



Université Paris 1 - Sorbonne
DESS Développement Coopération et
Action Humanitaire - DCAH
Année 2004-2005

**DIX ANS DE COOPERATION
DECENTRALISEE FRANÇAISE
AU SENEGAL :**

**QUELLE CONTRIBUTION AU PROCESSUS
DE DECENTRALISATION ?**

Mathilde CHASSOT
Etudiante

Adda BEKKOUCHE
Directeur du mémoire

Mathilde CHASSOT

Née le 11 novembre 1977

Nationalité française et suisse

20 rue Emile Desmet 59000 Lille

06.67.98.76.95 / mathilde.chassot@free.fr

SAVOIRS ET SAVOIR-FAIRES

Gestion de Projet	•Accompagnement et conseils au montage de projets : recherche de financements, appui méthodologique, montage de partenariats, suivi administratif
Coopération Internationale et décentralisée	•Connaissances des acteurs, des politiques institutionnelles en matière de solidarité internationale et des problématiques de développement (notamment développement rural et décentralisation) •Connaissance du fonctionnement des collectivités locales au Nord et au Sud, des acteurs institutionnels (CUF, associations d'élus, bailleurs...) et des dispositifs de financement, instruction de dossiers, rédaction de notes de synthèses
Animation du milieu associatif	•Appui au développement associatif : formation des bénévoles, informations sur l'actualité associative, interface avec les institutions, animation de réseaux d'échanges et de concertation
Animation/ Formation	•Animation de réunion et de formations, travail en équipe et en milieu interculturel, empathie, écoute, rigueur
Langues	•Anglais courant, allemand, espagnol, khmer, vietnamien : notions
Informatique	•Windows (Word, Excel, Access), File Maker, Linux, Internet

EXPERIENCE PROFESSIONNELLE

Juillet à Septembre 2005	Ambassade de France à Dakar – SCAC Finalisation d'une Base de Données des acteurs de la coopération décentralisée Evaluation de la contribution de la coopération décentralisée au processus de décentralisation sénégalais
Avril à Juin 2005	Conseil Régional Nord Pas-de-Calais – Direction des Partenariats Internationaux Instruction de l'Appel à Projets « Citoyens de la Planète »
2001 2004	Maison de la Nature et de l'Environnement – Lille Chargée de mission : développement associatif d'un réseau régional de 100 associations
Février à Juillet 2000	Agence Française de Développement – Vietnam Impact de crédits MT et LT sur le niveau de vie des agriculteurs
Mai à Août 1999	Vétérinaires Sans Frontières – Cambodge Enquête sur le statut d'Agent d'élevage au Cambodge

FORMATION INITIALE ET FORMATIONS CONTINUES

2005	DESS Développement Coopération et Action Humanitaire – Paris Sorbonne UFR Sciences Politiques
2000	Diplôme d'Ingénieur en Agriculture (ISARA-Lyon) Option « gestion de projet et développement local »
1998	Module "le Développement aujourd'hui" CIEDEL -Lyon
2003 - 2004	Conduite de réunion, Communication Non-Violente, Programmation et Evaluation d'un projet de Solidarité Internationale (CIEDEL/F3E), le Cadre Logique (La Guilde Européenne du Raid)

VIE ASSOCIATIVE - LOISIRS

- Bénévolat : Présidente du Service Echange Coopération (formation à l'interculturel, information sur le volontariat international), bénévole à Artisans du Monde et à Association Loisirs à l'Hôpital
- Loisirs : poterie, voyages (Inde, Corée, Islande, Etats-Unis, Mali, Tunisie, Italie, Finlande)

SYNTHESE

La décentralisation sénégalaise, considérée comme un modèle en Afrique de l'Ouest est un processus ancien hérité de la colonisation et donc fortement empreint par le système français.

La mise en oeuvre de la décentralisation se heurte à un faible niveau d'instruction des élus locaux, un faible montant des ressources propres mobilisées et à des fonds de concours de l'Etat insuffisants.

Des mesures ont été prises par l'Etat pour accompagner la décentralisation mais, elles restent insuffisantes et la volonté politique reste à confirmer.

La participation des bailleurs multilatéraux et bilatéraux a donc été essentielle pour renforcer les collectivités locales. **L'aide extérieure sur des projets de décentralisation a atteint 74.3 milliard de FCFA sur la période 1995-2005 mais celle-ci n'est pas toujours venue en appui direct à la maîtrise d'ouvrage de ces collectivités.**

La coopération décentralisée française au Sénégal est dynamique **Elle se situe au troisième rang en terme de nombre de partenariats et au premier rang en terme de cofinancements. On recense, sur la période 1994-2004, 151 partenariats connus par le SCAC de Dakar.**

La coopération décentralisée est caractérisée par des partenariats de proximité mobilisant largement la société civile et ancrés dans le temps.

De façon générale, la coopération décentralisée vise à améliorer les services de base offerts par les collectivités sénégalaises à leur population qui reste la cible prioritaire.

Cette répartition s'explique par la nature des acteurs impliqués. Les collectivités françaises ayant rarement les moyens d'assurer par elles-mêmes un suivi des actions sur place ont recours à des opérateurs issus du monde associatif (comités de jumelages, ONG) qui développent préférentiellement une approche de solidarité.

Ainsi sur les projets cofinancés, seul un sur quatre présente une approche institutionnelle forte ou modérée.

Pourtant, même si les objectifs assignés à la coopération décentralisée sont différents dans les deux pays (exercer et faire reconnaître son action extérieure pour les collectivités françaises ; trouver des partenaires pour financer leur développement pour les collectivités sénégalaises), **l'appui institutionnel est une ambition commune affichée dans les discours.**

Or ce type d'appui est peu investi dans les actions et les pratiques. Le montant des projets consacrés à la gouvernance locale est resté modeste mais il est en progression.

Les actions de gouvernance locale ont été centrées autour de la formation des élus puis de l'appui à la planification locale.

Plus que dans le choix de la thématique, c'est dans le choix des pratiques que l'appui à la décentralisation peut réellement s'exercer. **Tout projet est potentiellement porteur de renforcement des collectivités sénégalaises lorsqu'il favorise l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et responsabilise les élus.**

Pour faire de l'appui à la décentralisation une valeur ajoutée de la coopération décentralisée, les collectivités françaises doivent mieux prendre en compte les changements institutionnels consécutifs aux lois de décentralisation

Dans ce sens, un repositionnement des acteurs est nécessaire. **La place prédominante** occupée par les opérateurs de part un manque de portage politique des collectivités est amené à évoluer. Ces opérateurs ont d'ailleurs développé des stratégies afin d'anticiper ce repositionnement.

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 les collectivités françaises contribuent mieux au renforcement des capacités des collectivités sénégalaises en valorisant** la spécificité de la coopération décentralisée qui se veut être une coopération directe entre collectivités locales.

*« L'Université Paris 1
n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les
mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres aux
auteurs »*

Remerciements

Je tiens à remercier l'équipe de la Maison des Elus Locaux pour leur accueil au sein de cette belle maison.

Mes remerciements s'adressent également à Yabsa DIOP et Kadhy SECK pour leur gentillesse et l'attention qu'ils ont portée à mon adaptation au Sénégal et à Mamadou SENE pour la qualité des échanges que nous avons eu sur la coopération décentralisée.

Je remercie l'équipe du SCAC et notamment Stéphanie BERTHOMEAU pour l'opportunité qu'elle m'a offert avec ce stage et pour les efforts entrepris pour qu'il se déroule dans de très bonnes conditions.

Ma gratitude s'exprime aussi à Adda BEKKOUCHE pour les conseils délivrés lors de la rédaction de ce mémoire.

Enfin un très grand merci à Alain BERGE pour son encadrement et sa présence mais surtout pour m'avoir si généreusement fait profiter de son expertise.

TABLE DES MATIERES

Introduction	p. 9
Fiche Pays du Sénégal	p. 11
PARTIE 1 – La décentralisation sénégalaise : un processus ancien, soutenu par les bailleurs mais inachevé	p. 12
1.1 <u>Un modèle de décentralisation en Afrique de l’Ouest</u>	p. 12
1.1.1- Un processus ancien ...	p. 12
1.1.2 -... légitimé par les lois de décentralisation en 1996	p. 12
1.2 <u>Une réforme inachevée : les difficultés de mises en œuvre</u>	p. 14
1.2.1 Un manque de moyens humains et financiers	p. 14
1.2.2 Des dispositifs d’accompagnement et de suivi insuffisants	p. 16
1.2.3 Des dispositifs d’accompagnement insuffisants	p. 19
1.2.4 Des solutions identifiées mais une volonté politique à confirmer	p. 20
1.3 <u>L’appui à la décentralisation : un champ d’action investi par les bailleurs</u>	p. 22
1.3.1 Une multitude de programmes ...	p. 22
1.3.2 ... pas toujours en appui direct aux collectivités locales	p. 23
PARTIE 2 – La coopération décentralisée française : une contribution limitée à la décentralisation	p. 21
2.1 <u>Une coopération dynamique et originale</u>	p. 21
2.1.1 Diversité des partenariats et des actions	p. 21
2.1.2 Des partenariats de proximité et ancrés dans le temps	p. 25
2.1.3 Une logique de solidarité privilégiée et le recours à des opérateurs	p. 35
2.2 <u>L’appui institutionnel : une ambition partagée dans les discours ...</u>	p. 38
2.2.1 Contextes nationaux de la coopération décentralisée : des objectifs différents	p. 38
2.2.2 La décentralisation : un objectif commun	p. 41
2.3 <u>... mais peu investies les actions et par les collectivités</u>	p. 44
2.3.1 Montant des projets consacrés à la gouvernance locale modeste mais en évolution	p. 44
2.3.2 Des actions essentiellement centrées autour de la formation et l’appui à la planification	p. 46
2.3.3 Un appui dispensé en grande partie par des opérateurs	p. 48
2.4 <u>Un impact limité mais une réelle spécificité</u>	p. 53
2.4.1 Une pertinence variable des actions menées	p. 53
2.4.2 Certaines pratiques à l’encontre des objectifs d’appui à la décentralisation	p. 56
2.4.3 Des bonnes pratiques et des spécificités à valoriser	p. 57

PARTIE 3 – Comment faire de l'appui à la décentralisation une valeur ajoutée de la coopération décentralisée ? p. 62

3.1 Mieux prendre en compte le contexte institutionnel p. 62

3.1.1 Difficultés d'évolution des partenariats face aux changements institutionnels p. 62

3.1.2 Un nécessaire repositionnement des opérateurs et des collectivités p. 63

3.2 Mieux accompagner les acteurs au Nord et au Sud p. 68

3.2.1 Une volonté du SCAC de Dakar de professionnaliser la coopération décentralisée p. 68

3.2.2 Nécessité de mise en réseau des collectivités et de capitalisation des bonnes pratiques p. 70

3.3 Changement de regard au Nord et au Sud p. 73

Conclusion p. 76

Bibliographie p. 78

Annexes numérotées p. 80

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Dépenses des collectivités locales (2002)	10
Figure 2 : Répartition du Fonds de dotation (2003)	12
Figure 3 : Contribution des bailleurs en montant cumulé (Milliard CFA)	18
Figure 4 : Répartition thématique des actions (par montant)	29
Figure 5 : Valeur Ajoutée dominante des projets	33
Figure 6 : Evolution du nombre de conventions (1994-2003)	34
Figure 7 : Evolution des montants consacrés à la gouvernance locale (1994-2004)	49
Figure 8 : Répartition des actions de gouvernance locale (1994-2004)	50
Figure 9 : Evolution du type d'action de gouvernance locale (1994-2004)	50

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Découpage administratif et territorial du Sénégal	5
Tableau 2 : Budget des collectivités locales en 1999	9
Tableau 3 : Répartition du Fonds de dotation (1997-2003)	12
Tableau 4 : Répartition de la contribution des bailleurs par type de collectivité	18
Tableau 5 : Montant des cofinancements (2000)	21
Tableau 6 : Typologie des partenariats recensés	23
Tableau 7 : Répartition des partenariats par type de collectivité en France et au Sénégal	24
Tableau 8 : Répartition des partenariats par type de collectivité française	25
Tableau 9 : Répartition des partenariats par type de collectivité sénégalaise	25
Tableau 10 : Pourcentage des partenariats en activité par type de collectivité	26
Tableau 11 : Répartition des partenariats par région au Sénégal	27
Tableau 12 : Répartition des partenariats par région en France	28

Les relations entre collectivités ne sont pas des pratiques nouvelles au Sénégal. Des jumelages ont été initiés dès la fin des années 1960. Un des plus anciens contractualisé entre la commune de Saint Maur et la ville de Ziguinchor remonte à 1967.

La coopération décentralisée franco-sénégalaise est riche et dynamique, l'Ambassade de Dakar a recensé environ 150 partenariats depuis cette date.

En plus de quarante ans, les motivations et les contextes ont changé. La reconnaissance juridique de la coopération décentralisée par l'Etat français (loi de février 1992) a amplifié l'engagement international des collectivités. Avec la généralisation des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest en particulier au Sénégal où a été fait le choix de la régionalisation en 1996, de nouveaux acteurs locaux ont émergé.

La décentralisation au Nord comme au Sud a fait apparaître de nouveaux enjeux et défis.

On a souhaité s'interroger dans ce mémoire sur la façon dont les collectivités françaises ont pris en compte ce nouveau contexte institutionnel dans la conduite de leur partenariat et comment elles ont contribué au processus de décentralisation.

Peu d'éléments ont été capitalisés sur les actions conduites dans le cadre de la coopération décentralisée cependant la période à laquelle s'est déroulée ces recherches s'est révélée particulièrement propice.

En effet, le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de Dakar a entamé dès 2003 un travail d'identification des partenariats et le stage avait pour but principal de finaliser la base de données nécessaire à cet objectif (cf. Termes de Références en annexe 1). Ce travail avait également pour cadre une évaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux (ONG et collectivités) conduite durant l'été 2005 par deux cabinets d'études sous la supervision du Fonds pour la promotion des Etudes Préalables, les Etudes transversales et l'Evaluation (F3E). Cette évaluation a pour but de compléter l'évaluation en cours de la coopération bilatérale française au Sénégal de 1994 à 2004. Pour alimenter les réflexions le SCAC a alors entrepris de saisir dans la base de données toutes les informations disponibles depuis 1994 et de les synthétiser par une cartographie.

Les recherches relatives à ce mémoire ont été alimenté par les archives de plus d'une cinquantaine de dossiers de partenariats, l'analyse statistique des données saisies, des précédentes évaluations conduites sur quelques coopérations et par une série d'entretiens (cf. liste en annexe 2).

On a donc pu disposer d'un panorama de dix ans de coopération décentralisée franco-sénégalaise avec une approche statique (état des lieux en 2004) et une approche dynamique sur la période.

Mais ces données sont limitées à celles connues par le SCAC qui a uniquement connaissance des projets qu'il cofinance.

Du fait du manque d'études de cas de terrain, nous n'avons pas cherché à évaluer la coopération décentralisée en terme d'efficacité et d'impact. Il s'agissait plutôt de mettre en perspective les informations disponibles sur le type d'actions réalisées, les thématiques privilégiées, les modes opératoires retenus (...) Au regard des ambitions affichées par les collectivités notamment en terme d'appui institutionnel.

Quelle forme a pris cet appui ? Répond-t-il aux besoins des collectivités sénégalaises ? A-t-il permis de renforcer leurs capacités ?

Pour y répondre, on s'attachera dans un premier temps à décrire la décentralisation mise en oeuvre par l'Etat sénégalais et à montrer à travers les limites de ce processus les besoins des collectivités locales en terme d'accompagnement.

Puis on dressera un panorama de la coopération décentralisée en insistant sur les atouts et les limites de ses actions dites de gouvernance locale.

Enfin, on verra comment valoriser les spécificités de la coopération décentralisée pour faire de l'appui à la décentralisation une réelle valeur ajoutée.

SENEGAL



Un pays politiquement stable ...

Le pays n'a jamais connu de coup d'Etat, de régime militaire, ni de déchirures à relents ethniques ou religieux. Il a même connu deux transitions pacifiques du pouvoir depuis son indépendance, le 4 avril 1960. La première a eu lieu le 31 décembre 1980, entre le « père de l'indépendance » Léopold Sédar Senghor et son Premier Ministre d'alors, Abou Diouf. La seconde est intervenue le 19 mars 2000, à la faveur d'une alternance démocratique, qui a porté Abdoulaye Wade au pouvoir.

... très actif sur le plan

diplomatique

Le Sénégal a toujours su profiter de la coopération internationale et des dividendes d'une « diplomatie économique ». Le Président Wade est l'un des promoteurs du NEPAD et est présent sur la scène internationale. Mais la diplomatie sénégalaise a amorcé un véritable changement de cap en se rapprochant progressivement des Etats-Unis au détriment de la France. Georges Bush a terminé son voyage en Afrique de 2003 en passant à Dakar et a promis d'inscrire le pays au Plan du Millenium, une façon de remercier Wade de son soutien apporté sur le dossier Irakien.

Une amélioration des performances économiques

Après des années difficiles en 2001 et 2002, les indicateurs macro-économiques se sont améliorés, l'année 2003 se terminant avec un taux de croissance de 6.3%. Le PIB est passé de 5.3 milliard d'euros en 2002 à 5.7 milliard en 2003. Cette embellie s'explique notamment par la croissance du secteur agricole qui emploie 60% de la population. Si l'Etat a renforcé sa marge de manœuvre financière, il a bénéficié également pour la période 2003-2005 d'une enveloppe de 27 millions d'euros par le FMI et a été inscrit à l'initiative PPTTE.

....Mais des conditions de vie qui stagnent :

Les sénégalais tardent à jouir des fruits de la croissance. : 73.7 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. Le pays reste membre du club des PMA et il pointe à la 156^{ème} place sur 175 au palmarès IDH développé par le PNUD. Le chômage touche officiellement 48% de la population et le taux d'alphabétisation est plus faible que celui des autres pays de la sous-région.

Seul point positif, le taux de prévalence du HIV exceptionnellement bas : 0.8%.

Crispation du pouvoir face aux mécontentement de la population et en perspective des prochaines élections :

Le « modèle de démocratie en Afrique » soulève actuellement des inquiétudes. L'année 2003 a vu une succession de faits qui ont poussé certains à parler de « dérive autoritaire » du pouvoir, impression renforcée par les successifs remaniements ministériels et la récente incarcération d'Idrissa Seck, principal challenger de Wade . qui se présente aux élections présidentielles de 2007.

Capitale	Dakar
Population	11126 832 (2005 est.)
Croissance démographique	2.48% (2005 est.)
Superficie	196.200 Km ²
Densité	49.1 hab/Km ²
Population - 15 ans	43.8%
Population urbaine	48 % (dont 50% à Dakar)
Peuplement	Wolof 43.3%, Pular 23.8%, Serer 14.7%, Jola 3.7%, Mandinka 3%, Soninke 1.1%, Européens et libanais 1%, autres 9.4%
Principales ressources	Phosphates, arachides, coton, céréales
Espérance de vie	56.75 ans
Taux de mortalité infantile	55.51 /1000
Taux de prévalence HIV	0.8% (2003 est.)
Taux net d'alphabétisation (7-12 ans)	45.4 % (36% en milieu rural)
Taux brut de scolarisation	79.9 %
GDP (PPA)	\$18.36 billion (2004 est.)
Taux de croissance GDP	3.2% (2004 est.)
GDP/hab (PPA)	\$1,700 (2004 est.)
Composition du GDP	agriculture: 15.9% industrie: 21.4% services: 62.7% (2004 est.)
Dette publique	55.2% of GDP (2004 est.)
IDE	\$93 millions
IDH	0.43 (2003)
Rang	157/177 (2005)

PARTIE 1 – La décentralisation sénégalaise : un processus ancien, soutenu par les bailleurs mais inachevé

1.1 Un modèle de décentralisation en Afrique de l'Ouest

1.1.1 Un processus ancien...

De part sa position centrale dans le dispositif colonial français en Afrique de l'Ouest, le Sénégal a connu très tôt l'avènement de communes (1872) de plein exercice (1960) disposant d'un conseil municipal élu (1955).

Cet héritage historique a fortement influencé le modèle de décentralisation instauré après l'indépendance. Une première vague de décentralisation est menée dans les années 70 avec l'instauration des communautés rurales. D'une décentralisation urbaine (instauration des communes de plein exercice), on passe à une décentralisation rurale.

Cette décentralisation amorcée il y a près de 30 ans se mettra en place que très progressivement à cause des rigidités d'un Etat très centralisé (cf. annexe 3 pour un historique de la décentralisation). Ce n'est finalement qu'en 1996, sur la pression des entités locales et surtout des bailleurs (et dans un contexte d'échec des Plans d'Ajustements Structurels) que ce processus sera parachevé par les lois portant sur les collectivités locales et celle sur le transfert des compétences.

1.1.2 ... légitimé par les lois de décentralisation en 1996

Ces deux lois (Loi n° 96-06 et n° 96-07 du 22 mars 1996) constituent une étape décisive dans ce processus car elles introduisent la régionalisation du pays et la libre administration des collectivités locales.

La Région devient un nouvel échelon du territoire et elle est définie comme une personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière.

Tableau 1 : Découpage administratif et territorial du Sénégal

La représentation de l'Etat	Le découpage administratif	Nbre	Les Collectivités locales	Les élus	Nbre
Le Gouverneur	La Région	12	Le Conseil Régional	Le Président de Conseil Régional	12
Le Préfet	Le Département	30	La Commune	Le maire	60
Le Sous Préfet	L'arrondissement	101	La Communauté Rurale	Le Président de la Communauté Rurale	320

NB : aux 60 communes de plein exercice il faut ajouter les 43 communes d'arrondissement de Dakar (19), Pikine (21) et Rufisque (3).

A noter que le village n'a pas d'entité propre, leur regroupement forme les communautés rurales. Mais le chef du village choisi par consensus est nommé par arrêté préfectoral.

Il n'y a pas de hiérarchie entre les 3 niveaux de collectivités locales. Les conseillers régionaux, communaux et ceux des communautés rurales sont élus au suffrage direct pour 5 ans. Le code électoral limite le cumul des mandats et pose de nombreuses incompatibilités (la charge de Président du Conseil Régional est incompatible avec celle de ministre ou maire).

Il y a également un assouplissement de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales avec l'abolition du contrôle d'opportunité a priori et l'instauration d'un contrôle a posteriori. Seuls les actes suivants sont encore soumis au contrôle a priori (allégé) du représentant de l'Etat : les budgets, les emprunts, les plans de développement, les conventions financières de coopération internationale, les affaires domaniales, les garanties et prises de participation dans les sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique, les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

La loi de 1996 délègue 9 compétences aux collectivités locales et précise leur rôle dans la mise en œuvre de celles-ci (décret 96-1133 du 27/12/96) :

- l'éducation et la formation professionnelle
- la santé et l'action sociale
- la gestion et l'utilisation des sols
- l'aménagement du territoire
- la culture
- l'environnement et la gestion des ressources naturelles
- la jeunesse, les sports et les loisirs
- l'urbanisme et l'habitat
- la planification (Plan d'Investissement Communal pour les communes, Plan Local de Développement pour les communautés rurales, Plan Régional de Développement Intégré pour les régions).

Pour faire face à ces obligations, la loi exige que ce transfert soit accompagné d'un transfert de ressources. Deux fonds ont été créés : le Fond de Dotation (FDD) et le Fond d'Équipement des Collectivités Locales (FECL). Leur montant est fixé chaque année par

décret. L'Article 58 prévoit que « *le Fonds de dotation de la décentralisation créé par la loi des finances reçoit une dotation équivalant à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat* ».

Une fiscalité propre aux communes et aux communautés rurales a également été définie même si elle se heurte à des difficultés de recouvrement. Par contre, pour les Conseils Régionaux les budgets ne sont alimentés que par les fonds de dotations.

Si la décentralisation apparaît aujourd'hui comme un processus irréversible, elle a connu en 2001 puis 2002 des remises en question. Avec l'alternance intervenue en 2002, une réforme visant à revenir sur la régionalisation au profit d'une départementalisation n'a finalement pas vu le jour.

La seule modification majeure intervenue depuis 5 ans concerne la modification du découpage territorial avec la création de la région de Matam (du fait du gigantisme de la région de Saint Louis), la création d'un nouveau département dans l'agglomération de Dakar et l'érection de 7 chefs-lieux de communautés rurales au statut de communes.

Par ailleurs, la vie des collectivités locales a été marquée par leur mise en vacance (et l'instauration de délégations spéciales) avant le renouvellement des élus locaux de 2002.

La décentralisation reste un enjeu politique fort pour le pays. Les collectivités n'ont pas encore pu établir un réel rapport de force avec l'Etat. Il existe 3 associations nationales d'élus locaux (Association des Maires du Sénégal – Association des Conseillers Régionaux - Association Nationale des Conseillers Ruraux) regroupées au sein de l'UAEL (Union des Associations des Elus Locaux) à la Maison des Elus Locaux (MEL). Mais ce regroupement a été initié par un bailleur et les préoccupations propres à chaque type de collectivité et les tensions internes n'ont pas permis à ces nouveaux élus de construire un dialogue équilibré avec le pouvoir central.

1.2 Une réforme inachevée : les difficultés de mises en œuvre

1.2.1 Un manque de moyens humains

S'il y a eu transfert de compétences, il n'a pas été accompagné du transfert des ressources humaines nécessaire.

➔ Faible niveau d'instruction des élus mais des efforts de formation

Une étude menée en 1999 par la Cellule d'appui des Elus locaux de la MEL montrait que **plus d'un tiers des élus n'ont jamais fréquenté l'école**. Le niveau d'instruction est très variable

selon la position occupée : 80 % des maires et des conseillers régionaux ont un niveau d'instruction qui va du secondaire au supérieur alors que 73% des présidents de communautés rurales n'ont pas dépassé le primaire.

Cette différence s'explique en partie par l'obligation légale pour les conseillers régionaux et les conseillers municipaux de savoir lire et écrire, obligation qui n'est pas prévue pour les conseillers ruraux. Il est donc d'autant plus important que ces élus puissent se reposer sur un personnel compétent indépendant des services de l'Etat.

Des efforts de formation des élus locaux ont été faits notamment grâce à l'appui des bailleurs mais, ils se sont heurtés au fort taux de renouvellement des élus lors des élections de 2002 (3 collectivités sur 4 ont changé de majorité). Ainsi une grande majorité des élus exercent leur premier mandat. Une grande partie d'entre eux ne sont pas encore familiers avec les textes de la décentralisation, le rôle et le fonctionnement des collectivités locales ...

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 absente.

→ Absence d'une fonction publique territoriale

Malgré des dispositions législatives et réglementaires offrant différentes possibilités pour recruter du personnel, les collectivités locales, pour leur plus grand nombre, ont très peu investi dans les ressources humaines qualifiées tant qu'elles pouvaient utiliser les fonctionnaires d'Etat à moindre frais et ce principalement par manque de moyens mais aussi parce que les textes de 1996 prévoyaient des mesures transitoires (jusqu'en 2001) donnant la possibilité aux collectivités locales d'utiliser les ressources humaines des services déconcentrés (par ailleurs sous employées) dans le cadre de conventions de mise à disposition (article 9 de la loi 96-07).

Mais les services de l'Etat considèrent ces nouveaux dispositifs de décentralisation comme portant atteinte à leurs prérogatives ce qui ne les encouragent pas à se mettre à disposition des élus locaux considérés comme des «politiciens analphabètes»¹. Malgré tout, ce dispositif a rendu les collectivités locales étroitement dépendantes d l'Etat.

Afin de rompre cette situation, l'Etat a entrepris des mesures visant à renforcer les capacités humaines des communautés rurales notamment avec le recrutement de 320 secrétaires communaux en 2002 puis par la création (décret 98-399) des Agences Régionales de

¹MAE-SCAC de Dakar, *Compte Rendu d'Activités PADDEL.*, Dakar, 2004

Développement (ARD). Administrées par les représentants des collectivités locales, ce sont des agences d'assistance et d'appui technique gratuite auprès des collectivités.

La situation actuelle reste cependant insatisfaisante. Les communes qui ont un budget leur permettant de recruter, ont un très faible taux d'agents d'encadrement de catégorie A. Par contre, le personnel d'exécution est souvent pléthorique mais ne contribue pas pour autant à l'efficacité de la gestion des services municipaux puisqu'il est parfois mis à la disposition.

Les conseils régionaux eux, n'ont pas su (ou n'ont pas voulu) développer leurs propres services techniques sachant par ailleurs qu'ils pouvaient très facilement (pour des raisons de proximité en particulier) utiliser les agents des services déconcentrés de l'Etat et les ARD.

1.2.2 Un déficit en ressources financières

→ Faible montant des ressources propres

Le manque de ressources propres des collectivités locales est patent. Le tableau suivant présente le budget des collectivités locales en 1999 :

Tableau 2 : Budget des collectivités locales en 1999

Budget des collectivités locales		Budget (Milliards FCFA)
10	REGIONS	3,5
103	COMMUNES	25,1 (dont 12 pour la seule commune de Dakar)
320	COMMUNAUTES RURALES	1,5
	TOTAL :	30,1

Source : Les budgets prévisionnels des collectivités locales, étude comparée des tendances de croissance 2002 (note interne - étude financée dans le cadre du PADDEL).

Le montant total du budget des collectivités locales représente 4% du budget de l'Etat alors que pour mémoire, ce même montant pour les collectivités françaises représente 50% du budget français.

On constate que le dénuement des collectivités rurales en ressources humaines s'accompagne de celui en ressources financières.

Sur la période 1997 à 1999, la moyenne des dépenses par habitant et par an inscrites au budget prévisionnel des collectivités locales est de l'ordre de :

- 5 200 FCFA par habitant et par an pour les communes
- 1 050 FCFA par habitant et par an pour les communautés rurales

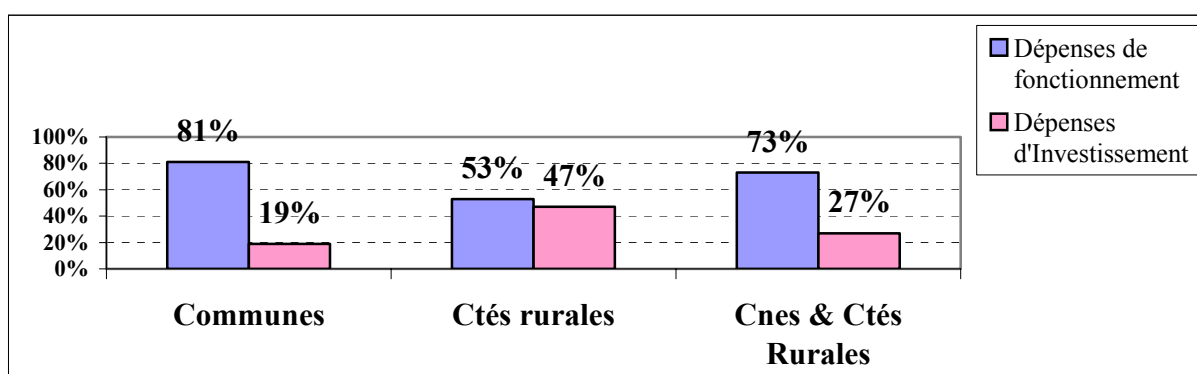
Pour les communes, ce sont les postes « produits domaniaux » et « impôts locaux » (patente et taxe d'enlèvement des ordures ménagères) qui assurent globalement, et à parts égales, 60 % des recettes de fonctionnement. **Pour les communautés rurales, ce sont les impôts locaux**

qui assurent à eux seuls près de 60 % des recettes de fonctionnement. Les produits domaniaux viennent très loin derrière avec seulement 13%.

Un important travail sur le recouvrement de la fiscalité locale reste à mener (absence de cadastre fiscal local, absence de civisme fiscal, privilège donné au recouvrement de l'impôt d'Etat au détriment des impôts locaux par les agents du trésor) en parallèle de celui visant à légitimer les collectivités auprès de la population.

Mais cette fiscalité locale (qui représentent 5.5% des recettes fiscales publiques) nécessite des réformes (instauration d'une taxe générale unique, redistribution de la TVA) et ne suffit pas aux collectivités pour faire face à leur obligation de services publics et surtout pour réaliser les investissements qui permettraient de se doter des infrastructures sanitaires et éducatives manquantes :

Figure 1 : Dépenses des collectivités locales (2002)



Source : Les budgets prévisionnels des collectivités locales, étude comparée des tendances de croissance 2002 (étude financée dans le cadre du PADDEL).

L'enjeu majeur se situe au niveau des dotations consenties par l'Etat.

→ Des fonds de concours insuffisants

Les ressources des collectivités locales proviennent environ à hauteur de 20% seulement des transferts financiers de l'Etat.

Certes, l'enveloppe du FDD n'a cessé de croître depuis sa création, pour passer de 4,9 milliards en 1997 à près de 12 milliards en 2004 **mais, elle reste insuffisante (2.5 % du budget national) et très inégalement répartie.**

Globalement, entre 1997 et 2003, la part du FDD allouée aux Communautés Rurales ne représente que 6 % du total du FDD soit moins de 3 milliards de FCFA cumulé sur 6 années alors que ces collectivités locales hébergent 56 % de la population et ont, en matière d'éducation et de santé notamment, des charges tout à fait comparables aux communes (qui touchent environ 35 % du FDD). En 2002, avec les dispositions relatives aux secrétaires

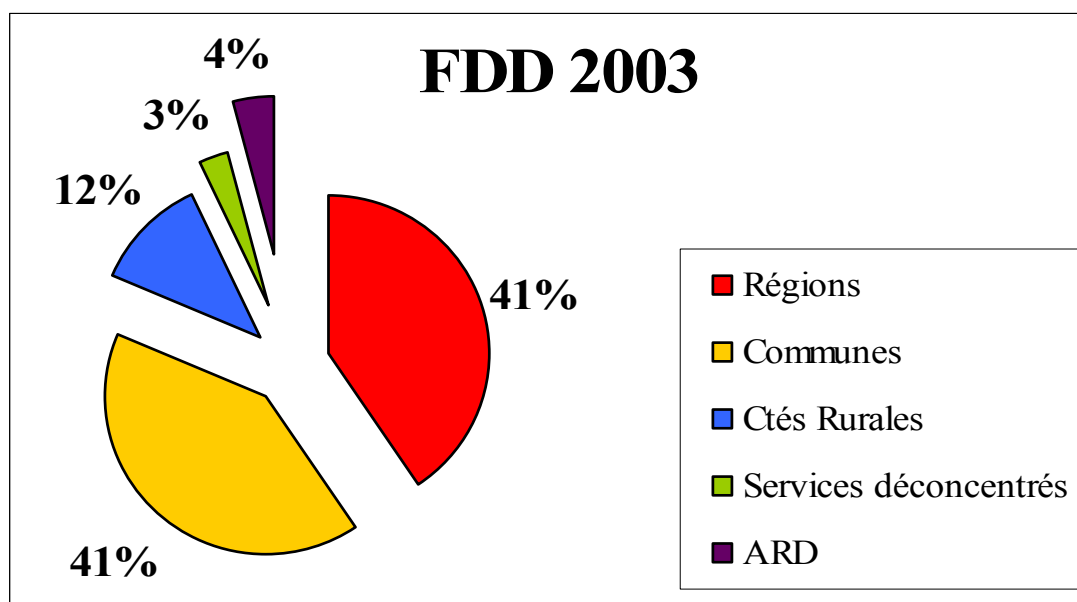
communautaires, la part de l'enveloppe FDD attribuée aux communautés rurales a atteint 8%, puis a été portée à 12% en 2003, ce qui reste encore relativement faible.

Tableau 3 : Répartition du Fonds de dotation (1997-2003)

	Régions	Communes	Communautés Rurales	Services déconcentrés	ARD
FDD 1997	62%	33%	3%	2%	0%
FDD 1998	62%	33%	3%	2%	0%
FDD 1999	60%	34%	4%	2%	0%
FDD 2000	56%	32%	4%	8%	0%
FDD 2001	54%	34%	5%	4%	4%
FDD 2002	50%	36%	8%	2%	4%
FDD 2003	41%	41%	12%	3%	4%
TOTAL	53%	36%	6%	3%	2%

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales – Conseil National des Collectivités Locales – 2003 (Etude financée dans le cadre du PADDEL).

Figure 2 : Répartition du Fonds de dotation (2003)



Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales – Conseil National des Collectivités Locales 2003 (Etude financée dans le cadre du PADDEL).

De 1997 à 2003, les conseils régionaux ont reçu, en moyenne, 53 % de l'enveloppe globale. Il faut noter que jusqu'en 2000, l'enveloppe attribuée aux Conseils Régionaux comprenait la dotation des ARD. Ce n'est qu'en 2001, que l'enveloppe attribuée aux ARD a été individualisée.

1.2.3 Des dispositifs d'accompagnement et de suivi insuffisants

Le nouveau dispositif législatif de 1996 a mis sur pied plusieurs institutions en charge du suivi des réformes :

- Le Conseil National de Développement des Collectivités Locales (Il établit un bilan de l'évolution des collectivités locales, un état de la coopération décentralisée et formule toute proposition ou orientation utile)
- Le Comité interministériel de l'administration territoriale
- Le Comité interministériel de l'aménagement du territoire (consulté pour toute mesure de modifications des limites territoriales).

Le Ministère de l'Intérieur a délégué certains de ses pouvoirs au ministère des Collectivités locales. Celui-ci exerce un contrôle sur les collectivités locale à travers la direction des Collectivités Locales (DCL) .

En terme d'accompagnement et de suivi des collectivités locales, les services déconcentrés des différents ministères concernés (Ministère de l'Intérieur, Ministère des Finances) n'ont pas été restructurés de façon à tenir leur nouveau rôle de contrôle et de conseil. Cela **nécessite l'instauration d'une culture de la déconcentration au niveau central** encore réticent et une formation adaptée du personnel.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire n'est que partiellement fait (les collectivités locales ne respectant pas de leur côté l'obligation de transmission des délibérations) ainsi, entre 97 et 98, près de 50 % des budgets primitifs qui ont été votés étaient en déséquilibre et n'auraient donc pas dû être approuvés.

On note également une absence de relation entre les relais locaux déconcentrés et le pouvoir central. La Direction des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur n'est pas outillée pour réaliser une analyse financière des budgets des collectivités, contrôler l'utilisation des transferts de l'Etat et la gestion des ressources humaines.

Concernant **les ARD, elles représentent un outil d'une utilité certaine pour accompagner la décentralisation et renforcer les capacités des élus**. Mais, on constate une grande hétérogénéité entre ARD du point de vue des compétences humaines et des moyens financiers. De plus, les Conseils Régionaux ont tendance à s'accaparer les ARD à leur profit unique pour pallier leur propre manque de personnel (la confusion étant entretenue jusqu'en 2001 puisque le FDD des ARD passait par les régions).

Les ARD sont donc lointaines et jeunes et viennent en complément d'un échelon déconcentré plus proche des collectivités : **les Centres d'Expansion Rural Polyvalent (CERP)**. Il s'agit du plus bas niveau de déconcentration (arrondissement) du Ministère de la Décentralisation et

des Collectivités Locales. Les CERP ont connu plusieurs ancrages institutionnels et ont été tributaires de l'évolution des options de développement du Sénégal. Leur vocation initiale (création des CERP en 1954) était agricole puis ils ont eu un rôle de catalyseur du développement de base et enfin ils ont évolué vers une vocation d'accompagnement des communautés rurales (avec leur création en 1972). Les CERP ont donc une très bonne implantation rurale mais leurs moyens de fonctionnement actuels ne leur permettent pas de fonctionner (absence de moyens matériels, démotivation du personnel) et la question de leur survivance est posée. D'autres acteurs concurrents sont désormais présents ; les ARD en premier lieu mais aussi les antennes locales de l'Agence Nationale du Conseil Agricole et Rural (ANCAR), organisme dépendant du Ministère de l'Agriculture et bénéficiant des moyens d'un projet de la Banque Mondiale.

Ainsi, la question des instruments d'accompagnement des collectivités locales et de leur renforcement reste en suspens.

1.2.4 Des solutions identifiées mais une volonté politique à confirmer

Face aux difficultés de mise en œuvre de la décentralisation, un **Plan d'Action 2003-2005 pour la décentralisation** a été conçu par la Ministre en charge des collectivités locales à cette époque, plan qui a reçu l'adhésion des différents bailleurs.

Ce Plan s'articule autour des ambitions suivantes :

- donner aux collectivités locales les moyens de leurs politiques de développement
- renforcer le contrôle de la gestion publique locale
- accompagner au mieux les évolutions nécessaires
- renforcer la cohérence de l'intervention des partenaires.

Six axes d'actions ont été identifiés avec des objectifs précis :

- finances des collectivités locales : réforme de la fiscalité locale, réforme du FECL, augmentation de l'enveloppe FDD et rationalisation des critères de répartition, incitation à l'appui budgétaire des collectivités locales, recours à l'emprunt
- ressources humaines et formation : accompagnement des secrétaires communautaires, renforcement et départementalisation des ARD, définition d'un statut de l'élu local et d'un statut de la fonction publique locale, formation des élus locaux (élus et techniciens)
- déconcentration et décentralisation : relance de la déconcentration, restructuration des services...

- développer le contrôle de la gestion publique locale : renforcement des contrôles de légalité et des contrôles budgétaires, renforcement de l'Inspection de l'Administration Territoriale et Locale, développement du contrôle citoyen
- accompagnement technique des collectivités locales : construction d'hôtels communautaires, intercommunalité, état civil, maîtrise d'ouvrage locale, gestion déléguée des services publics marchands
- suivi de la décentralisation et coordination des interventions : harmonisation des dispositifs des bailleurs, évolution de la coopération décentralisée vers une coopération institutionnelle...

Certaines mesures ont été prises notamment en terme de renforcement des ressources humaines qui est affichée comme la priorité n°2 (après les finances locales) du Plan.

Un effort particulier a donc été consenti pour mettre des ressources humaines supplémentaires (c'est-à-dire sans prélèvement sur les ressources des services de l'Etat) à la disposition des collectivités locales via l'emploi de secrétaires communautaires.

Concernant les ARD, il a été proposé qu'un nouveau contrat d'objectifs 2004 soit financé pour permettre aux ARD d'amorcer la création de représentations départementales.

Mais la plus part de ces réformes ou dispositifs n'ont pas encore été mis en œuvre ou de façon incomplète. Une seule loi a été promulguée en 2004, elle concernait la revalorisation des indemnités des élus locaux alors que l'ambition était d'élaborer un véritable statut de l'élu. Le débat sur la création d'une fonction publique territoriale n'a lui pas été entamé. Quant au bilan de la régionalisation du territoire, il est encore limité de part le manque de moyens des Conseils Régionaux qui souhaitent une réforme de la fiscalité locale..

Les freins et contraintes de mise en œuvre de la décentralisation sont bien identifiés ainsi que les moyens pour y remédier mais l'Etat n'a pas fait preuve de la volonté politique nécessaire. Il est pourtant en mesure de consacrer des moyens supplémentaires puisque pour rappel, le FDD ne représente que 2.5% du budget national et les 320 secrétaires communaux 0.5 % de la masse salariale nationale.

Enfin, il finance son processus de décentralisation grâce à la contribution des bailleurs, contributions qui arrivent en fin de cycle et dont le renouvellement est en suspens. **Le contexte politique actuel de campagne électorale laisse présager peu d'évolution avant 2007.**

1.3 L'appui à la décentralisation : un champ d'action investi par les bailleurs

1.3.1 Une multitude de programmes ...

Depuis les lois de décentralisation de 1996 plus d'une dizaine de programmes (cf. tableau en annexe 4) intégrant la dimension de la décentralisation ont été engagés par les bailleurs bilatéraux, multilatéraux et des fondations (allemandes notamment).

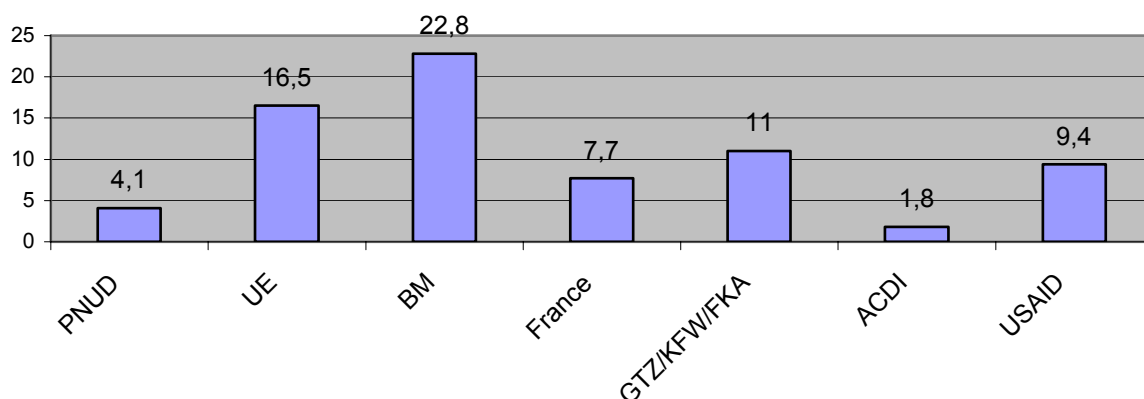
Le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL) de la coopération française a été un des premiers lancé dès 1998 rapidement suivi par les autres. Une grande partie de ces projets arrivent à leur terme fin 2005 ouvrant une période d'incertitudes sur la poursuite de l'appui à la décentralisation sénégalaise.

Ces programmes poursuivaient des objectifs différents, certains ayant comme finalité l'appui à la décentralisation, les autres considérant la décentralisation comme un moyen de réduire la pauvreté, de favoriser le développement urbain et le développement rural.

Avec presque 23 milliards CFA, la Banque mondiale arrive en tête des financements (31 %) mais il s'agit de prêts alors que pour les autres bailleurs, il s'agit de dons (excepté l'Agence Française de Développement sur le Programme d'Appui aux Communes - PAC).

La contribution française arrive après celle de l'UE de l'Allemagne et de l'USAID avec près de 7.7 milliard de CFA (cela comprend à la fois les conventions Fonds de Solidarité Prioritaire et les projets de l'AFD).

Figure 3 : Contribution des bailleurs en montant cumulé (Milliard CFA)



Source : adapté de Coopération japonaise (2005), Evaluation de la décentralisation sénégalaise.

L'aide extérieure sur des projets de décentralisation a atteint 74.3 milliard sur la période 1995-2005 (avec un pic entre 2000 et 2004). Ceci est à comparer aux ressources propres des collectivités estimé à 30 milliard pour l'exercice 2002 et surtout aux transferts financiers de l'Etat (FECL et FDD) qui sont passés de 7 milliard à près de 18 milliard en 2003.

Comme l'indique le tableau suivant, **les communautés rurales ont été les premières bénéficiaires en terme de montant global** (mais elles représentent 73 % des collectivités locales) viennent ensuite des communes qui ont bénéficiées de projets spécifiques (PAC, PADELU) puis les régions avec le Programme d'Appui aux Régions (PAR) :

Tableau 4 : Répartition de la contribution des bailleurs par type de collectivité

Collectivités locales	Montant Milliard CFA
Communautés rurales	57.78
Communes	10
Régions	4.8

Source : adapté de Coopération japonaise (2005), Evaluation de la décentralisation sénégalaise

La coopération canadienne s'est elle centrée sur un appui aux 3 associations d'élus locaux au sein de la Maison des Elus Locaux, lieu où a été hébergé le PADDEL dont l'assistant technique avait un rôle d'appui institutionnel auprès de ses mêmes associations.

Globalement tout le territoire a été couvert par ces différents programmes, 100 communautés rurales recevant même l'aide d'au moins deux projets. Il y a eu un véritable soucis de coordination des bailleurs réunis en sous-comité et associant le Ministère de la Décentralisation. Mais, ce comité n'a pas permis d'homogénéiser les procédures et conditions d'octroi des financements (niveau des contre-parties locales), chaque bailleur expérimentant un type de fonctionnement. L'enjeu futur pour un second cycle de programmes est donc de parvenir à une harmonisation entre instruments afin de renforcer véritablement les collectivités.

1.3.2 ... pas toujours en appui direct aux collectivités locales

Si la contribution des bailleurs a été déterminante en terme d'appui budgétaire aux collectivités, elle n'a pas toujours voire rarement contribué à leur renforcement institutionnel. La qualité des PLD financés est très hétérogène, le temps passé à leur élaboration variant de quelques jours à deux ans.

On peut en effet distinguer deux typologies d'actions :

- les projets d'appui institutionnel (appui à la planification, formation des élus...)
- les projets d'appui à la réalisation d'infrastructures.

Ces derniers de montants élevés et d'une durée d'intervention limitée (4 ans en moyenne) ont trop souvent sacrifiés à des impératifs d'efficacité ne permettant pas d'appuyer les collectivités locales sur le développement des capacités institutionnelles de maîtrise d'ouvrage.

En effet, la maîtrise d'ouvrage a été le plus souvent déléguée à des agences d'exécution parfois créées pour les besoins du programme (l'Agence de Développement Municipal pour le PAC de la Banque Mondiale).

Par ailleurs il y a eu peu de programmes qui ont réalisé un appui budgétaire direct aux collectivités locales (à l'exception du PADDEL). **La majorité a expérimenté des transferts financiers entre l'Etat et les collectivités locales via le Trésor sénégalais ou des comptes bis, ce qui ne contribue pas à une bonne responsabilisation des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences.**

PARTIE 2 – La coopération décentralisée française : une contribution limitée à la décentralisation

2.1 Une coopération dynamique et originale

2.1.1 Diversité des partenariats et des actions

→ La coopération la plus mobilisatrice de cofinancement du MAE

Le continent africain est la deuxième zone de mise en oeuvre de coopération décentralisée après l'Europe².

La coopération décentralisée franco-sénégalaise est, parmi les coopérations orientées vers la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), une des plus dynamiques. Elle se situe au troisième rang en terme de nombre de partenariats (après le Mali et le Burkina Faso) et au premier rang en terme de cofinancements (pays ZSP et hors ZSP confondus en 2000).

Tableau 5 : Montant des cofinancements (2000)

Pays	Montant en MF
Sénégal	7.917
Burkina Faso	3.850
Maroc	2.084
Bénin	2.072
Vietnam	1.607
Roumanie	2.045
Pologne	1.250
Hongrie	0.940
Brésil	0.784
Chine	0.617

Source : Paul ALLIES et al., Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée, Montpellier, Observatoire des politiques publiques de l'Europe du Sud, 2001, 61p, op. cit. p 22

En 2002, sur les 11 millions d'euros cofinancés au titre de la coopération décentralisée, 1.5 millions d'euros ont été consacrés au Sénégal soit 13%.

Entre 1994 et 2004, le montant total des projets cofinancés a représenté 28.2 millions d'euros soit une moyenne de 2.5 millions par an. Le MAE a engagé sur cette période 9.7 millions d'euros, la part moyenne des cofinancement du MAE représente environ 1/3 du montant total des projets.

Le montant des cofinancements a été fluctuant par année mais globalement, les montants accordés sont allés en croissant. Sur la période 1994-1999, les cofinancements ont été de 3.2

² Paul ALLIES et al., *Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée*, Montpellier, Observatoire des politiques publiques de l'Europe du Sud, 2001, 61p

millions d'euros et sur la période 1999-2004, ils ont été de 5.3 millions. L'engagement du MAE auprès des coopérations les plus importantes (Lille-Saint Louis, Nantes-Rufisque, Ardèche Drôme-Ourossogui) a également été maintenu si ce n'est augmenté.

L'appui du MAE n'est donc pas négligeable, parfois même essentiel. Ainsi la décision du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de Dakar de stopper l'octroi de cofinancements à la Fédération des Pays de Rhône-Alpes a été en grande partie à l'origine de l'arrêt des coopérations entretenues dans ce cadre.

Mais, les collectivités françaises s'engagent fortement sur leurs fonds propres.

Les flux financiers réels sont donc supérieurs puisque d'une part sont connus du MAE les seuls montants des projets cofinancés et d'autre part plusieurs collectivités locales financent sur fonds propres leurs actions sans faire appel au cofinancement de l'Etat (exemple le Conseil Régional Rhône-Alpes).

A noter également que l'évaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux³ montre que les subventions accordées par les collectivités sont citées en troisième position après les fonds propres et les cofinancements du MAE. Les collectivités jouent donc un rôle de bailleurs de plus en plus important. On distinguera ces subventions accordées sur des programmes propres aux ONG de celles accordées à des opérateurs pour la mise en œuvre des programmes initiés par les collectivités elles-mêmes.

On recense dans la base de données du SCAC 151 partenariats connus et classés sous la typologie suivante :

Tableau 6 : Typologie des partenariats recensés

Actif	41
Dynamique à confirmer	26
Nouveau	16
Abandon	26
Inactif	6
Inconnu	36
Total	151

Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

On entend par :

- partenariat actif : projet de coopération en cours où qui a été mené ces dernières années. Dans la majeure partie des cas, ces projets ont fait l'objet d'un cofinancement du MAE et les porteurs sont connus du SCAC.

³ Cab Juby Remix, *Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal Rapport intermédiaire*, Paris, 2005

- partenariat nouveau : projets de coopération qui a récemment fait l'objet d'une convention et qui est classé comme actif même si le contenu reste parfois à préciser et à être mis en œuvre
- partenariat inconnu : projet de coopération dont il est fait état sur le site de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) ou dans les fichiers de Cités Unies France (CUF) mais qui sont inconnus au SCAC. On peut considérer que la majeure partie de ces partenariats a été abandonnée.
- partenariat inactif : projet de coopération qui a connu une période d'activités ponctuellement ou sur plusieurs années (avec le soutien de l'Etat) mais pour lequel, le manque d'informations ne permet pas de témoigner d'une dynamique. Le projet est soit en dormance, soit abandonné.
- partenariat dont la dynamique est à confirmer : projet de coopération pour lequel rien ne permet d'affirmer qu'il est abandonné mais son activité reste à confirmer.
- partenariat abandonné : partenariat inactif pour lequel le SCAC dispose de données objectives permettant de le considérer comme abandonné.

En 2005, environ 1/3 des partenariats sont encore en activité (actifs ou nouveaux) et 2/3 sont soit inconnus soit considérés comme inactifs.

Ce nombre de partenariats actifs (57) est à comparer au nombre d'ONG françaises actives recensées lors de l'évaluation de l'action des ANG⁴, environ une trentaine (on distingue ici les ONG des Organisations de Solidarité Internationale qui sont par contre une multitude à intervenir mais très peu connues).

→ Nature des partenaires : montée en puissance des régions et émergence des intercommunalités

Si on s'attache à identifier le type de collectivités engagées dans un partenariat de coopération décentralisée, on note que du côté français et du côté sénégalais, ce sont les communes qui sont le plus représentées (73.5% des partenariats sont initiés par des communes françaises, 58% des collectivités bénéficiaires sont des communes sénégalaises). **Les partenariats de communes à communes représentent 48% des liens.**

⁴ Cab Juby Remix, *Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal Rapport intermédiaire*, Paris, 2005

Tableau 7 : Répartition des partenariats par type de collectivité en France et au Sénégal

	Région	Communauté Rurale	Commune	Village	Département	Plusieurs	Total
Région	11	0	0	0	0	1	12
Département	3	0	7	0	1	0	11
Communes	0	20	72	17	0	1	110
Intercommunalité	0	5	6	0	0	0	11
Autres	1	0	3	0	1	2	7
Total	15	25	88	17	3	4	151

Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

Lorsqu'elles engagent une relation, les communes françaises choisissent donc en majorité une ville sénégalaise ou une communauté rurale (il s'agit alors de communes plutôt rurale).

On remarque que **les communautés rurales qui représentent 73% des collectivités locales sénégalaises sont peu bénéficiaires de la coopération décentralisée**. Si la sur-représentation des communes françaises s'explique aisément (36000 communes), celle des communes sénégalaises montre donc qu'il est plus naturel pour les collectivités françaises de se jumeler avec une collectivité semblable. Il semble que les communautés rurales manquent de visibilité auprès des élus français alors que leurs besoins sont immenses.

Tableau 8 : Répartition des partenariats par type de collectivité française

Collectivités françaises	Nombre	%
Région	12	7,9
Commune	111	73,5
Département	11	7,3
Intercommunalité	11	7,3
Associations	5	3,3
Autres (EPCI)	1	0,7
Total	151	100%

Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

Tableau 9 : Répartition des partenariats par type de collectivité sénégalaise

Collectivités sénégalaises	Nombre	%
Région	15	9%
Communauté rurale	25	17%
Commune	88	58%
Village	17	11%
Département	2	2%
Plusieurs	4	3%
Total	151	100%

Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

PS : village et département ne sont pas des niveaux de collectivités locales

Les régions sénégalaises disposent par contre toutes d'un partenariat, certaines même plusieurs (la Région de Saint Louis avec le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais, le Conseil Régional Rhône Alpes, le Conseil Régional Midi Pyrénées). Elles sont quasiment toujours jumelées avec une collectivité française homologue.

L'implication des régions françaises dans la coopération décentralisée se confirme depuis 2002. Si seule la région Nord Pas-de-Calais était active avant 1992, onze conseils régionaux l'ont rejoint dont 5 depuis 2002. Ces coopérations sont de plus pérennes puisque 66 % sont toujours actives.

Pour les départements français qui ne disposent pas de collectivité équivalente, les relations sont nouées soit avec une commune soit une région. Il faut souligner que certaines coopérations sont contractées avec des niveaux qui ne relèvent pas d'un échelon de décentralisation (département ou village).

Enfin on note une émergence des intercommunalités dans le domaine de la coopération décentralisée. Huit sont actives dont 5 depuis 2002, la jeunesse de leur engagement explique le taux élevé de partenariats actifs (72%).

On remarquera cependant que si les communes sont les plus nombreuses (et les plus anciennes à s'être engagées), seulement 29% des partenariats sont encore en activité.

Tableau 10 : Pourcentage des partenariats en activité par type de collectivité

	Total	%	Actif	Nouveau	Total	%
Région	12	7,9%	3	5	8	66,7%
Communes	111	73,5%	24	8	32	28,8%
Département	11	7,3%	4	1	5	45,5%
Intercommunalités	11	7,3%	7	1	8	72,7%
Associations	5	3,3%	3	0	3	60,0%
Autres (EPCI)	1	0,7%	1	0	1	100,0%
Total	151	100,0%	42	15	57	37,7%

Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

→ Une répartition géographique inégale : concentration sur les zones de migration et les zones côtières

Les graphes et tableaux ci-dessous font apparaître une **relative concentration des projets de coopération décentralisée au Sénégal**. Les régions de Saint Louis et Matam concentrent près de la moitié du montant des projets cofinancés (30.6% et 14.6%), l'autre moitié se répartit sur quatre régions : Dakar (11.9%), Tambacounda (11.6%), Ziguinchor (10.9%) et Thiès (10.2%). Deux projets concernent plusieurs collectivités : celui d'attribution de bourses par le Conseil Régional de Bretagne et celui de la modernisation de l'état civil par l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF).

Tableau 11 : Répartition des partenariats par région au Sénégal

	Dakar	Thies	St Louis	Matam	Kaolack	Fatick
Total partenariats	27	17	24	12	6	6
% Total Partenariats	18%	11%	16%	8%	4%	4%
% dont actifs ou nouveaux	15%	24%	46%	58%	33%	50%
% Total Actifs et nouveaux	7%	5%	17%	12%	5%	2%
Montant projet cofinancé (M Euros)	3701138	3192649	9543345	4562808	117707	371062
% Montant Total cofinancé	11,9%	10,2%	30,6%	14,6%	0,4%	1,2%

Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

	Diourbel	Kolda	Ziguinchor	Louga	Tambacounda	Plusieurs
Total partenariats	6	7	22	6	16	2
% Total Partenariats	4%	5%	15%	4%	11%	1%
% dont actifs ou nouveaux	0%	43%	45%	17%	63%	0%
% Total Actifs et nouveaux	0%	2%	20%	2%	22%	0%
Montant projet cofinancé (M Euros)	51299	147423	3398513	68537	3612847	2459840
% Montant Total cofinancé	0,2%	0,5%	10,9%	0,2%	11,6%	7,9%

Certaines régions apparaissent comme déshéritées en terme de mobilisation de la coopération décentralisée : Diourbel (aucun partenariat actif à ce jour), Fatick et Kaolack (zone arachidière), Louga et Kolda. Si pour cette dernière région, une explication peut être avancée (troubles en Casamance), le manque d'intérêt des autres régions ne s'explique pas par une difficulté particulière d'accès ou autre. Il faut plutôt s'attacher à identifier les raisons de l'attraction des autres régions : l'importance historique des villes de Dakar et de Saint Louis (le réseau de l'Internationale Socialiste est à l'origine de la mobilisation de la Ville de Lille) et le rôle des migrants originaires pour la plus grande partie de la région du fleuve Sénégal (qui concerne la région de Matam et celle de Tambacounda) mais aussi l'attrait touristique de ces zones.

Si la région de Dakar comptabilise le plus grand nombre de partenariats (27), seulement 4 soit 15% sont considérés comme encore en activité. Les régions qui concentrent le plus de partenariats en activité sont Tambacounda (22%), Ziguinchor (20%) et Saint Louis (17%). Ce sont celles qui mobilisent donc le plus de financement.

Concernant l'origine géographique des collectivités françaises engagées dans une coopération, toutes les régions sont représentées à l'exception de la Bourgogne, la Corse et la Franche-Comté. Certaines régions sont considérées comme particulièrement actives, celles totalisant le plus de partenariats sont dans l'ordre décroissant : l'Ile de France, Rhône-Alpes, le Nord Pas-de Calais puis la Basse Normandie, PACA et la Bretagne. Ce classement diffère si on s'attache aux seules coopérations considérées comme actives ; la région Rhône-Alpes est en première position suivie à égalité par le Nord Pas-de-Calais et l'Ile de France.

Tableau 12 : Répartition des partenariats par région en France

Région	Nombre total de partenariats	Nombre de partenariats actifs
Ile de France	23	6
Rhône-Alpes	20	11
Nord Pas-de-Calais	12	6
Basse Normandie	9	4
PACA	9	4
Bretagne	9	5
Midi Pyrénées	8	5
Alsace	6	5

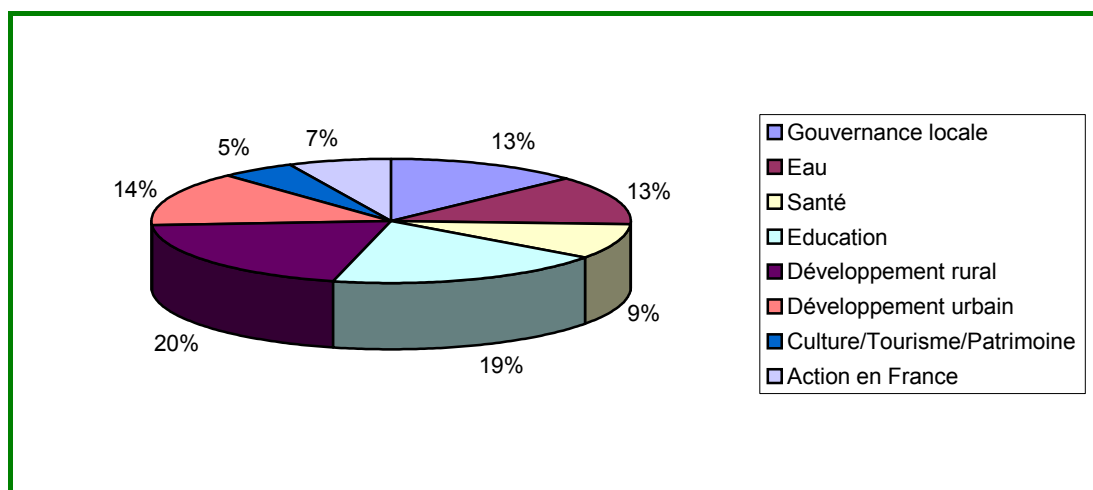
Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

Hormis le cas de la région Nord Pas-de-Calais avec la région de St Louis, et dans une moindre mesure de la région Rhône-Alpes avec les régions de Matam et de Tambacounda, cette analyse fait apparaître l'absence de cohérence géographique et de concentration des actions, liée en grande partie à l'histoire individuelle de chaque partenariat.

→ Une répartition multi-thématique des actions :

Sur la période 1994-2004, la répartition en terme de montant total des projets est la suivante :

Figure 4 : Répartition thématique des actions (par montant)



Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

La clef de répartition est celle adoptée par le Poste de Dakar (cf. annexe 5), elle se rapproche de celle utilisée par la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale (MCNG) pour le formulaire de requête de cofinancement, en mettant plus en valeur la thématique « alimentation en eau » de part son importance au sein des OMD.

Si on fait le même travail en fonction du nombre d'actions consacrées à telle ou telle thématique, on trouvera à peu près les mêmes pourcentages si ce n'est pour l'alimentation en eau qui totalise 5% des actions mais 12.7% des budgets. L'adduction en eau, les forages (...) sont en effet des opérations coûteuses.

Si on s'attache à identifier par thème, les actions les plus représentatives ou consommatrices on obtient les résultats suivants :

Gouvernance locale :

Cf. partie 2.3

Alimentation en Eau :

Les actions les plus significatives sont :

- Programme Alizés (pompes à eau alimentée par des éoliennes) du Conseil Régional Nord Pas-de-Calais
- Adduction d'eau par Cherbourg-Octeville à Coubalan
- Adduction d'eau par Bretteville sur Odon à Ouonck
- Equipement hydraulique par St Herblain sur la communauté rurale de Ndiagianiao

La région de Ziguinchor bénéficie de 42% du montant total avec les deux projets portés par Cherbourg et Bretteville.

Santé et Action Sociale :

Les projets les plus mobilisateurs de financements ont été :

- Programme de lutte contre la bilharziose dans la région de Saint Louis par le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais
- Programme Mère Enfants, programme de soutien aux personnes défavorisées ou handicapées et programme de santé communautaire dans la région de Saint Louis par le Partenariat Lille-Saint Louis et sa Région (comité de jumelage)
- Réhabilitation de maternité et de cases de santé par l'association Ardèche-Drôme-Ourossogui (ADOS) dans la région de Matam

Ces différents programmes représentent près de la moitié du montant total des projets cofinancés en matière de santé et d'action sociale. Le programme de coopération entre Nantes et Rufisque comporte aussi un volet d'appui au secteur de la santé : cases nutritionnelles,

soutien aux relayeuses de santé, protection civile avec programme original de coopération entre sapeurs pompiers des deux villes.

Les autres actions consistent pour la plus part à des construction/réhabilitation de cases de santé ou maternité, ou à un apport en équipements médical. On remarque assez peu de coopérations hospitalières financées au titre de la coopération décentralisée mais cinq sont out de même actives (elles émargent sur le FSP Réforme hospitalière).

Education et Formation Professionnelle :

L'appui à l'éducation reste un secteur privilégié par la coopération décentralisée. On relève que 3 partenariats mobilisent les deux tiers du montant total des projets cofinancés : la construction du Lycée de Rufisque par le Conseil Régional Ile de France (37%), le programme d'alphabétisation fonctionnelle de la ville de Bouguenais sur la communauté rurale de Ballou (14%) et le programme de soutien à la scolarisation du Partenariat (13%).

Les autres actions sont le plus souvent des projets de construction de classes, d'apport en fournitures scolaires, d'échanges pédagogiques ou scolaires...

Concernant la formation professionnelle, hormis l'appui du Conseil Régional Rhône-Alpes sur la filière froid et celui du Conseil Régional d'Alsace sur la filière bois à Ziguinchor, on relève peu d'action dans ce domaine.

Développement rural :

Il s'agit de la thématique la plus consommatrice de financements mais aussi de celle pour laquelle on a le plus de mal à identifier les actions. En effet pour plus du tiers du montant total, il s'agit de projets multithématiques antérieurs à 1999 pour lesquels les archives ne sont plus disponibles.

Les projets les plus conséquents sont ceux de :

- la Communauté de communes du Val de Drôme avec la réhabilitation du Marigot de Kello (l'hydraulique villageoise représente 17% du volume consacré au développement rural)
- la Région Midi-Pyrénées avec un programme de crédit agricole et d'appui à l'élevage sur la région de Thiès.

Ensuite, on dénombre une multitude de micro-projets d'appui aux groupements de producteurs, d'allègement des travaux des femmes (moulin à mil), de périmètres maraîchers...

Développement Urbain :

Cinq partenariats ont mobilisé 60% de l'enveloppe totale :

- Grande Synthe/Guédiawaye (partenariat abandonné) autour de l'appui à l'élaboration d'un projet de ville
- Ados pour la construction du marché à Ourossogui

- le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais à Saint Louis sur un programme de collecte des ordures
- le Partenariat à Saint Louis et Dagana (collecte des ordures, valorisation des infrastructures commerciales)
- Les départements de Savoie et de Haute-Savoie pour la construction d'un marché et d'une gare routière (financé par l'AFD) à Bignona

La part de l'assainissement et collecte des ordures représente 20% des actions de développement urbain.

Les autres actions sont centrées sur la construction d'infrastructures sociales (foyer socio-éducatifs...) et le développement social des quartiers.

Culture, Patrimoine et Tourisme :

Deux partenariats mobilisent 65% du montant total :

- un inventaire du patrimoine bâti de Saint Louis mené par Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU)^o
- l'organisation de festivals ethniques par le Conseil Général de l'Isère dans la région de Tambacounda

Les autres projets dans cette rubrique correspondent à des échanges culturels ponctuels. Les actions de préservation du patrimoine naturel sont plus rares, le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais a travaillé sur la valorisation et la préservation des parcs naturels de Saint Louis.

Action en France :

Sont répertoriés dans cette thématique les nombreux chantiers de jeunes qui se déroulent au Sénégal mais dont les retombées sont essentiellement au Nord.

ADOS et le Partenariat totalise 84 % des actions d'éducation au développement. Ils ont un volet uniquement consacré à ces animations associé à leur programme de coopération.

Cinq bourses ont été octroyées à des étudiants sénégalais sans compter celles financés par le Conseil Régional de Bretagne sur fonds propres.

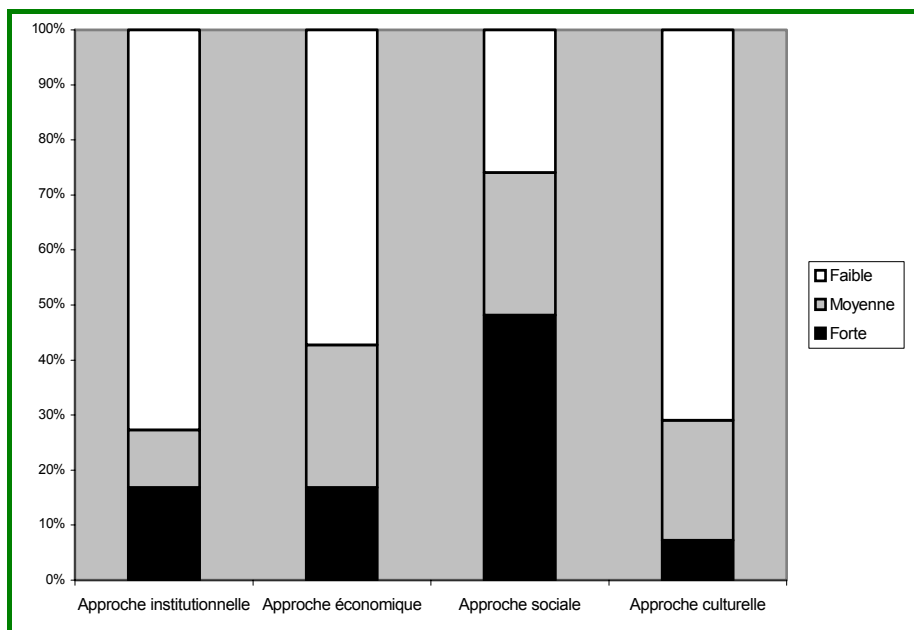
On constate donc que **l'action des collectivités françaises est pluri-thématique. La coopération décentralisée vise à améliorer les services de base** offerts par les collectivités sénégalaises à leur population. Si l'eau n'est pas une compétence transférée, la santé et l'éducation sont bien deux priorités pour les pouvoirs locaux.

A travers les collectivités, la population est bien la cible prioritaire.

Un secteur est très peu présent, celui du développement économique. L'étude des projets selon leur approche dominante montre en effet que seul 1 projet sur 3 présente une approche économique forte ou modérée tandis que 3 projets sur 4 présente une approche sociale forte ou modérée.

L'analyse des projets fait apparaître que seul 1 projets sur 4 présente une approche culturelle forte ou modérée mais c'est sans prendre en compte les échanges culturels qui ont lieu lors de toute coopération.

Figure 5 : Valeur Ajoutée dominante des projets



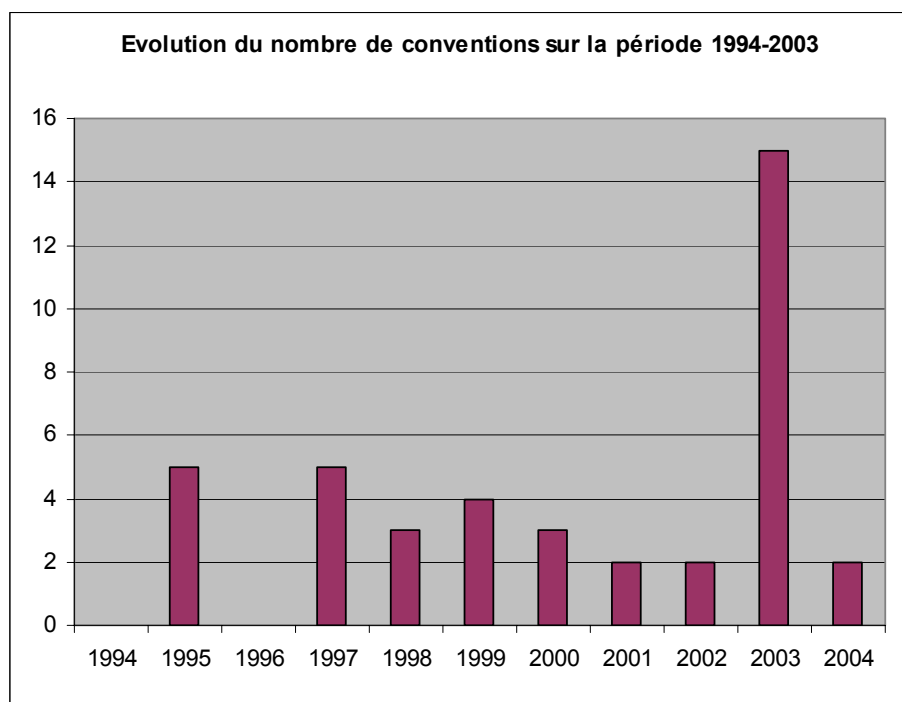
Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

2.1.2 Des partenariats de proximité et ancrés dans le temps

Contrairement aux programmes des bailleurs multilatéraux ou bilatéraux qui ont une durée de vie de quelques années, les partenariats initiés dans le cadre de la coopération décentralisée sont pour la plus part inscrits dans la durée. Un quart des liens ont débuté avant 1992, la moitié entre 1992 et 2002 et le quart restant après 2002.

On peut penser que la loi de 1992 institutionnalisant la coopération décentralisée en France a entraîné l'apparition de nouveaux partenariats. Le « boom » du nombre de conventions de coopérations que l'on peut remarquer sur le graphe ci-dessous s'explique lui par l'arrivée de nouveaux élus locaux (après une période de délégations spéciales qui avait gelé un bon nombre de partenariat) désireux d'investir le champ de la coopération décentralisée.

Figure 6 : Evolution du nombre de conventions (1994-2003)



Source : Cab Juby Remix, *Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal Rapport intermédiaire*, Paris, 2005

A propos de conventionnement, on note une grande diversité dans la nature juridique de la relation : une convention de coopération, une Charte, un accord de jumelage, ou l'absence de convention. Cependant 78% des partenariats actifs fonctionnent avec une convention. Par contre, relativement peu de coopérations se dotent de conventions opérationnelles.

Les jumelages les plus anciens sont ceux contractés entre Saint Maur et Ziguinchor initié en 1967, et entre Concarneau et Mbour en 1973.

Cette pérennité des liens s'explique en partie de part l'historicité des partenariats où les relations humaines sont souvent essentielles.

Les conditions d'établissement d'un partenariat sont très variables mais quelles qu'elles soient, elles impliquent des acteurs qui restent ensuite au centre de la coopération.

Une relation peut être initiée lors d'une rencontre entre élus dans un colloque, lors d'une visite privée au Sénégal ou par une médiation conduite soit par une association française présente sur le terrain qui souhaite impliquer sa collectivité soit, par des ressortissants immigrés investis dans des initiatives d'aide à leur village et qui créent un lien leur collectivité d'accueil et celle d'origine.

Il est plus rare que le choix du partenaire relève d'un réel choix politique de la collectivité française, mais quand cela a lieu cette dernière cherche alors une collectivité avec laquelle elle a des similitudes. On peut citer le partenariat entre Toulouse et Saint Louis, deux villes qui

partagent une histoire commune (l'aéropostale) ou le partenariat entre Drancy et Gorée (déportation et esclavage).

Le choix peut aussi être orienté vers une collectivité qui fait face au même environnement ou qui a des enjeux de développement similaires (Concarneau et Mbour autour de la pêche par exemple).

Une vingtaine de partenariats implique une association de ressortissants dont la moitié sont issus de la région Ile de France, de la Normandie (Basse et Haute) puis de PACA. On remarquera que ces trois régions sont les trois premières régions d'accueil de migrants sénégalais (source INSEE).

L'investissement du champ de la solidarité peut donc aussi être motivé par des considérations d'intégration de cette communauté. Le Havre, troisième ville sénégalaise de France, a axé sa coopération autour de chantiers à destination de jeunes de seconde génération et elle a incité les ressortissants à s'impliquer et à s'organiser en comité.

Les relations de coopération entre une commune d'accueil et une commune d'origine des migrants sont donc assez rares mais si les migrants ne sont pas à l'origine des jumelages, ils sont parfois étroitement associés. Certaines collectivités font remonter des limites dans le rôle des associations de migrants (décalage avec les réalités locales) et pensent que les OSIM sont parfois « idéalisées » alors même qu'elles auraient besoin d'un accompagnement en matière de conception et de conduite de projets⁵.

Cas de la coopération entre la communauté rurale de Ballou et la ville de Bouguenais (Loire Atlantique) :

Cette commune n'accueille pas d'immigrés venant de la région du Fleuve mais elle a souhaité impliquer des ressortissants installés dans la région parisienne.

« Les migrants ont pris contact avec nous dès l'origine de notre coopération. Ils sont un partenaire privilégié. Ils sont organisés en Comité de Liaison regroupant les dix villages de leur Communauté qui est notre interlocuteur. » (Extraits du questionnaire envoyé dans le cadre de l'évaluation de l'action des ANG (été 2005) complété par la Ville de Bouguenais en réponse à la question « Quelle est la place des migrants dans la naissance et la mise en oeuvre des partenariats ? »

Les émigrés se sont organisés en Comité de Liaison des ressortissants de la Communauté Rurale de Ballou et se sont vus confier une fonction de porte-parole en France, ils sont également invités par la délégation de Bouguenais lors de leur visite à Ballou. Mais leur rôle n'est pas toujours bien accepté par les élus de la communauté rurale : les élus ont encore une légitimité à conquérir et la coopération décentralisée peut les y aider ; ils entendent donc gérer directement les relations avec le partenaire français. L'action des migrants ne facilite pas non plus le contexte de cette coopération confrontée à des tensions inter villageoises car ils ont tendance à reproduire une solidarité villageoise.

⁵ B. HUSSON et B. SALL, *Migration et Développement. Evaluation de la stratégie du GRDR dans le Bassin du Fleuve Sénégal*, F3E, CIEDEL, Groupe SAHEL Recherche, 2001

L'engagement de nombreux acteurs économiques (Chambre de commerce, Chambre d'agriculture), associatifs, du monde de l'enseignement (collèges, lycées notamment agricoles) au Nord mais aussi au Sud (groupements de femmes, de producteurs, de jeunes...) permet de tisser des liens et fait de **la coopération décentralisée, une coopération à taille humaine, de territoire à territoire.**

C'est cette dimension qui peut être aussi source d'abandons des projets à la suite de la disparition des personnes ressources, de la non réélection des élus, de manquements dans le contrat de confiance qui sont alors difficilement surmontables lorsque les relations étaient surinvesties.

2.1.3 Recours à des opérateurs et logique de solidarité privilégiée

Les actions de coopération décentralisée découlent le plus souvent initiatives entre individus mais elles mobilisent par la suite une multiplicité d'intervenants :

- les comités de jumelage et les associations de solidarité (au Nord comme au Sud)
- des acteurs non spécialisés de la coopération (lycées, centre sociaux, établissements de santé...)
- la coopération bilatérale par les financements qu'elle apporte.

Cette large mobilisation s'explique par une double nécessité pour les collectivités françaises :

- mobiliser les acteurs de leur territoire (se développe alors une dynamique d'entraînement de la coopération décentralisée surtout si la collectivité a une politique d'encouragement volontariste avec des instruments financiers)
- assurer un suivi des actions.

En effet, contrairement aux ONG françaises qui ont à 90% un relais local⁶, **peu de collectivités ont la capacité de maintenir une assistance technique permanente sur place voire même de suivre en interne les projets. Elles font alors appel à des acteurs auxquels elles vont déléguer la maîtrise d'ouvrage de la coopération.** Ces opérateurs sont de nature différentes : comité de jumelage (Pays de Savoies Solidaires pour les département de Savoie et Haute-savoie), ONG française (Aide et Action pour le volet éducation de Nantes-Rufisque), ONG sénégalaise (ONG Kora pour La Roche-sur-Yon) ou encore font recours à un volontaire de l'AFVP...

⁶ Cab Juby Remix, *Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal Rapport intermédiaire*, Paris, 2005

Ces opérateurs ont en charge la totalité des projets de la coopération (Partenariat Lille-Saint Louis pour le jumelage de ces deux villes) ou assurent le suivi d'un seul volet (développement du tourisme équitable par Tétraktys, ONG spécialisée sur cette thématique sur plusieurs continents, pour le Conseil Général de l'Isère à Tambacounda).

Sur les 57 partenariats actifs ou nouveaux recensés, la moitié sont en délégation de maîtrise d'ouvrage. Cela n'implique pas forcément une présence sur place puisque seuls une petite dizaine de partenariats ont un relais local permanent : le Conseil Général du Nord, Lille Métropole Communauté Urbaine, Lille et le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais avec le Partenariat ; le Conseil Général de l'Ardèche, le Conseil Général de la Drôme, la communauté de communes Val de Drôme avec ADOS ; le SICOVAL (communauté d'agglomérations du sud-est toulousain) avec un volontaire ; la région Rhône-Alpes avec un correspondant sénégalais.

Ce mode opératoire a pour conséquence paradoxale que les acteurs les plus mobilisateurs de la ligne coopération décentralisée du MAE sont les opérateurs eux-mêmes notamment deux : le Partenariat Lille-Saint Louis et ADOS.

Deux opérateurs incontournables de la coopération décentralisée franco-sénégalaise : le Partenariat Lille-Saint Louis et ADOS :

Association Ardèche Drôme Ourosogui Sénégal-ADOS

L'association ADOS est née en 1985 de la rencontre de la Ville de Valence avec les migrants du village de Ouro Sogui. Durant cette première phase de partenariat, de nombreuses réalisations de type humanitaire ont vu le jour : banque de céréales, aménagements agricoles, centre social féminin, école, adduction d'eau... C'est en 1991 que l'ADOS étend son espace d'action à Sinthiou Bamambé où elle participe à la construction d'une maternité. En 1995, l'ADOS devient une association de coopération décentralisée (avec l'adhésion des départements de la Drôme et de l'Ardèche) et elle met en place, avec l'AFVP, un programme d'appui au développement local (PROADEL - 1997-2000) sur la Communauté rurale de Sinthiou Bamambé. A partir de 2001, l'action auprès des collectivités territoriales de Matam est renforcée avec l'appui à l'élaboration de PLD.

Parallèlement aux projets menés au Sénégal, l'ADOS développe un volet « éducation au développement » dans les établissements scolaires de la Drôme et de l'Ardèche.

L'association dispose d'une équipe permanente en France et une autre au Sénégal (permanents sénégalais et deux volontaires). ADOS est désormais opérateur de trois partenariats dans la région de Matam (et d'autres sont en projets) :

- Communauté de communes du Val de Drôme avec la communauté rurale de Sinthiou Bamembé
- Département de la Drôme avec la commune d'Ourosogui
- Département de l'Ardèche avec la commune d'Ourosogui

Partenariat Lille-Saint Louis

Le Partenariat est une association de solidarité internationale qui a été créé en 1981, suite au jumelage entre les villes de Lille, et de Saint-Louis. Son action s'est par la suite étendue et

régionalisée (l'association est devenue Partenariat entre Lille Saint Louis et sa région pour devenir depuis 2005 le Partenariat).

C'est un des acteurs les plus anciens de la coopération décentralisée au Sénégal (plus de 20 ans). En France, l'association s'est imposée comme l'opérateur de quatre collectivités du Nord : le Conseil Régional, le Conseil Général, LMCU et la ville de Lille. Elle mène dans cette région de nombreuses activités d'éducation au développement.

L'association compte 15 salariés, 5 en France et 10 à Saint Louis (un expatrié, 2 volontaires et du personnel sénégalais). Elle mène de nombreux programmes autour de la santé, l'éducation et l'appui institutionnel en tant qu'opérateur mais aussi en tant qu'ONG.

Les motivations des collectivités sont diverses. Une étude des discours des dossiers de demandes de subventions montre que l'on retrouve les trois discours identifiés par B. Husson⁷ :

- la coopération décentralisée est un moyen de « rapprochement entre les hommes », une « école de la solidarité », un « espace de rencontre interculturelle »
- la coopération décentralisée est une coopération au développement, elle réalise des actions concrètes qui répondent aux besoins des populations
- la coopération décentralisée est un moyen de soutenir la dynamique de démocratisation et de renforcer la décentralisation.

B. Husson décrit également des phases d'évolution et de positionnement des coopérations décentralisées⁸ comme suit :

Approche humanitaire	Approche développement	Approche institutionnelle
Origine		
Renforcement		
		Consolidation

Dans la réalité, **l'analyse des thèmes d'intervention a montré que l'« aide solidarité » reste très présente.** Elle intervient dans le cadre de projets concernant prioritairement la santé, l'éducation, l'hydraulique en direction de publics cibles. Cette « aide solidarité » peut prendre la forme d'une « coopération conteneur » ou évoluer vers une approche de développement local autour de la gestion de projets.

Si des collectivités sont passés de l'approche humanitaire ou « coopération conteneur » à l'approche « développement local », certaines continuent à limiter leur coopération à l'envoi de fournitures (Concarneau/Mbour) et d'autres adoptent dès le début une troisième approche,

⁷ B. HUSSON ., *Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne*, Paris, MAE, CIEDEL, F3E., 2003, 98p, op. cit. pp 10-11

⁸ B. HUSSON, *Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne*, Paris, MAE, CIEDEL, F3E., 2003, 98p, op. cit. p 25

celle de l'appui institutionnel (le Conseil Général de l'Isère a instauré dès le début une démarche de programme avec un axe institutionnel fort en associant le Conseil Régional de Tambacounda et l'ARD).

Mais comme on va le voir dans la partie suivante, cette finalité est peu mise en œuvre même si le renforcement institutionnel des collectivités est souhaité par les responsables politiques sénégalais et français.

2.2 L'appui institutionnel : une ambition partagée dans les discours ...

2.2.1 Contextes nationaux de la coopération décentralisée : des objectifs différents

→ Cadre réglementaire français : la reconnaissance de l'action extérieure des collectivités locales

La coopération décentralisée, au sens français, est définie de la façon suivante « *il y a coopération décentralisée lorsqu'une (ou plusieurs) collectivité locale française développe des relations avec une (ou plusieurs) collectivité locale étrangère : il peut s'agir aussi bien de l'établissement de relations d'amitié ou de jumelage avec des collectivités territoriales étrangères, 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 de services mais aussi de coopération transfrontalière et de coopération interrégionale* »⁹.

Cette définition est inscrite dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Cette loi vient encadrer des pratiques bien antérieures à 1992 dont le développement a poussé le législateur à définir un cadre d'action approprié. En effet, les collectivités notamment les villes ont entamé dès la fin de la seconde guerre mondiale des relations de jumelages avec les pays européens voisins, surtout l'Allemagne. Dans les années 70, ces liens de « rapprochement des peuples » se transforment pour devenir des liens de solidarité avec les pays émergents (émergence du Tiers-Monde sur le contexte international, sécheresses au Sahel...).

Avec les lois de décentralisation (1982), ces relations extérieures se multiplient à la fois quantitativement et qualitativement (engagement des régions et départements, diversification géographique..) et une circulaire du 26 mai 1983 tente de remédier au vide juridique en

⁹ CNCD, Guide de la coopération décentralisée, Paris, La Documentation française, 2000, 97p

reconnaissant aux collectivités la possibilité de nouer des relations avec des collectivités d'autres pays ceci sous le contrôle de l'Etat.

Ce n'est qu'avec la loi de 1992 que l'Etat concède aux collectivités le droit de mener une action extérieure. Cette loi vient en fait entériner une réalité qui prend des formes diverses, le vide juridique ayant permis un foisonnement d'initiatives.

Le cadre législatif institué est relativement souple, les collectivités doivent respecter quelques obligations : signature d'une convention de coopération (et dépôt à la préfecture), respect des engagements de l'Etat français et respect de l'intérêt local.

En effet, **la coopération décentralisée est un mode d'exercice de ces compétences.** Cela implique que les actions menées doivent être justifiées par rapport à l'intérêt local et que les actions s'appuient sur les différents services techniques et sur donc les compétences respectives des collectivités.

« La coopération décentralisée est la fille adoptive de la décentralisation », « les collectivités ont fait leur entrée dans le concert international moins contre l'Etat que qu'en conséquence directe l'accomplissement de leurs nouvelles responsabilités »¹⁰. Cette institutionnalisation va conduire peu à peu à sa professionnalisation.

➔ Cadre réglementaire sénégalais : autorisation de mobilisation de fonds étrangers ou cogestion de la pauvreté

Le cadre sénégalais de la coopération décentralisée est réglementé par l'article 17 du code des collectivités locales qui stipule :

« Dans les conditions prévues par le présent code, les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement ».

La DCL du Ministère de l'Intérieur avait en charge le suivi de la coopération décentralisée jusqu'en 2000. Puis le Ministère de la décentralisation et de la planification locale en a hérité avant d'être dissout pour devenir le Ministère de la coopération décentralisée et de la coopération internationale suite au décret du 18 mai 2005. Ces allers-retours attestent de la difficulté de l'Etat à appréhender ce type de coopération.

¹⁰ A. ALLIES *et al.*, *Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée*, Paris, Observatoire des politiques publiques de l'Europe du Sud, 2001, 61p, op.cit. p.44

Il n'existe pas de définition de la coopération décentralisée. Mais, les missions du Ministère précisées dans ce même décret sont les suivantes :

- suivi de l'ensemble des actions de coopération que le Sénégal entretient avec ses partenaires
- développement d'une coopération Sud-Sud
- développement des relations entre collectivités sénégalaise et les collectivités étrangères.

Cette politique a pour but de favoriser le développement du territoire et de réduire la pauvreté. On comprend ainsi que la coopération décentralisée ne se limite pas à la définition française. Certes l'importance de la coopération décentralisée franco-sénégalaise influe sur la prise en compte des relations entre collectivités mais, les missions du Ministère lui permettent de s'adapter aux autres définitions notamment celle européenne.

Il s'agit en premier lieu de permettre aux collectivités locales de trouver des partenaires pour financer leurs projets qu'il s'agisse de bailleurs multilatéraux, bilatéraux, de collectivités étrangères ou d'ONG. Pour l'ancienne Ministre de la Coopération Décentralisée, Soukena Ndiaye Bâ, « *la coopération décentralisée vient faciliter la mise en œuvre de programme et projets issus des plans de développement* »¹¹.

Si les collectivités ont l'obligation de se limiter à leurs compétences propres et de respecter les engagements internationaux du Sénégal (obligations similaires en France), une grande liberté leur est donc laissée pour l'établissement de liens avec des partenaires étrangers. Un contrôle a priori n'est exigé que pour des coopérations dont le montant dépasserait les 100 millions de CFA.

Une grande autonomie est accordée aux collectivités locales pour nouer des relations avec des partenaires étrangers.

L'enjeu pour l'Etat sénégalais diffère en effet de celui de l'Etat français puisqu' **il s'agit moins de concéder une partie de sa diplomatie étrangère que de pallier à ses carences en terme d'appui à la décentralisation**. Ainsi les postures et attentes des collectivités sénégalaises et de celles françaises (et de leurs élus) sont parfois source d'incompréhensions et de blocages.

Mais si les objectifs sont différents, les discours se rejoignent sur la mission assignée à ce type de coopération : l'appui à la décentralisation.

¹¹ Rapporté par *Enjeux Région*, 2005, avril (publication du Ministère de la Coopération décentralisée).

2.2.2 La décentralisation : un enjeu commun

A l'origine à travers les jumelages, les villes souhaitaient diffuser une culture de paix dans un contexte international de guerre froide et de construction européenne. Depuis, dans le contexte de décentralisation et de l'importance croissante des relations internationales, de nouveaux enjeux sont apparus.

Dans la loi de 1992, aucune mission particulière n'est assignée à la coopération décentralisée. Mais 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 l'apparition des concepts de développement de gouvernance locale, développement durable ou de société civile, les postures de ces acteurs évoluent. 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* »¹².

Pour les ONG qui revendiquent une relation privilégiée avec la société civile, « *la collectivité locale a changé de nature : de bailleur, qui soutenait avec plus ou moins de bienveillance leur action (...), la collectivité est passée du statut de partenaire occasionnel à celui de collègue potentiel voire de concurrent* »¹³.

Les nouveaux gouvernements locaux du Sud sont également à la recherche d'une reconnaissance. « *Les conceptions de la société civile divergent quant à la place qu'il faut accorder aux collectivités territoriales. Certains auteurs voient les collectivités territoriales comme des simples associations en ce qu'elles sont non gouvernementales, alors que d'autres mettent l'accent sur leur caractère public, considèrent que les pouvoirs locaux, tout en ayant une légitimité politique différente du pouvoir central, sont des acteurs étatiques à part entière* »¹⁴.

Ils revendiquent pourtant leur légitimité démocratique face à des ONG qui « *questionnent cette légitimité sous prétexte soit de [leur] antériorité, soit du soupçon d'efficacité voire d'incompétence des équipes municipales.* »¹⁵

¹² DAECL, *Les collectivités territoriales, partenaires de la coopération institutionnelle*, Paris, 1999

¹³ B. SALAMAND, « ASI et collectivités locales : partenaires, collègues ou concurrents ? », *Territoires* n° 445, 2004, p 31-32

¹⁴ M. LECLERC-OLIVE, « Décentraliser : enjeux théoriques et politiques », 1999, 14p

¹⁵ JP. ELONG MBASSI, « Édito », *La Lettre du PDM* n° 37, avril 2005

Cette double recherche de légitimité va conduire les collectivités à développer autour de la coopération décentralisée un discours centré sur l'appui institutionnel.

Les collectivités sénégalaises souhaitent pouvoir renforcer leur capacité et les collectivités françaises qui, de part la spécificité de la définition française de la coopération décentralisée, se considèrent comme leurs interlocuteurs privilégiés pour apporter cet appui.

Différencier échange institutionnel et appui institutionnel¹⁶ :

L'échange institutionnel peut être défini comme des rencontres, des visites, des échanges d'expériences sur l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un ensemble de services ou plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale.

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

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

S'il est délicat de déterminer dans quel sens ce discours s'est diffusé, il fait l'objet d'un consensus chez les différents acteurs.

Au niveau de l'Etat, 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.* »

L'organisation Cités Unies France sensibilise également ses membres : « *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 de d'anticipation et d'habitude de délégation en direction de la société civile* »¹⁷.

Les collectivités elles-mêmes s'investissent de cette mission : « *La Région a aussi veillé à inscrire son action dans une logique de renforcement de l'action publique locale. Pour cela, nous avons la stratégie d'aider nos partenaires à réussir leur décentralisation. La coopération décentralisée, lorsqu'elle associe la collectivité partenaire à toutes les étapes de l'élaboration des politiques publiques et qu'elle renforce son rôle et ses moyens, donne toutes ses chances à la décentralisation.* »¹⁸

¹⁶ B. HUSSON., *Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne*, Paris, MAE, CIEDEL, F3E., 2003, 98p, op. cit. p 15

¹⁷ CUF, *Coopération franco-sénégalaise*, Paris, Octobre 2002

¹⁸ Conseil Régional Rhône-Alpes, *Assises régionales de la Solidarité Internationale et de la Coopération décentralisée*, Lyon, 2005

Cette orientation commune a abouti lors de la commission mixte de Mars 2002 à la volonté d'adapter le dispositif de coopération au processus de décentralisation en cours en affirmant le rôle prioritaire de la coopération décentralisée dans l'appui institutionnel aux collectivités locales.

Extraits de la commission mixte 2002 :

Les deux parties souhaitent que cette coopération décentralisée poursuive son essor. A cette fin, **la partie française poursuivra ses appuis financiers aux projets portés par les collectivités décentralisées et conformes aux priorités nationales et locales de développement.** Elle rappelle que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent obtenir un appui (conseil, expertise, information) des assistants techniques affectés auprès de la Maison des élus locaux et auprès du Conseil régional de Ziguinchor.

La partie française développera également des outils de suivi et d'information qui permettront de mieux faire connaître et de valoriser la coopération décentralisée. Il s'agira notamment de créer une banque de données et une cartographie des partenariats existants. Ces informations seront mises à la disposition des autorités, des acteurs de la coopération décentralisée, des ONG et des bailleurs de fonds en vue notamment de favoriser une meilleure articulation ainsi que le développement de complémentarités entre leurs projets respectifs.

Les deux parties souhaitent que la coopération décentralisée intervienne de manière plus homogène sur l'ensemble du territoire du Sénégal. Actuellement les six régions les plus démunies (Diourbel, Louga, Fatick, Kaolack, Tambacounda et Kolda) restent peu concernées par cette coopération.

Elles soulignent également la **nécessité pour la coopération décentralisée d'orienter prioritairement son action sur le renforcement institutionnel des collectivités sénégalaises.** Cette préoccupation qui a été exprimée par les élus locaux lors du sommet AFRICITES de Windhoek en mai 2000, reste d'actualité au Sénégal où l'appui à la gestion municipale demeure un secteur d'intervention encore peu couvert par les collectivités locales françaises qui soutiennent par ailleurs de nombreux projets portés par des organismes de solidarité internationale.

Ce document présente donc clairement la spécificité de la valeur ajoutée attendue de la coopération décentralisée.

2.3 ... mais peu investies les actions et par les collectivités

2.3.1 Montant des projets consacrés à la gouvernance locale modeste mais en évolution

Globalement la part consacrée à la gouvernance locale est restée modeste, elle représente 13% des 28.5 millions d'euros consacrés à la coopération décentralisée entre 1994 et 2004.

Si on envisage l'analyse en termes de partenariat, on en repère une vingtaine sur les 150 identifiés durant cette période qui témoigne de cette préoccupation dans leur programme de coopération, ce qui donne un pourcentage équivalent à l'analyse par montant des projets (moins de 15 %).

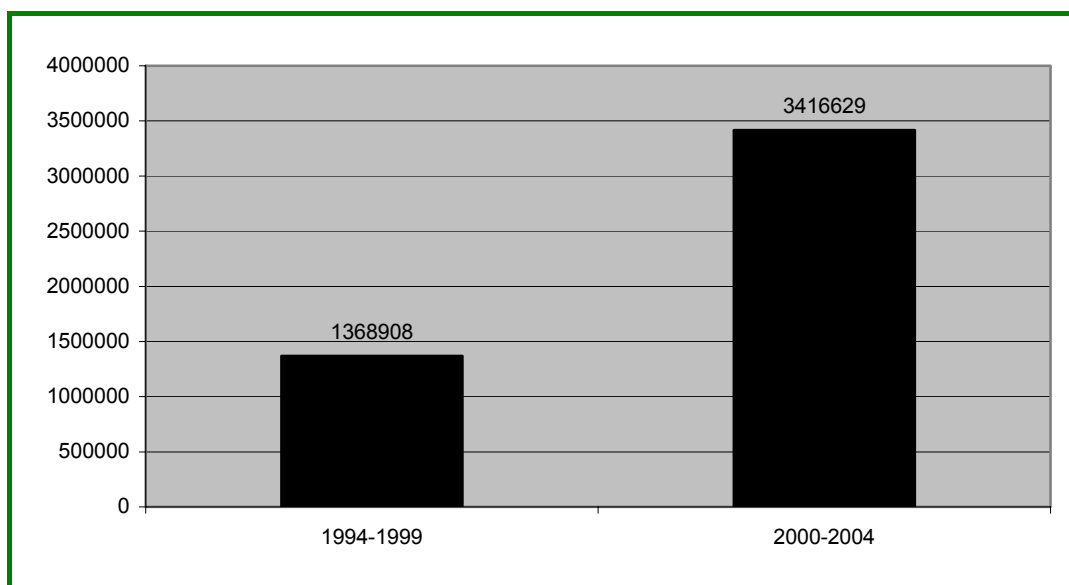
Les associations « ADOS » et le « Partenariat entre Lille, St Louis et sa région » totalisent à eux seuls 21% et 58% du montant total consacré par la coopération décentralisée à la gouvernance locale.

Il est intéressant d'observer que la majeure partie de ces partenariats connaît une certaine longévité, malgré les aléas liés au renouvellement des élus locaux en France et au Sénégal. Sans conclure trop hâtivement sur l'existence d'une relation de cause à effet, il semble que l'approche institutionnelle soit un facteur de pérennité pour les partenariats de coopération décentralisée.

Il semble cependant que les actions qui ont pour bénéficiaires privilégiées les élus locaux et le personnel des collectivités aient tendance à augmenter sur la période de référence (moins de 10 % en 1997, plus de 20 % en 2003) : l'adoption des lois de décentralisation en 1996 et le renouvellement des élus locaux expliquent en partie cette tendance. L'évolution progressive des pratiques et la meilleure implication des collectivités dans ces partenariats contribuent aussi à cette tendance.

Cette évolution est encore plus flagrante si on compare les montants consacrés sur la période 1994-1999 et sur la période 2000-2004 :

Figure 7 : Evolution des montants consacrés à la gouvernance locale (1994-2004)



Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

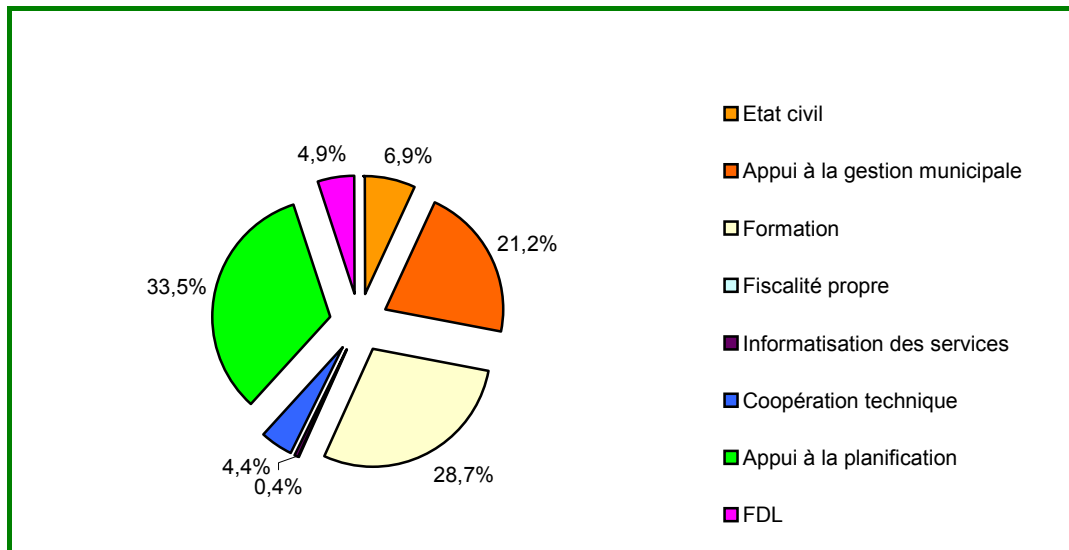
De plus, le SCAC n'a pas connaissance de toutes les actions d'appui institutionnel menées car certaines collectivités les financent sur leurs propres fonds. Ainsi, le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais finance des missions de techniciens sur son budget.

Malgré tout, ces montants révèlent un hiatus entre le type d'actions privilégié par les collectivités françaises et leur discours qui est centré sur le renforcement des capacités des nouveaux pouvoirs locaux. Même s'il faut reconnaître que répondre aux besoins de leurs partenaires en terme de services de base contribue indirectement à renforcer leur légitimité vis à vis de la population.

2.3.2 Des actions essentiellement centrées autour de la formation et de l'appui à la planification

Les actions de bonne gouvernance sont centrées essentiellement sur l'appui à la planification locale et sur la formation des acteurs locaux avec respectivement 33 % et 28 % du montant total consacré à ce thème d'intervention.

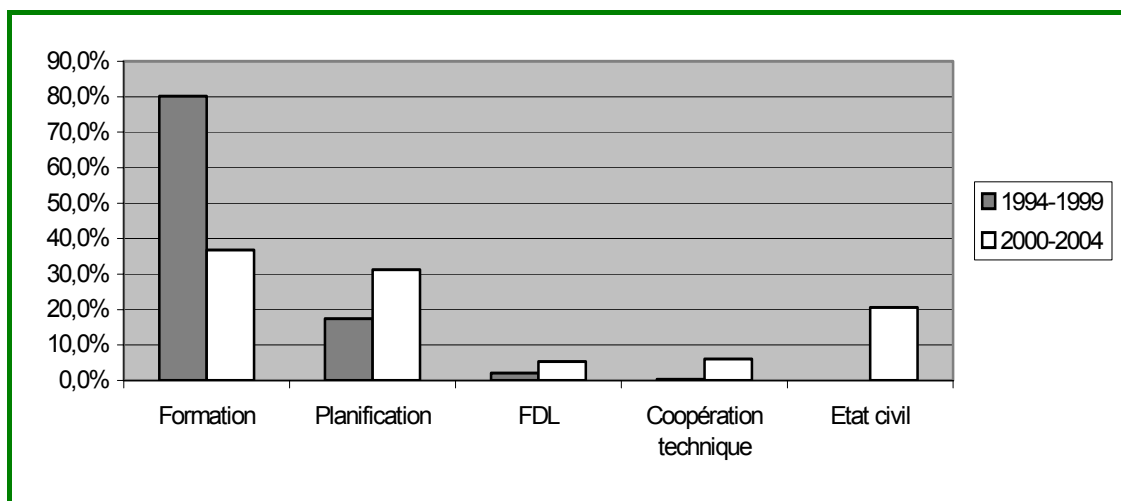
Figure 8 : Répartition des actions de gouvernance locale (1994-2004)



Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

Si on s'intéresse à l'évolution dans le temps des actions menées, on remarque alors que sur la période 1994-1999, les interventions étaient pratiquement limitées à la formation. Il y a eu sur la deuxième période, 2000-2004, une diversification des formes d'appui notamment avec la montée en puissance de la planification (démarche qui a été instituée en 1996).

Figure 9 : Evolution du type d'action de gouvernance locale (1994-2004)



Source : Base de Données des Partenariats de coopération décentralisée – SCAC Dakar – Août 2005

Les principaux partenariats ayant investis dans l'appui à la planification locale sont dans la région de Matam ADOS pour 5 collectivités et Hérouville St Clair avec Agnam, dans la région de St Louis, le Partenariat pour 5 collectivités et la région Nord Pas-de-Calais (PRDI), dans la région de Tambacounda, Montrevel en Bresse avec Kothiary, dans la région de Fatick, la Dordogne avec Sokone.

La nécessité d'une présence durable sur le terrain pour l'animation de telles démarches implique dans la majeure partie des cas de recourir à la mobilisation d'opérateurs (ADOS, Partenariat, AFVP). L'Agence Régionale de Développement (ARD) dont c'est l'une des missions est rarement sollicitée, sauf dans le cas particulier de l'élaboration du Plan Régional de Développement Intégré de Saint Louis ou de l'appui à la planification locale du Partenariat pour le compte de l'ARD. Plus récemment, l'ARD de St Louis a été sollicitée par la commune de Commercy pour appuyer la révision du PLD de Ronkh.

Intervention de l'Association Française des Volontaires du Progrès dans le domaine de la coopération décentralisée :

L'AFVP dispose d'une antenne Dakar afin de coordonner l'activité des volontaires. En moyenne, une quinzaine de volontaires (VP) sont présents au Sénégal sur différents projets. Ces dernières années, 1/3 des VP ont été affectés à des projets de coopérations décentralisées. En 2005, ils sont en charge de l'animation des partenariats de : SICOVAL, ADOS et du Partenariat (2). D'autres VP avaient été mobilisés sur les coopérations menées par le Conseil Général de la Dordogne, la ville d'Hérouville Saint Clair, le Conseil Régional Ile de France.

Les missions qui leur sont confiées sont variables, elles peuvent concerner l'animation et le suivi du partenariat, la mise en œuvre d'un axe particulier (Programme Mère-enfants du Partenariat, Fonds d'Appui aux Initiatives Locales d'ADOS) ou l'appui à la planification.

De 2000 à 2004, le budget de l'antenne de Dakar a été abondé par les collectivités locales à hauteur de 40 à 50 %. En 2004, la fermeture de plusieurs postes a entraîné une baisse de cette ressource. Depuis la fin du service civil national, l'AFVP est dans une stratégie de diversification de ses ressources et elle souhaite développer le nombre de VP « placés » sur des projets de coopération décentralisée. D'autant plus qu'elle y retrouve ses axes d'intervention privilégiés (décentralisation, développement local) et que les profils recherchés par les collectivités correspondent à ceux que l'AFVP a l'habitude de recevoir.

La limite principale pour les collectivités françaises reste celle du coût financier d'un VP (900 E/mois). Pour y pallier, elle essaye de promouvoir la mutualisation d'un VP pour plusieurs coopérations (de petites communes qui interviennent dans la même zone géographique) et elle fait appel au Conseils Régionaux pour qu'ils financent des postes dans le cadre de leur politique de coopération internationale (le Conseil régional d'Alsace s'est engagé à financer une dizaine de postes pour des coopérations menées par des collectivités alsaciennes).

Exemple de la coopération Grande-Synthe / Guédiawaye :

Les villes de Grande-Synthe et Guédiawaye (commune d'arrondissement de Dakar née en 1990 de la scission de Pikine en deux) ont débuté des relations en 1991 et le partenariat a été contractualisé en 1994. Cette coopération a démarré par des échanges de techniciens municipaux dans le cadre d'un projet de l'Association des maires de villes de banlieues françaises visant à promouvoir les échanges entre des villes et banlieues françaises et des communes de banlieue de Dakar. Cette coopération s'est inscrite dès le début dans le cadre de l'appui au projet de ville élaboré par Guédiawaye. Grande-Synthe ne souhaitait pas cofinancer une liste de projets proposés par son partenaire mais s'appuyer sur leurs similitudes (banlieues populaires dont l'expansion a été forte et peu maîtrisée) pour développer une réelle réciprocité. Il s'agissait pour Grande-Synthe de faire bénéficier sa commune partenaire de son expérience en terme de développement social urbain et en retour d'enrichir sa propre réflexion sur la politique de la ville.

Les actions ont consisté à :

- la mise en place d'un cadre de concertation, de comités de quartiers
- un appui à la gestion municipale (formation d'élus, échanges entre services techniques),
- l'appui à la mise en place d'une politique municipale d'insertion des jeunes
- l'organisation d'ateliers thématiques sur la santé, la formation professionnelle, la culture...

Toute la coopération a reposé sur les épaules de quelques personnes et la pérennisation des actions n'a pas pu être réalisé suite aux changements de l'équipe municipale de Grande-Synthe en 2001

Ces actions de formations restent souvent ponctuelles et mal intégrées au sein d'une démarche globale d'appui à la décentralisation.

Le Partenariat a aussi contribué au renforcement des capacités de la commune de St Louis avec son programme d'appui à la gestion municipale et la création de l'Agence de Développement Communal. Cet appui à la gestion municipale communale représente le quart du montant total des projets cofinancés au titre de l'appui à la décentralisation au Sénégal.

La quasi totalité des actions d'appui à l'état civil ont été menées par l'Association Internationale des Maires Francophones dans les villes de Thiès, Dakar, Ziguinchor, Kaolack.

Action de l'Association Internationale des Maires Francophones :

L'AIMF réunit une centaine de municipalités du monde francophone et elle apporte son soutien au renforcement des capacités et l'amélioration du fonctionnement des services municipaux.

L'AIMF a créé l'Observatoire international de l'état civil en 2002 et l'assemblée générale s'est réunie à Dakar en octobre 2003.

Au Sénégal, les principaux programmes ont concernés l'amélioration des services de l'état civil de ses communes membres pour un total de 3 millions d'euros (100% MAE) :

 réalisation d'un logiciel adapté à la réglementation sénégalaise

 informatisation de centres d'état civil

 construction d'un centre de formation du personnel municipal de Dakar (non fonctionnel)

Ces actions se heurtent à la faiblesse en ressources humaines des communes sénégalaises, la reconstitution préalable des registres, d'adaptation des logiciels et de maintenance de matériel informatique.

La gestion de l'état civil est pourtant un enjeu fort de gouvernance locale : inscription sur les listes électorales, gestion de la fiscalité...

L'informatisation des services est anecdotique (envoi de PC) mais ont été exclues les actions d'envergure qui ont été menées par l'AIMF (sur des fonds de la francophonie).

On peut regretter le peu de coopération technique entre techniciens du Sud et du Nord, à souligner tout de même l'action de Lille Métropole Communauté Urbaine (topographie et SIG, assainissement), de Nantes et la Roche-sur-Yon (assainissement).

Coopération Lille Métropole Communauté Urbaine et Saint Louis :

En 1996, le Maire de Saint Louis a sollicité Lille Métropole pour la mise en place d'un projet global de réaménagement de la voirie. Ce partenariat s'est naturellement inscrit dans le cadre général de coopération dont le Partenariat est l'opérateur pour trois autres collectivités du Nord Pas-de-Calais.

La convention cadre signée en 1997 définissait les domaines d'action, à savoir voirie et assainissement, qui correspondent aux domaines de compétences de Lille Métropole.

Un appui spécifique de Lille Métropole a été apporté aux services techniques municipaux (en fait à l'Agence de Développement Communal) sous forme de missions des services techniques, sessions de formations (présentation du fonctionnement opérationnel des unités territoriales voirie et assainissement), appui à la réalisation d'études. Un appui spécifique a également été apporté pour l'élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme. Plus récemment, un volet cartographie et topographie a été lancé pour doter la municipalité d'une cartographie numérique.

Ce programme a nécessité une coordination entre les différents acteurs impliqués : commune de Saint Louis, ADC, services de l'Etat Sénégalais (notamment le Ministère de l'Urbanisme) et le Partenariat missionné pour le suivi.

La mise en place de Fonds de Développement Local est également peu investie par les acteurs, trois FDL ont été créés par le Partenariat, par Montrevel en Bresse et par ADOS.

Partenariat entre la communauté de communes de Montrevel en Bresse et la communauté rurale de Kothiary :

Ce partenariat relativement ancien (une douzaine d'années) a vu le jour dans le cadre de l'action menée par la Fédération des Pays de Rhône-Alpes dans le département de Bakel. Il s'est ensuite autonomisé et réorganisé en travaillant sur la finalisation du PLD de la communauté rurale.

C'est un partenariat qui réunit plusieurs qualités en terme de méthode et de pratiques :

- élaboration (avec l'appui du GRDR) puis mise en œuvre du PLD
- création d'un Fonds de Développement Local qui finance des projets collectifs (classes, puits) et des projets privés (moulins à mil, boutiques...). Ce FDL est co-abondé par une ONG suisse « Jardins de Cocagne » (70%), la communauté rurale de Kothiary (15%) et la communauté de communes de Montrevel (15%)
- projet de réalisation d'un Agenda 21 en lien avec celui de Montrevel
- projet de réactualisation du PLD avec l'ARD de Tambacounda plutôt qu'avec un opérateur privé
- échanges entre élus du Sud pour bénéficier de l'expérience d'une communauté rurale plus avancée en terme de gestion de l'occupation des sols et d'élaboration de PLD

La philosophie et la méthode d'intervention de ce partenariat gagneraient à être valorisées mais, les porteurs sont inconnus du SCAC.

Cette analyse montre l'absence d'intérêt pour un certain nombre de sujets qui font pourtant la singularité d'une collectivité locale : administration de l'état civil, gestion administrative, fiscalité locale, organisation de services à la population...

Pour la fiscalité locale, les projets d'équipements marchands engagés par ADOS à Ourosogui (marché) ou par « Savoie Solidaires » à Bignona (gare routière et marché) auraient pu permettre un impact intéressant en la matière, mais dans les deux cas, l'absence de culture de l'administration locale de ces deux opérateurs associatifs n'a pas permis d'atteindre ces objectifs.

2.3.3 Un appui dispensé en grande partie par des opérateurs et non des collectivités

L'appui à la décentralisation concerne 15 communes, 7 communautés rurales et 1 région (celle de Saint Louis).

Du côté des collectivités françaises, celles qui dispensent ce type d'appui sont majoritairement des communes (14), puis des associations (AIMF, UME, ADOS et Partenariat), des départements (Savoie, Dordogne, Aube) et des intercommunalités (LMCU et SICOVAL).

ADOS et le Partenariat totalisent à eux seuls 21% et 58% du montant total consacré à la gouvernance locale.

Si ces deux associations agissent bien au nom des collectivités françaises on peut s'interroger non pas sur la qualité des actions mais sur le manque d'implication directe des ces dernières. On peut le regretter car elles seraient à priori plus à même de comprendre la logique institutionnelle qui régit les collectivités et pourraient renforcer la coopération entre techniciens qui fait défaut.

Ainsi les collectivités locales ont eu jusque-là tendance à déléguer ce volet de leur action à différents opérateurs ou représentants de la société civile qui disposent d'une expérience limitée de la vie d'une collectivité locale.

2.4 Un impact limité mais une réelle spécificité

2.4.1 Une pertinence variable des actions menées

Globalement, des acquis sont reconnus à la coopération décentralisée : « *mobilisation de ressources externes, mobilisation importante des acteurs locaux et émergence de structures locales de concertation, réalisation et équipement de nombreuses infrastructures sociales de base* »¹⁹.

¹⁹ Interview de M. SENE , 2005, *Enjeux Région* (publication du Ministère de la Coopération décentralisée).

Il ne s'agit pas d'évaluer ici l'impact des actions de coopération décentralisée sur le processus de décentralisation. La seule exploitation de la base de données des partenariats ne le permet pas et, sans travail de terrain et surtout sans entretiens avec les principaux intéressés (les élus et personnels des collectivités sénégalaises), cet exercice serait vain. On peut néanmoins émettre quelques avis concernant la pertinence de certaines actions en s'appuyant sur les propos des personnes ressources interrogées (cf. annexe 2) et des évaluations de partenariats menées ces dernières années.

Ainsi concernant les actions de formations, leurs résultats sont variables. L'accueil d'un assistant communautaire par une collectivité du Nord peut se révéler d'une réelle valeur ajoutée s'il est mis en situation dans une structure se rapprochant de la sienne (auprès d'un secrétaire d'une commune rurale par exemple). Des formations croisées entre élus du sud (Montrevel-en-Bresse /Kothiary) semblent plus adaptées que des formations assurées par des prestataires du Nord. L'impact est au contraire nul s'il s'agit de voyages d'agrément offerts aux élus, voire négatif quand ces élus ou secrétaires communaux en profitent pour rester en France.

La prise en compte du contexte électoral est également essentielle. Dans le contexte pré-électoral actuel, la planification de formations d'élus apparaît comme peu pertinente étant donné les risques importants de renouvellement. De manière générale, il semble que les collectivités qui ont financé de nombreuses actions de formations privilégient désormais d'autres modalités dont l'appui à la planification locale.

Les vertus de cet exercice, quand il est bien mené, sont unanimement reconnues : feuille de route du développement, outil de mobilisation sociale, vision de moyen terme, réflexion sur les ressources locales... Cela permet aussi de veiller à ce que les projets soient élaborés en lien avec les différentes politiques nationales, les différents acteurs et partenaires du développement présents sur la zone (coopération bilatérale ou multilatérale, ONG...).

La question de la pertinence ne se pose donc pas sur la réalisation d'un tel document mais sur le choix des acteurs retenus pour mener ce travail.

En effet lorsque des opérateurs se positionnent sur ce type d'actions dans le cadre de leur programme d'appui institutionnel, ils risquent de venir concurrencer les ARD, structures sénégalaises dont c'est la mission. Ce fut le cas pour l'association ADOS qui a réalisé plusieurs PLD dans le département de Matam et qui a rencontré des difficultés de positionnement vis à vis de l'ARD. Au début de son programme, ADOS se trouvait face à un vide qu'elle a comblé en réalisant elle-même les PLD. A l'époque, la région de Matam n'était pas créée et l'ARD de Saint Louis pouvait difficilement être présente sur tout le territoire de

part l'éloignement et la surcharge de travail. Par la suite, avec la constitution de l'ARD de Matam, l'intervention d'ADOS a été interrogée.

L'évaluation des programmes d'ADOS menée en avril 2005²⁰ montre effectivement que l'ADOS bénéficie d'une reconnaissance effective de son rôle d'appui-conseil auprès des collectivités mais que celles-ci souhaitent un repositionnement de l'ADOS et *“suggèrent d'ores et déjà que les missions futures d'ADOS soient davantage organisées autour des fonctions d'interface et d'animation des partenariats de coopération décentralisée”*.

L'évaluation préconisait également une formalisation des relations entre l'ARD et l'ADOS.

Dans ce sens pour le prochain programme triennal, ADOS et l'ARD ont contractualisé un document explicitant le rôle de chacun. Si l'ARD fait bien valoir ses missions, elle ne peut malheureusement pas prétendre à les exercer pleinement de part un manque en ressources humaines. D'autres opérateurs peuvent donc intervenir mais, on peut se demander si les collectivités qui font appel à ADOS ne pourraient pas intervenir de façon plus pertinente en choisissant de renforcer les capacités de l'ARD.

De la même façon, des interrogations ont été émises quant à la création de l'Agence de Développement Communale de Saint Louis. Mise en place en 1999, l'évaluation du Partenariat Lille-Saint Louis datant de la même année décrit cette structure comme *« une agence fonctionnant sous perfusion du Partenariat »* : les ressources proviennent principalement du Partenariat qui prend également en charge une partie du personnel (volontaires).

Cette agence, de statut unique au Sénégal, a été créée sous l'impulsion du Partenariat qui ne disposait pas de répondant au niveau des services techniques de la mairie de Saint Louis. Les missions de l'ADC étaient alors centrées sur celles permettant la mise en oeuvre des programmes du Partenariat : planification au niveau des quartiers, élaboration de plans d'investissements communaux, appui à la maîtrise d'ouvrage...

Il a été alors reproché à ce mode opératoire de *« ne pas répondre à l'objectif de se doter la mairie de services techniques compétents et son instauration a été perçue comme un moyen de maintenir une forte présence du Partenariat dans des domaines qui relèvent de la compétence des institutions publiques sénégalaises »*²¹.

Face à ses critiques, le Partenariat s'est peu à peu désengagé de l'ADC qui a été réappropriée par la mairie puisqu'elle assure désormais son financement. Si à terme, il y a bien eu renforcement des capacités communales (notamment sur des missions d'animation et de

²⁰ M. SAMBENE et I. KA, *Evaluation du programme de coopération décentralisée, Ardèche, Drôme, Région de Matam*, Paris, ACDIL, F3E., 2005, 89p, op. cit. p 25

²¹ B. HUSSON. et M. DIOP, *Evaluation des actions et du dispositif institutionnel du Partenariat Lille Saint-Louis et sa région*, Paris, CIEDEL, F3E., 2000, 92p, op. cit. 26

concertation avec les quartiers qui sont une réelle valeur ajoutée du Partenariat), la pertinence de la méthode est en débat.

Comme on va la voir dans la partie suivante, plus que la nature des actions, ce sont les pratiques qui sont interrogées.

2.4.2 Certaines pratiques à l'encontre des objectifs d'appui à la décentralisation

Les bailleurs et acteurs de la décentralisation s'accordent pour penser que l'enjeu actuel pour les collectivités sénégalaises est de pouvoir exercer leur maîtrise d'ouvrage ce qui implique une bonne connaissance des procédures d'appels d'offres, de l'élaboration du budget, du suivi des chantiers...

Si la coopération décentralisée a financé de nombreuses infrastructures relevant des compétences des collectivités (santé et éducation notamment), ces projets ont rarement été l'occasion de renforcer les capacités des communes ou communautés rurales. Ils auraient pu être pourtant pour ces dernières l'occasion d'expérimenter la gestion d'un chantier en maîtrise d'ouvrage mais, cette maîtrise est restée la plus part du temps aux mains des collectivités françaises ou de leur opérateurs.

Il est certain que **le transfert de maîtrise d'ouvrage** constitue une source de risques pour la collectivité française d'une part parce que cela nécessite une grande confiance dans le partenaire et d'autre part parce que ces partenaires ne sont pas toujours en capacité à assumer leur rôle mais on peut regretter que certains partenariats inscrits dans la durée ne tentent pas l'expérience.

Ainsi malgré des qualités indéniables (diversité des thématiques d'intervention, et des acteurs impliqués, forte implication de la ville et des services techniques, pertinence générale des actions) de la coopération que mène Nantes avec Rufisque depuis 20 ans, le volet éducation reste délégué à l'ONG Aide et Action qui entretient des relations difficiles avec les services communaux pour le suivi des travaux et l'entretien des écoles. Cette pratique ne favorise pas en effet, une appropriation des infrastructures par la collectivité.

Le maître d'ouvrage est celui qui est à l'origine du projet. Il finance et est le futur propriétaire
C'est l'entité porteuse du besoin, définissant l'objectif du projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet. Le résultat attendu du projet est la réalisation d'un produit, appelé ouvrage.

Lorsque le maître d'ouvrage ne possède pas l'expérience métier nécessaire au pilotage du projet, il peut faire appel à une maîtrise d'ouvrage déléguée (dont la gestion de projet est le métier). La maîtrise d'ouvrage déléguée est chargée de faire l'interface entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage afin d'aider le maître d'ouvrage à définir clairement ses besoins et de vérifier auprès du maître d'œuvre si l'objectif est techniquement réalisable. La maîtrise d'ouvrage déléguée ne se substitue pas pour autant à la maîtrise d'ouvrage et n'a donc pas de responsabilité directe avec le maître d'œuvre.

Le maître d'œuvre est l'ensemblier. C'est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser l'ouvrage, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par ce dernier conformément à un contrat. La maîtrise d'œuvre est donc responsable des choix techniques inhérents à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'œuvre a ainsi la responsabilité dans le cadre de sa mission de désigner une personne physique chargée du bon déroulement du projet (on parle généralement de maîtrise du projet), il s'agit du chef de projet.

La maîtrise d'ouvrage n'étant pas déléguée, il en va de même pour **les transferts financiers**. Les financements sont rarement transférés aux collectivités sénégalaises (et donc inscrits sur leur budget) puisqu'ils sont gérés par les opérateurs français.

Ces pratiques ont pour conséquence que les actions financées ne font pas toujours l'objet d'une décision de conseil municipal ou rural et ne s'inscrivent pas dans le PIC ou le PLD.

On peut regretter que les collectivités françaises qui connaissent parfaitement les procédures légales auxquelles elles sont soumises (vote du budget, ...) ne tiennent pas compte de celles qui régissent le droit sénégalais. Elles ne sont certes pas toujours respectées mais il est de la responsabilité du partenaire français de s'assurer que les organes de la collectivité fonctionnent. Par exemple, certains bailleurs exigent avant paiement la délibération du conseil ou le compte-rendu de la commission compétente avec pour avantage de responsabiliser la collectivité notamment en cas de blocages par la suite.

2.4.3 Des bonnes pratiques et des spécificités à valoriser

La coopération décentralisée a une forme originale et des spécificités (durée et proximité) qui constituent un atout pour un travail en profondeur et continu. C'est aussi une forme de coopération qui présente un fort potentiel d'expérimentation et d'innovation.

Des partenariats ont expérimenté des pratiques qui méritent d'être diffusées :

- S'inscrire dans une démarche de planification locale

En termes de contenu, le projet de coopération doit le plus souvent être en lien avec les compétences transférées.

Du point de vue de la méthode, les partenaires doivent veiller à ce que les projets soient élaborés en lien avec les différentes politiques nationales, les différents acteurs et partenaires du développement présents sur la zone (coopération bilatérale ou multilatérale, ONG...) mais surtout s'inscrire dans le cadre du document de planification élaboré par la collectivité partenaire. L'intervention de la collectivité française peut donc consister à un appui à l'élaboration de ce document s'il n'existe pas puis, participer à sa mise en œuvre.

- Privilégier les transferts financiers directs entre collectivités locales

Certaines collectivités locales expérimentent désormais un transfert de compte de trésor à compte de trésor via la Trésorerie Générale Française à Dakar (SICOVAL).

Le choix de ce mode opératoire est en effet conforme à l'un des objectifs de la coopération décentralisée qui consiste à améliorer les capacités de gestion des collectivités locales partenaires.

Partenariat entre la communauté d'agglomération de SICOVAL et la communauté rurale de Gandon :

Cette coopération est jeune puisqu'elle a été contractualisée en avril 2004. Quatre axes ont été privilégiés :

Appui institutionnel (formation des élus et de la secrétaire communautaire, participation aux travaux de la maison communautaire)

Développement rural (réhabilitation du parc à vaccinations et appui à l'élaboration d'un plan d'occupation et d'affectation des sols)

Patrimoine : développement touristique (Gandon est une communauté rurale qui entoure Saint Louis)

Action en France : jumelages entre écoles, organisation d'un festival lors de la semaine de la solidarité internationale.

Cette coopération a su capitaliser les expériences précédentes menées par la région Midi-Pyrénées qui cofinance les projets et présente de nombreuses qualités attendues par le SCAC :

- animation locale par un volontaire installé à la maison communautaire et soutenu par l'ARD
- appui budgétaire direct et participation financière de la communauté rurale sur chaque volet
- approche méthodologique qui permet un renforcement des capacités locales

Une convention financière est signée entre les deux collectivités. Seul handicap le délai du transfert qui peut être de 6 mois et pénalise la réalisation des opérations (malgré une avance de trésorerie qui a été négocié avec le Trésor Payeur régional de Saint Louis).

Des outils de suivi des opérations réalisés conjointement permettent de suivre trimestriellement la réalisation des actions, la mobilisation des ressources, les difficultés rencontrées...

Les principaux avantages de la démarche sont d'affirmer le rôle de maître d'ouvrage de la collectivité partenaire et d'impliquer tous les acteurs associés au bon fonctionnement de l'institution locale (conseil, personnel local, ...), de favoriser l'exercice pratique des mécanismes du fonctionnement de la collectivité locale (compétences transférées, budget, contrôle de légalité, exercice de la dépense publique, ...), d'assurer la traçabilité financière des actions de coopération dans le budget des collectivités locales (en recettes et en dépenses), et d'inscrire l'action dans la durée (prévision de budget d'entretien, d'amortissement...).

D'autres collectivités acceptent de faire de l'appui budgétaire direct non lié, c'est à dire qui alimente soit un FDL soit une contrepartie pour mobiliser d'autres ressources (par exemple appui d'Yseure à la communauté rurale de Kaffoutine pour une contrepartie PNIR).

Cette dernière pratique permet de constituer un levier efficace pour faire bénéficier la collectivité d'autres programmes plus conséquents, les volumes financiers de la coopération décentralisée restant modestes face aux besoins. Mais, il faut prendre garde que cela n'exonère pas la collectivité de travailler à l'amélioration du recouvrement de ses impôts et de sa participation financière.

- Renforcer la maîtrise d'ouvrage de la collectivité partenaire

Outre la formation des acteurs locaux, le renforcement des capacités peut intervenir en confiant la maîtrise d'ouvrage des projets à la collectivité sénégalaise tout en apportant un appui institutionnel et technique pour le suivi.

Pour cet appui, on peut également valoriser les ressources humaines locales en contribuant au renforcement des ARD dont le niveau d'expertise est certes hétérogène mais qui dans certains cas bénéficient d'une réelle technicité (St Louis, Tambacounda, Thiès) et d'une réelle légitimité.

Un projet de contractualisation entre l'ARD de saint Louis et le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais pour le suivi de la coopération décentralisée :

Le Conseil régional Nord Pas-de-Calais ne dispose pas d'un relais local pour le suivi de sa coopération au Sénégal comme c'est le cas dans deux autres zones de coopération (Vietnam et Mali). Cette situation a pu amener un opérateur, le Partenariat, à jouer ce rôle.

Face au besoin de suivi des actions conduites dans cette région et au travail mené de clarification des rôles de chacun, le Conseil Régional étudie la possibilité de faire de l'ARD de Saint Louis son relais local. Plusieurs arguments ont conduit à cette éventualité : dynamisme de l'ARD de Saint Louis, soutien accru aux ARD par les bailleurs et l'Etat, première expérience réussie de collaboration avec l'ARD (élaboration du PRDI)...

Le SICOVAL (communauté d'agglomération du Sud-est de Toulouse), dans le cadre de sa coopération avec la communauté rurale de Gandon, a contractualisé avec l'ARD de Saint Louis dans le cadre d'une convention afin d'appuyer le Président de la communauté rurale et

le volontaire dans la conduite du projet : expertise sur les dossiers, élaboration de fiches de suivi, gestion des relations avec les acteurs du territoire de Gandon...

- Développer les échanges entre personnels des collectivités locales et la formation des agents municipaux

Les actions de coopération technique mériteraient 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 (effet fédérateur au sein de la collectivité, relativité sur les difficultés rencontrées...).

La formation à l'attention des agents, et non pas seulement des élus, mériterait également d'être développée. Chacun sait en effet l'importance de ces personnels pour le bon fonctionnement de la collectivité.

La coopération décentralisée est encore une forme de coopération relativement jeune. 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 jumelages, associations...

Ainsi le type de logique mise en œuvre a été celle que l'on retrouve chez les ONG : logique de solidarité, de réponses aux besoins de base, de renforcement de la société civile.

Plus que dans le choix de la thématique, c'est dans le choix des pratiques que l'appui à la décentralisation peut réellement s'exercer. Tout projet est potentiellement porteur de renforcement des collectivités sénégalaises lorsqu'il favorise l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et responsabilise les élus.

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 les collectivités françaises contribuent mieux au renforcement des capacités des collectivités sénégalaises en **valorisant la spécificité de la coopération décentralisée qui se veut être une coopération directe entre collectivités locales.**

L'évaluation de la coopération décentralisée franco-sénégalaise menée par le GRET²² en 1999 relevait déjà cette « *insuffisante valorisation de la spécificité de la coopération décentralisée conduisant parfois les collectivités à calquer leur action sur celle du secteur des ONG ou à délaisser des champs d'intervention naturels tels que le développement urbain ou le développement de l'institution municipale partenaire* ».

Elle recommandait de :

²² GRET, Evaluation des partenariats de coopération décentralisée des membres du "groupe pays Sénégal" et de leurs homologues sénégalaises, Paris, 1999

- promouvoir l'adoption de mécanismes de financement qui permettent une responsabilisation des partenaires sénégalais
- favoriser la réciprocité et sortant d'une logique purement assistancielle
- jouer la complémentarité entre bailleurs pour utiliser avec efficacité les moyens de la coopération décentralisée

Cette spécificité est d'autant plus importante à valoriser que la coopération décentralisée évolue dans un environnement concurrentiel.

D'après le Ministère de la Coopération Décentralisée et de la Coopération Internationale, les collectivités locales ont tendance ces dernières années à se tourner vers de nouvelles coopérations émergentes dynamiques telles que celles d'Espagne, d'Italie et surtout des Pays du Golfe. Elles mobilisent des fonds plus importants (le Fonds Catalan qui regroupe 270 collectivités de Catalogne mobilise à lui seul plus que la coopération bilatérale espagnole) et elles savent s'associer aux bailleurs internationaux (la Région Piémont cofinance avec la FAO un programme de micro-jardins sur la ville de Dakar).

L'émergence de ces pays s'explique entre autres choses par le redéploiement de l'immigration sénégalaise vers des pays plus « accueillants » que la France : Espagne, Italie mais aussi USA et Canada.

Action Internationale de la Région de Wallonie :

La Région de Wallonie peut légalement mener directement sa politique de relations internationales. Elle a signé des accords bilatéraux avec de nombreux pays et elle dispose d'une dizaine de délégations à l'étranger dont une à Dakar.

L'accord signé avec le Sénégal porte sur l'agriculture, l'environnement, l'éducation et la culture. Une vingtaine de coopérants sont présents, ils dépendent de l'Association pour l'Education, la Formation à l'Etranger.

La Belgique est elle présente via la Coopération Technique Belge.

Ces collectivités locales n'ont pas une approche institutionnelle forte mais plutôt une approche fondée sur l'accomplissement des objectifs du Millénaire. Le contexte national dans lequel ces collectivités évoluent est très différent de contexte français. Elles ont plus de liberté en terme d'action extérieure et elles n'ont pas eu à légitimer leur action face à celle de l'Etat. Les collectivités françaises ont elles cherchées à s'affirmer entre l'Etat et les ONG et ont donc fait du modèle de décentralisation français une spécificité à valoriser.

Face à ces coopérations, la définition française de la coopération décentralisée peut donc apparaître aux collectivités sénégalaises comme trop restrictive. Au risque d'être banalisée, l'enjeu est donc de se différencier en apportant une réelle valeur ajoutée.

PARTIE 3 – Comment faire de l'appui à la décentralisation une valeur ajoutée de la coopération décentralisée ?

3.1 Mieux prendre en compte le contexte institutionnel

3.1.1 Difficultés d'évolution des partenariats face aux changements institutionnels

Avec l'instauration des communautés rurales (dès 1972) et des régions (1996), les partenariats de coopération se sont retrouvés face à un nouveau contexte institutionnel.

Pendant longtemps, certains partenariats contractés avec des villages ou départements (échelons de déconcentration et non de décentralisation) ont pu fonctionner car la décentralisation n'était pas réellement effective. Avec l'émergence d'élus locaux et le transfert des compétences, les collectivités locales sont devenues des acteurs incontournables des projets de coopération.

Certains partenariats ont pris tardivement en compte cette nouvelle dimension et ont eu du mal à évoluer vers une coopération décentralisée de collectivité à collectivité. C'est le cas notamment des relations qui avaient été établies à un échelon villageois. Le village offre une coopération à taille humaine avec une visibilité forte des actions entreprises et des relations humaines privilégiées. Si certains partenariats ont su évoluer du niveau villageois au niveau communautaire (le SCAC a conditionné l'octroi de cofinancements à la signature de nouvelles conventions avec la communauté rurale), d'autres ont rencontré des difficultés.

Pour les acteurs du Nord, il faut quitter le "cocon rassurant" du village pour élargir sa coopération à un niveau plus complexe où les jeux d'acteurs se multiplient. Il faut également être en capacité de financer des projets plus conséquents. Les acteurs du Sud sont eux réticents à partager avec d'autres villages les financements dont ils étaient jusqu'à présents les seuls bénéficiaires. Ils ont le sentiment d'une dépossession d'une relation privilégiée.

Concernant les partenariats initiés au niveau départemental, les évolutions ont également été diverses.

Avant 1996 et le choix de la régionalisation par l'Etat sénégalais, le pari de l'échelon départemental par plusieurs Conseils Généraux aurait pu être pertinent. Après 1996, ces partenariats ont cherché un nouvel ancrage institutionnel. Le Conseil Général de Savoie (oeuvrant sur le département de Bignona) a rapidement contractualisé avec la commune de Bignona et développe désormais un appui institutionnel à cette commune.

Pour le Conseil Général de l'Aube qui a initié plusieurs coopérations entre des villes de son département et des communes du département de Mbour, l'établissement de relations institutionnelles avec la commune de Mbour, malgré la signature d'une convention (sous la pression du SCAC), reste difficile. Les partenariats dont il a été l'initiateur connaissent des fortunes diverses et ont tendance à s'autonomiser. Le Conseil Général de l'Aube a donc du mal à trouver un nouvel positionnement.

Les départements français sont en effet dans une position plus compliquée que les villes et régions puisqu'ils n'ont pas d'équivalent au Sénégal. Ils doivent inventer des dispositifs institutionnels pour mener leur coopération décentralisée. Le cas du Conseil Général du Nord est à ce titre intéressant. Ce dernier a contractualisé en 2004 avec le Conseil Régional de Saint-Louis tout en précisant qu'il ne financerait (via son opérateur) que des opérations ayant lieu sur le territoire du département de Dagana. Dans cet esprit, le Conseil Régional de Saint-Louis aimerait mobiliser d'autres départements français pour doter tous ses départements d'un partenaire.

Ainsi peu à peu, les collectivités françaises ont pris en compte le nouveau contexte institutionnel né de la décentralisation. Elles ont également pris conscience que les collectivités sénégalaises ne sont pas des entités autonomes. Elles évoluent dans un environnement institutionnel précis et il faut donc prendre en compte les politiques publiques nationales dans la définition des objectifs du partenariat. Désormais la majorité des partenariats sont conscients de cette nécessité et s'informent sur les schémas de carte scolaire, les PRDI...

Mais prendre en compte le nouveau contexte institutionnel, c'est aussi reconnaître aux collectivités partenaires une capacité de maîtrise d'ouvrage que l'appui institutionnel peut accompagner et renforcer. Cela interroge alors le positionnement jusque là occupé par les collectivités françaises et leurs opérateurs.

3.1.2 Un nécessaire repositionnement des opérateurs et des collectivités

L'examen des partenariats de coopération décentralisée entre les collectivités françaises et leurs homologues sénégalaises a montré que plusieurs dispositifs ont été mis en oeuvre :

- partenariat animé par un comité de jumelage ou une association. La nature essentiellement associative de cette coopération réduit bien souvent les champs d'action à des projets de développement classiques
- partenariat conduit par des collectivités locales mais qui s'appuie sur un opérateur pour en assurer l'implication citoyenne et auquel la délégation de la maîtrise d'ouvrage est plus ou moins importante.

- partenariat de coopération plus technique s'appuyant essentiellement sur des échanges entre élus et/ou de techniciens (cas plus rarement rencontré).

Le deuxième dispositif permet d'associer une approche institutionnelle et une approche associative. Le dosage de ces deux approches est fonction du portage politique de la collectivité et **à défaut d'engagement des collectivités françaises, les opérateurs ont souvent joué un rôle prédominant.**

C'est ce rôle prédominant et non le recours à des opérateurs qui est questionné.

Les collectivités, face à la nécessité d'assurer une présence et un suivi de leurs actions, ont choisi d'externaliser leur coopération en faisant appel à un opérateur (avant la loi de 1992, cette externalisation vers un comité de jumelage était la seule solution légale).

Ce recours comprend un risque : celui de perdre la maîtrise de leur coopération et de la visibilité. Mais si parfois les opérateurs en arrivent à occuper toute la place, c'est aussi et surtout parce que les collectivités ont volontairement délégué la maîtrise d'ouvrage à des associations ou comités de jumelage qu'elles subventionnent en se déchargeant totalement de la mise en œuvre voire de la stratégie d'action.

Par exemple, certaines collectivités ont contracté un jumelage suite à la sollicitation d'une association locale souhaitant mobiliser de nouveaux financements pour ses activités. Dans ce cas, la collectivité ne définit même pas elle-même le contenu de la coopération et reste très en retrait. Le jumelage se limite alors à un cadre institutionnel vide et laisse l'impression d'une instrumentalisation de la collectivité.

Finalement la place prise par les opérateurs est proportionnelle au portage politique par la collectivité de sa coopération.

Par exemple dans le cas du Partenariat, la place qu'il occupe est perçue différemment par la Ville de Lille et par le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais. Dans le premier cas, la délégation de maîtrise d'ouvrage est totale et l'investissement politique (et financier) faible. La région Nord Pas-de-Calais a elle, après l'évaluation de 2003, souhaité redéfinir le rôle du Partenariat à cause d'un manque de visibilité de son action sur le terrain (alors qu'elle finance largement le Partenariat) mais aussi parce que cette époque correspond à une reprise en main de cette coopération laissée sans chargé de mission l'année précédente.

Ces dernières années, plusieurs exemples semblent montrer une évolution dans le positionnement des collectivités. On constate que plusieurs collectivités (comme celle de la ville d'Apt, cf. infra) réinvestissent leur coopération via un engagement accru des élus et des services techniques.

Partenariat entre la commune d'Apt et la commune de Bakel :

Ce partenariat, vieux de 30 ans, a longtemps été limité à des actions ponctuelles (alphabétisation et organisation de centre aéré) avec un faible impact sur la commune de Bakel. Les deux communes sont restées faiblement impliquées dans le partenariat : la commune d'Apt finançant le comité de jumelage comme toute autre association communale, la commune de Bakel déléguant la gestion du partenariat à une association locale d'alphabétisation.

Des récentes évolutions semblent témoigner d'un repositionnement de cette coopération vers une approche plus institutionnelle :

- création d'un Fond Communal d'Investissement cofinancé par Apt, Bakel et des ressortissants
- financement du Festival de Bakel organisé par le Conseil régional de Tambacounda avec l'appui du Conseil Général de l'Isère
- venue d'une délégation d'élus et de techniciens d'Apt (directeur général des services, service technique de la voirie).

On peut avancer plusieurs sources d'explications :

- renforcement de l'axe « appui institutionnel »
- prise en compte des enjeux politiques locaux et internationaux de l'action extérieure des collectivités
- influence des recommandations émises par plusieurs évaluations de partenariats

Vis à vis de ces évolutions, les opérateurs ont anticipé leur repositionnement de deux façons:

- redéploiement thématique (investissement de l'axe « appui institutionnel » par la mise en œuvre de programmes incluant l'élaboration de PLD)
- redéploiement géographique (le Partenariat et ADOS étendent leurs programmes sur des nouvelles zones) pour, face à une présence moins exclusive, maintenir le volume d'activité .

Ces stratégies leur permettent de proposer des interventions en phase avec les nouvelles préoccupations des collectivités pour lesquelles ils agissent mais, ne se pose jamais la question du dépérissement des opérateurs ou dans une moindre mesure de leur valeur ajoutée par rapport à une structure sénégalaise.

Ce repositionnement ne se fait pas sans difficultés au sein des associations concernées. En effet, en passant de programmes « de solidarité en destination aux populations » à des programmes de renforcement des collectivités, les bénévoles ne se retrouvent pas toujours dans ces nouvelles missions et un décalage de plus en plus grand risque de se creuser entre la base bénévole et l'équipe de direction.

Pour les collectivités, des difficultés se posent également. Pour investir réellement la relation de coopération, elles doivent mobiliser les moyens nécessaires et les ressources humaines internes qu'il faut informer et former.

Il s'agit alors de ne pas substituer ce qu'on appelait il y a 20 ans une «coopération de notables » par une «coopération de techniciens ».

La coopération décentralisée a su ces dernières années associer la société civile des territoires jumelés ce qui lui donne aujourd'hui richesse et de diversité. On peut espérer qu'elle trouvera un équilibre qui permettra à tous les acteurs (collectivités, opérateurs, société civile) de trouver leur place.

Des évaluations externes qui recommandent des repositionnements :

Une série d'évaluations externes menées entre 1999 et 2005 sur plusieurs partenariats ont mis en exergue le positionnement ambigu des opérateurs et le manque d'engagement des collectivités françaises.

L'évaluation du Partenariat menée en 2000²³ évoquait déjà un problème de positionnement de cet opérateur « *qui fonctionne à la fois comme une ONG et responsable d'actions de coopération décentralisée* ». « *Cette première posture trouve son origine dans l'histoire du Partenariat (...) et ne la distingue guère des associations de solidarité internationale. Cette posture privilégie une démarche de solidarité (...) Et le renforcement des compétences des institutions publiques locales est secondaire. L'autre posture est un objectif affirmé du Partenariat mais ne prend encore que partiellement en compte ce qui fait l'originalité de la coopération décentralisée* ». Les recommandations de cette évaluation étaient centrées sur une réflexion approfondie quant au positionnement du Partenariat, le renforcement de l'appui institutionnel et l'incitation des collectivités à investir leur coopération.

Trois ans plus tard, une nouvelle évaluation²⁴ fait les mêmes constats : « *Le Partenariat Lille-Saint Louis va donc apparaître en tête de file sur la région de Saint-Louis. Visible, il va devenir de fait « emblématique » de l'engagement des acteurs régionaux du Nord Pas-de-Calais dans la région de Saint - Louis alors qu'il n'a jamais été mandaté par aucune collectivité pour le représenter officiellement sur place. Sa position ambiguë entre ONG, opérateur de coopération décentralisée contribue à cette situation* ». Elle va tout de même constater un désengagement progressif de l'ADC.

La récente évaluation d'ADOS²⁵ (avril 2005) pointe également « une mobilisation et une implication très variable des collectivités locales françaises » et une perception du rôle d'ADOS « brouillée par l'absence de lisibilité de son positionnement ». Ainsi, « les populations ne savent pas que pour l'essentiel l'argent mobilisé provient des collectivités locales et de l'Etat français. »

Comme c'est le cas pour le Partenariat, ADOS est alors considéré comme un bailleur et « *les population s'adressent directement à l'opérateur parce que c'est eux qui détiennent les fonds et qui effectuent le travail sur le terrain* »²⁶ D'autres évaluations insistent sur l'articulation nécessaire entre coopération décentralisée et appui à la décentralisation. C'est le cas de l'évaluation du partenariat Bouguenais/Ballou en 2005²⁷ qui recommande de « de trouver sa place en terme d'animation locale » et de proposer un appui institutionnel notamment à partir de la redéfinition du PLD. Cette dimension était absente de l'étude de cas qui avait été réalisée en 1998 sur ce même partenariat par le GRET.

Enfin, les recommandations de l'évaluation encore non diffusable du partenariat Savoies/Bignona sont également centrées sur le renforcement des capacités municipales et l'appui à la maîtrise d'ouvrage.

²³ B. HUSSON et M. DIOP 2000, *Evaluation des actions et du dispositif institutionnel du Partenariat Lille Saint-Louis et sa région*, Paris, CIEDEL, F3E, 2000, 92p, op. cit. p 3

²⁴ B. HUSSON, *Evaluation du Partenariat Lille Saint-Louis et sa région*, Paris, CIEDEL, F3E, 2003, 103 p

²⁵ M. SAMBENE et I. KA, *Evaluation du programme de coopération décentralisée, Ardèche, Drôme, Région de Matam*, Paris, ACDIL, F3E., 2005, 89p, op. cit. p 49

²⁶ Cab Juby Remix, *Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal* Rapport intermédiaire. Paris, F3E, 2005

²⁷ S. PAMBOUR et L. BA, *Evaluation du jumelage tripartite entre la communauté rurale de Ballou, Ginsheil-Gustavburg (Allemagne) et Bouguenais*, Paris, CIEPAC, F3E, 2005, 64p, op. cit. 59-61

3.2 Mieux accompagner les acteurs au Nord et au Sud

3.2.1 Une volonté du SCAC de Dakar de professionnaliser la coopération décentralisée

En 2001, l'assistant technique basé à la Maison des Elus Locaux en charge du PADDEL a été missionné pour prendre en charge les dossiers de coopération décentralisée en :

- assurant le suivi et l'expertise pour le SCAC des projets de coopération décentralisée
- assurant l'appui-conseil aux collectivités françaises et sénégalaises
- assurant l'instruction des demandes de cofinancements.

En 2002, les orientations définies lors de la commission mixte ont permis au SCAC de se doter d'un cadre relatif à ce type de coopération jusque là inexistant.

Malgré une faible disponibilité de l'assistant technique jusqu'en 2004 du fait de la gestion du PADDEL, des outils sont venus alimenter les modalités d'instruction (grille et critères d'évaluation des dossiers de demande de cofinancement cf. annexe 6) et les ressources mises à disposition des porteurs de projets (production de fiches pratiques sur l'exonération de la TVA et sur les modalités de transfert budgétaires cf. annexe 7).

En 2004 puis 2005, des missions de terrain ont pu être menées pour visiter les acteurs et une cartographie des partenariats et une base de données ont été finalisées.

Une réelle expertise (alimentée par l'expérimentation via le PADDEL d'élaboration de PLD, de formations des acteurs locaux...) a été développée pour conseiller les collectivités. Parallèlement, le niveau d'exigence vis à vis des dossiers a été accru notamment en attirant l'attention des collectivités françaises sur les orientations de la commission mixte qui fait de l'appui institutionnel une priorité.

Ces orientations ont conduit le poste de Dakar à émettre des avis négatifs sur des projets sans retombées pour la collectivité sénégalaise (refus systématique pour le financement de chantiers de jeunes) et plus généralement des avis qui encouragent les collectivités françaises à agir sur le renforcement des capacités de leur partenaire.

Les critères d'examen des dossiers prennent en compte pour cela la nature du partenariat (existence d'une convention, engagement des élus), le contenu du projet (part de l'appui institutionnel, relation des domaines d'actions avec les compétences transférées...) et la méthode mise en œuvre (transferts financiers directs entre collectivités, participation financière de la collectivité sénégalaise...).

Le SCAC a cherché à professionnaliser les actions de coopération décentralisée en diffusant auprès des acteurs des exemples de bonnes pratiques. De part sa présence à la Maison des Elus Locaux, l'assistant technique a également été amené à conseiller les collectivités sénégalaises lorsqu'elles le sollicitaient (essentiellement pour trouver un partenaire).

L'intérêt que porte désormais le Ministère des Affaires Etrangères à la coopération décentralisée va en croissant. Lors du CICID de Mai 2005 il a été réaffirmé « *l'attachement à la coopération décentralisée et l'importance de développer des partenariats innovants associant coopération décentralisée et coopération bilatérale* ».

Cet intérêt s'explique certes par la présence française qu'assurent à moindre frais pour l'Etat les collectivités locales mais, il se traduit aussi en faits puisque l'Ambassade de Dakar se dote pour 2006 d'un assistant technique à plein temps sur la coopération décentralisée. Il sera intégré à un pôle non gouvernemental au SCAC chargé d'accueillir et d'appuyer les collectivités, les ONG et les associations de migrants.

Le rôle du SCAC sera d'autant plus central si, comme il est prévu, les fonds gérés au titre de la coopération décentralisée par la MCNG sont déconcentrés au niveau des ambassades.

Il y a donc eu de la part de l'équipe en place au SCAC à partir de 2001 une réelle volonté d'accompagner les collectivités françaises (le fait que l'assistant technique soit issu de la fonction publique territoriale n'y est pas étranger).

La réaction des collectivités françaises a été variable, certaines se félicitant de disposer d'un interlocuteur et sollicitant son expertise, d'autres considérant toujours le SCAC comme un simple bailleurs. Les principales critiques émises (opacité du fonctionnement SCAC-MAE, délai de paiement) concernent en effet cette fonction de bailleurs et ne font pas encore référence à la mission d'accompagnement et à la qualité de l'expertise.

On ne peut cependant qu'encourager le SCAC à poursuivre cette évolution en continuant à :

- à identifier les acteurs présents au Sénégal en tenant à jour la base de données développée à cet effet et en essayant d'avoir une démarche plus prospective vers les collectivités qui ne font pas appel aux cofinancements du MAE
- à diffuser des outils d'appui technique et de capitalisation
- à réaliser des missions sur les projets afin de palier aux reproches de manque de connaissance des réalités de terrain. Cela contribuera surtout à une meilleure acceptation des conseils et avis dispensés par la suite aux collectivités
- à encourager la mise en oeuvre de dispositifs de suivi et la réalisation d'évaluation externe dans l'intérêt des coopérations décentralisées mais également pour disposer d'éléments sur lesquels baser un avis lors de l'instruction des dossiers.

Il serait également intéressant, pour une meilleure articulation de la coopération décentralisée et de la coopération bilatérale, d'informer les collectivités sur les programmes en cours voire

de les associer à l'élaboration de ces programmes. Il ne s'agit pas bien sûr de transformer les collectivités en agent de la coopération bilatérale mais de faire en sorte qu'elles puissent proposer des actions qui ne soient pas redondantes (formations des acteurs locaux par exemple).

L'accompagnement de la coopération décentralisée par le SCAC doit prendre en compte la gestion des relations ambiguës avec les collectivités. D'un côté, ces dernières tiennent à conserver leur indépendance de l'autre, les services de l'ambassade, de part leur participation financière parfois importante, souhaitent être informés régulièrement. Les évolutions récentes montrent que ces deux types d'acteurs peuvent devenir partenaires dans la qualification des projets.

3.2.2 Nécessité de mise en réseau des collectivités et de capitalisation des bonnes pratiques

→ En France : une coordination des acteurs à redynamiser

Les collectivités locales françaises engagées dans des actions de coopération décentralisée se sont organisées et regroupées au sein d'une association dénommée Cités Unis France (CUF). Il existe au sein de CUF un pôle par continent et dans chaque pôle, animé par un ou deux chargés de mission, des Groupes Pays. Le Pôle Afrique comprend une douzaine de Groupe Pays dont le Groupe Pays Sénégal. Il s'agit d'un des plus anciens et il réunit environ deux fois par an une quarantaine de participants. La Présidence de ce Groupe Pays est assurée par l'élue en charge du partenariat entre la ville de Bouguenais et la communauté rurale de Ballou.

Les objectifs de CUF à travers ces Groupes 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 (représentants sénégalais, SCAC...) sont invités régulièrement dans ce sens.

CUF encourage ses membres à développer l'appui institutionnel mais n'a qu'un rôle d'incitation et d'information. Lors de la dernière réunion du Groupe Pays Sénégal en mai 2005, un atelier a été consacré à l'appui à l'élaboration d'un PLD. C'est certes nécessaire mais cela peu paraître, pour les collectivités engagées dans ces démarches depuis plusieurs années, insuffisant.

On comprend mieux alors que si les collectivités se lançant dans un partenariat apprécient de pouvoir bénéficier d'une mise en réseau, d'autres collectivités plus expérimentées déplorent le

manque d'appui-conseil dispensé par CUF²⁸. L'appui-conseil auprès des collectivités n'est pas facilité par la diversité des modes opératoires mis en oeuvre, l'hétérogénéité du niveau de professionnalisme et le manque de ressources humaines (une chargée de mission uniquement pour suivre le Pôle Afrique).

D'autre part, le Groupe Pays Sénégal a souffert d'un vieillissement de ses membres (non renouvellement des Conseils d'administrations des comités de jumelages) et d'un certain essoufflement. Contrairement à d'autres Groupe Pays, les relations entre les différents membres du groupe sont peu dynamiques. Par exemple, le Groupe Pays Niger a conçu et publié une plaquette présentant chaque partenariat et un projet collectif a été lancé.

Pour le Groupe Pays Sénégal, on constate une faiblesse des relations entre les collectivités françaises intervenant dans la même zone. En 1999, un sous Groupe Casamance a été créé autour d'un projet fédérateur "Médecins de Brousse" qui a échoué.

Mais, ce constat semble évoluer positivement puisque le sous groupe Casamance a rebondi récemment avec l'élaboration d'un nouveau projet autour de la valorisation de la filière de la mangue et la création d'un sous Groupe "Vallée du Fleuve" est à l'ordre du jour. Cette perspective pourrait permettre le développement des échanges d'expériences et une réflexion sur la mutualisation des moyens d'animation locale et de suivi des partenariats dans cette zone.

CUF souhaite développer des outils d'accompagnement notamment un guide méthodologique de la coopération décentralisée au Sénégal sur le modèle de ceux déjà conçus pour d'autres pays. Ce projet n'a pas encore pu aboutir par manque de temps à CUF et au SCAC.

Mais on pourrait également imaginer d'autres types d'appui : capitalisation d'expériences, ouverture vers des expériences dans la sous région, appui à un diagnostic préalable, représentation des collectivités auprès des partenaires bilatéraux multilatéraux et des pouvoirs sénégalais.

Sur ce dernier point, il faudrait que CUF dispose d'une organisation faitière homologue au Sénégal ce qui n'est actuellement pas le cas.

→ Au Sénégal : une mise en réseau des collectivités inexistante

Les collectivités sénégalaises engagées dans une coopération décentralisée ne sont pas regroupées au sein d'une structure particulière qui pourrait jouer un rôle d'interlocuteur auprès de CUF ou des Etats français et sénégalais.

CUF avait tenté il y a plusieurs années un rapprochement avec l'Union des Associations d'Elus Locaux sans résultat concret et, malgré la présence de l'assistant technique à la MEL,

²⁸ Cab Juby Remix, Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal Rapport intermédiaire. Paris, F3E, 2005

L'UAEL ne s'est pas saisie du sujet. On peut y voir un manque d'intérêt pour la coopération décentralisée française ou plus certainement **un manque de volonté des élus locaux et de leurs associations respectives de mutualiser expériences et informations.**

Pourtant les collectivités sénégalaises ont des besoins (non exprimés) d'accompagnement pour en particulier :

- rééquilibrer le poids qu'elles peuvent avoir dans le rapport avec leur partenaire français et définir un programme commun de coopération
- identifier les compétences qu'elles peuvent offrir à leur partenaire
- identifier les actions qu'elles veulent conduire et comment le partenaire peut les y aider (eau lieu de se limiter à une liste de besoins).

Cet accompagnement des collectivités a été investi par le Ministère de la Coopération Décentralisée et de la Coopération Internationale qui souhaite « *valoriser les potentiels des collectivités sénégalaises pour faire leur promotion auprès des collectivités locales étrangères et surtout pouvoir accompagner les collectivités dans le débat international sur la décentralisation* »²⁹. En 2004, ce Ministère avait pour objectifs de rééquilibrer la répartition géographique des partenariats, de faire de l'intermédiation en trouvant des partenaires pour les collectivités sénégalaises et de proposer des conventions type de coopération.

Il lui a été objecté pour ce dernier point que cela privait les partenaires d'une réflexion commune, la convention étant le socle du partenariat. De façon plus générale, les acteurs français et sénégalais ont exprimé des craintes quant à une recentralisation de la coopération décentralisée.

Finalement le Ministère s'est trouvé dans l'incapacité de remplir les missions qu'il s'était attribué, les conditions de naissance d'un partenariat étant essentiellement liées à des rencontres d'hommes et de femmes.

Aujourd'hui, suite au changement ministériel, la politique d'accompagnement des collectivités reste non définie. Mais étant donné que le futur assistant technique en charge de la coopération décentralisée sera basé au Ministère, ce dernier sera peut être amené dans les années suivantes à jouer un rôle plus fort. Il peut en effet avoir un rôle de facilitateur par exemple pour les procédures de transferts budgétaires directs ou la sortie des conteneurs du port.

Cependant, une mise en réseau des collectivités locales est à encourager car il serait intéressant qu'elles puissent à l'avenir s'exprimer sur l'octroi des cofinancements déconcentrés.

²⁹ Interview de l'ancienne Ministre de la Coopération Décentralisée (Soukena Ndiaye Bâ), rapporté par *Enjeux Région*, 2005, avril (publication du Ministère de la Coopération décentralisée).

3.3 Changement de regard au Nord et au Sud

Pour qu'une collectivité française s'engage dans des actions de renforcement des capacités des collectivités sénégalaises, il faut qu'au préalable le regard porté sur ce partenaire soit celui qu'elle porterait sur une autre collectivité de France ou d'Europe.

Certes les collectivités sénégalaises sont jeunes et leur fonctionnement fait face à de nombreuses difficultés mais elles peuvent être considérées comme des interlocuteurs institutionnels évoluant dans un contexte politique et législatif précis.

Il s'agit également de leur reconnaître une capacité de maîtrise d'ouvrage (tout en étant conscient des limites actuelles) or cette maîtrise d'ouvrage est restée aux mains de la collectivité française ou de l'opérateur qu'elle a choisi le plus souvent unilatéralement.

Des interlocuteurs sénégalais et des acteurs français eux mêmes considèrent que **certaines partenariats sont encore trop empreints d'une logique assistancielle et de bons sentiments à la limite du néocolonialisme ou du paternalisme.**

Par exemple, les actions relevant de la "stratégie du conteneur" limitent la collectivité sénégalaise à sa population. Si la collectivité était perçue comme un réel partenaire que l'on écoute, alors la collectivité française réaliserait que ces envois, financièrement lourds, sont le plus souvent inadaptés et posent de nombreux problèmes aux collectivités "bénéficiaires" en terme de démarche auprès des douanes et ensuite de distribution. Si les élus sénégalais n'osent pas dénoncer ces pratiques, certains finissent par "oublier" les conteneurs au port...

La persistance du caractère personnel et affectif de certaines relations peuvent également aboutir à des effets pervers : exclusivité des relations, blocages lors du renouvellement des mandats...

Il ne s'agit pas de bureaucratiser la relation mais de la professionnaliser. Il est important de définir un cadre clair de mise en oeuvre et de suivi des projets notamment via la contractualisation au minimum d'une convention de partenariat et de préférence de conventions opérationnelles. Ces conventions permettent une clarification du rôle de chaque acteur et de leurs engagements et elles constituent une base de dialogue en cas de malentendus.

Ce changement de regard au Nord n'est pas le seul fait des collectivités mais également de leurs opérateurs.

Du côté des collectivités sénégalaises, certaines postures conduisent à l'abandon d'un partenariat et méritent un réel travail de réflexion de la part des élus locaux :

- logique de court terme : le partenariat n'est pas envisagé sur le long terme mais comme une opportunité dont il faut profiter rapidement pour satisfaire les besoins du moments (redistribution à la veille d'élections par exemple)

- logique d'exclusivité : le partenariat est investi par un village, une communauté à son profit exclusif.

D'autre part, en considérant la coopération décentralisée comme «une variable d'ajustement» du budget de la collectivité, la relation risque de décevoir le partenaire français qui souhaite être considéré comme un partenaire et non pas uniquement comme un bailleurs.

Cette vision de la coopération décentralisée limitée à un appui financier a été entretenu par le Ministère de la Coopération Décentralisée et de la Coopération Internationale dont l'ex-ministre incitait les élus locaux à « *se doter grâce à la coopération décentralisée de moyens additionnels pour l'opérationnalisation des plans de développement* »³⁰.

En fait si les élus locaux à la recherche de partenaires, ont de prime à bord cette représentation, ceux qui sont engagés dans une coopération décentralisée comprennent par la suite que les collectivités françaises si elles ont des moyens limités, peuvent offrir un appui technique intéressant.

D'une façon plus générale, il semble que les collectivités sénégalaises (notamment celles qui bénéficient d'un partenariat depuis plusieurs années) soient désormais plus exigeantes vis à vis des actions qui leur sont proposées. C'est à dire qu'elles sont sorties de la posture de receveur et négocient les objectifs des projets. Mais trop d'entre elles continuent à accepter des termes de coopération qui ne leur conviennent pas alors qu'elles auraient la possibilité de faire valoir leurs exigences lors de la signature de la convention. Celles-ci préfèrent voir les projets démarrer rapidement quitte à revenir par la suite sur les modalités de fonctionnement du partenariat (recours à des opérateurs notamment). Elles portent alors une réelle responsabilité dans les dysfonctionnements qui apparaissent ensuite.

Enfin, certains (au Nord comme au Sud) regrettent que les collectivités sénégalaises n'intègrent pas la notion de réciprocité dans le partenariat.

Cette notion de réciprocité est délicate.

De façon générale on entend par réciprocité une reconnaissance mutuelle des partenaires dans leur capacité à donner et à recevoir. Mais en réalité des représentations différentes cohabitent au sein même des collectivités françaises et laissent perplexes les élus sénégalais.

En effet, les attentes (exprimées ou non) envers la réciprocité sont de l'ordre de deux niveaux :

³⁰ Interview de l'ancienne Ministre de la Coopération Décentralisée (Soukена Ndiaye Bâ), rapporté par *Enjeux Région*, 2005, avril (publication du Ministère de la Coopération décentralisée).

- les actions doivent profiter en retour à des acteurs locaux (associatifs mais aussi économiques)
- les ressources non matérielles de la collectivité partenaire (savoir-faire en terme d'ingénierie sociale, échanges culturels...) doivent être valorisées.

S'il est certain que pour la plupart des élus locaux sénégalais la notion de réciprocité n'est pas présente au sein de leur réflexion, d'autres considèrent que cette notion est une nouvelle exigence des partenaires du Nord pour lesquels il s'agit de justifier l'intérêt local.

D'autre part, les élus du Sud font remarquer que leurs interlocuteurs du Nord expriment très rarement leurs propres besoins et attentes vis à vis de la coopération et qu'ils n'apparaissent jamais dans une convention. Il est difficile alors pour eux de mettre en place une réciprocité dans les échanges si on les cantonne à des receveurs.

Conclusion

La décentralisation sénégalaise, héritage de la colonisation, est ancrée historiquement dans les institutions mais les collectivités territoriales n'exercent que depuis récemment leur rôle.

Dans un contexte d'échec des plans d'ajustement structurels et d'émergence du paradigme de bonne gouvernance, l'Etat sénégalais a transféré une partie de ses prérogatives pour se conformer aux exigences des bailleurs et se décharger du poids de certaines compétences.

Les collectivités locales se sont donc retrouvées face à un double défi : conforter leur légitimité et assurer le développement local de leur territoire.

Peu dotées par l'Etat, ces collectivités ont été largement soutenues par les bailleurs multilatéraux et bilatéraux.

La coopération décentralisée, s'étant investie d'une mission d'appui institutionnel, a tenu à participer au processus de décentralisation.

L'analyse des projets de coopération décentralisée sur ces dix dernières années a révélé des apports positifs ainsi que des limites.

La coopération décentralisée a des réelles spécificités (que l'on retrouve dans les autres pays d'Afrique) : forte mobilisation citoyenne, proximité et durabilité des actions, diversité des modes opératoires. Elle a contribué au renforcement des capacités d'organisation des acteurs et à la structuration de la société civile. Les acquis en matière d'équipements publics et d'infrastructures sont notables.

Cependant des limites sont apparues : faiblesse des moyens financiers, manque d'animation locale des partenariats, prise en compte tardive de la décentralisation et manque de portage politique par les collectivités françaises mais aussi sénégalaises.

D'autre part, une dissymétrie entre les objectifs et les attentes des collectivités a été parfois source d'incompréhensions entre les partenaires. Les collectivités françaises souhaitent, tout en répondant à des intérêts locaux, exprimer leur solidarité en assurant des services de bases à la population. Les collectivités sénégalaises cherchent quant à elles à financer leur développement et à confronter leur place dans le dispositif de décentralisation. Ces objectifs ne sont pas contradictoires si les collectivités sénégalaises sont associées aux projets et si ces derniers contribuent au renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage.

Or l'appui institutionnel n'a pas toujours été dans ce sens puisqu'il faisait appel à des compétences territoriales et qu'il était délivré par des structures fondées sur le volontariat et le bénévolat.

Cependant, si l'évolution des partenariats a été plus perceptible dans les discours et s'il apparaît plus lentement en terme de changement des pratiques et modes de coopération, on

remarque un effet de rattrapage. Développer l'appui institutionnel permet aux collectivités françaises de réinvestir une coopération qu'elles avaient parfois délaissée.

En effet, on assiste depuis quelques années, parallèlement à l'évolution du discours, à une évolution dans les postures : les collectivités sénégalaises s'affirment, les collectivités françaises font preuve d'un engagement politique plus fort, les opérateurs se repositionnent.

Si ces évolutions ne concernent pas encore la majorité des partenariats, elles semblent cependant révéler une réelle tendance de professionnalisation et d'institutionnalisation de la coopération décentralisée.

Les collectivités françaises ont réalisé qu'elles avaient un rôle à jouer autre que celui de simple bailleur d'un comité de jumelage ou d'ONG et elles entendent être actrices du jeu diplomatique moderne³¹.

³¹ A. VION et E. NEGRIER, *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, Lille, Congrès AFSP, 2002

BIBLIOGRAPHIE NON EXHAUSTIVE

Ouvrages :

- P. ALLIES *et al.*, *Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée*, Montpellier, Observatoire des politiques publiques de l'Europe du Sud, 2001, 61p
- B. HUSSON et B. SALL, *Migration et Développement. Evaluation de la stratégie du GRDR dans le Bassin du Fleuve Sénégal*, F3E, CIEDEL, Groupe SAHEL Recherche, 2001, 92p
- B. HUSSON, *Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne*, Paris, MAE, CIEDEL, F3E., 2003, 98p
- M-C. KESSLER, *La politique étrangère de la France, Acteurs et processus*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999, p
- M. LECLERC-OLIVE, *Décentraliser : enjeux théoriques et politiques*, Paris, CNRS, 1999, 14p
- S. PAMBOUR et L. BA, *Evaluation du jumelage tripartite entre la communauté rurale de Ballou, Ginsheil-Gustavburg (Allemagne) et Bouguenais*, Paris, CIEPAC, F3E, 2005, 64p
- M. SAMBENE et I. KA, *Evaluation du programme de coopération décentralisée, Ardèche, Drôme, Région de Matam*, Paris, ACDIL, F3E., 2005, 89p
- M. SENE, *Coopération décentralisée franco-sénégalaise, rapport de stage*, Dakar, 2003, 44p
- A. VION et E. NEGRIER, *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, Lille, Congrès AFSP, 2002

Articles :

- B. HUSSON, « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », *Traverses* n°7, juillet 2000,
- B. SALAMAND, « ASI et collectivités locales : partenaires, collègues ou concurrents ? », *Territoires* n° 445, 2004, p 31-32
- JP. ELONG MBASSI, « Edito », *La Lettre du PDM* n° 37, avril 2005, 3p

Littérature grise :

- AFVP, *Planification et financement du développement local*, Dakar, 2000, 22p
- AQUADEV, *Actes du séminaire Décentralisation et coopération décentralisée à Gorée*, Bruxelles, 2002, 121p
- Cab Juby Remix, *Evaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux au Sénégal Rapport intermédiaire*, Paris, 2005
- CNCD, *Guide de la coopération décentralisée*, La Documentation française, 2000, 97p
- Conseil Régional Nord Pas-de-Calais, *Actes des Assises de la coopération décentralisée : Mondialisation des solidarités, une région mobilisée*, Lille, 2002, 48p
- Conseil Régional Rhône-Alpes, *Assises régionales de la Solidarité Internationale et de la Coopération décentralisée*, Lyon, 2005, 54p
- Coopération Japonaise, *Evaluation de la décentralisation sénégalaise*, Dakar, 2005, 99p
- CUF, *Pauvretés et inégalités en Afrique sub-saharienne : le rôle des collectivités et apport de la coopération décentralisée*, Paris, 2002
- CUF, *Coopération franco-sénégalaise*, Paris, Octobre 2002
- DAECL, *Les collectivités territoriales, partenaires de la coopération institutionnelle*, Paris, Conférence des Ambassadeurs 1999, 10p
- MAE-SCAC de Dakar, *Compte Rendu d'Activités PADDEL*, Dakar, 2004, 23p
- Ministère sénégalais des collectivités locales, *Les budgets prévisionnels des collectivités locales, étude comparée des tendances de croissance*, Dakar, 2002, 10p
- RESACCOOP, *Identifier un partenaire et engager une démarche de coopération décentralisée*, Lyon, 1998, 6p

NB : une multitude de documents internes au SCAC a été consulté lors du stage : notes, avis sur les demandes de cofinancements, rapports d'activités des partenariats, compte-rendu de réunions...

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Termes de références du stage

p.88-89

ANNEXE 2 : Liste des personnes interviewées

p.90

ANNEXE 3 : Repères de la décentralisation au Sénégal

p.91

ANNEXE 4 : Tableaux récapitulatif des programmes d'appui à la décentralisation

p. 92-94

ANNEXE 5 : Clef de répartition thématique de la BDD du SCAC de Dakar

p. 95

ANNEXE 6 : Grille d'examen des demandes de cofinancements du SCAC de Dakar

p.96

ANNEXE 7 : Procédure de transfert financier entre collectivités

p. 97-98

ANNEXE 1 : Termes de référence

Stage « coopération décentralisée » au SCAC de l'Ambassade de France à Dakar

- I - CONTEXTE GENERAL

La coopération décentralisée entre collectivités locales et sénégalaises est réputée pour son ancienneté, sa dynamique et la diversité de ses actions. A ce jour, on dénombre au Sénégal une petite centaine de partenariats qui se déclinent au niveau régional, communal, communautaire et villageois.

Le Ministère des Affaires Etrangères encourage l'émergence de ces partenariats et soutient financièrement la mise en œuvre d'une partie de ces actions de coopération décentralisée.

Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Dakar a renforcé depuis plusieurs années ses moyens d'appui à la coopération décentralisée avec notamment :

- la mise en place d'une assistance technique spécialisée à la Maison des Elus Locaux (MEL),
- l'élaboration d'une base de données des acteurs et actions de la coopération décentralisée,
- la collecte et la production d'éléments d'information, d'appui et de conseil.

Pour prolonger cet effort, le SCAC de Dakar souhaite réunir aujourd'hui l'ensemble de son assistance technique et la gestion de ses différents instruments financiers à destination des acteurs non gouvernementaux en un même lieu (coopération décentralisée, associations et ONG, ...). Ce n'est pas le cas aujourd'hui, puisque qu'une partie de l'équipe et des fonds documentaires est localisée à la Maison des Elus Locaux.

II - OBJECTIFS DU STAGE

Considérant ce contexte, les principales activités de stage pourraient être de :

- 1 - Contribuer au transfert des archives de la Maison des Elus au Service de Coopération et à l'aménagement d'un lieu de rangement et de mémoire de la vie des différents partenariats,
- 2 - Contribuer à la finalisation de la banque de données sur les actions de coopération décentralisée entre collectivités locales françaises et sénégalaises,
- 3 - Contribuer à l'élaboration d'un support d'information à l'attention des collectivités

locales françaises et sénégalaises engagées dans une action de coopération décentralisée

1 - Contribuer au transfert des archives de la Maison des Elus au Service de Coopération et d'Action Culturelle et à l'aménagement d'un lieu de mémoire de la vie des différents partenariats.

Pour des raisons historiques d'ancrage institutionnel et de répartition des tâches entre les différents membres de l'équipe du service de coopération, le fonds documentaire le plus complet et le plus récent sur la coopération décentralisée franco-sénégalaise est localisé aujourd'hui à la Maison des Elus Locaux.

Ce fonds doit être installé prochainement au Service de Coopération et d'Action Culturelle, dans le cadre d'un projet de réorganisation des services.

Le (ou la) stagiaire contribuera à ce transfert en apportant son appui à l'installation d'un nouveau lieu d'archivage au Service de Coopération et d'Action Culturelle.

2. Contribuer à la finalisation de la banque de données sur les actions de coopération décentralisée entre collectivités locales françaises et sénégalaises

La création d'une base de données des acteurs et actions de la coopération décentralisée franco-sénégalaise est engagée depuis plusieurs mois (logiciel File Maker). Les axes de valorisation de l'information (cartographie, fiches, tableaux financiers, ...) sont bien identifiés. Cette base a déjà servi de support de réflexion transversale sur l'analyse des pratiques de coopération décentralisée au Sénégal.

La saisie des informations reste toutefois encore incomplète. Le (ou la) stagiaire contribuera à compléter cet outil d'analyse et de mémoire sur la vie des différents partenariats.

3. Contribuer à l'élaboration d'un support d'information à l'attention des collectivités locales françaises et sénégalaises engagées dans une action de coopération décentralisée

Dans le cadre de ses activités d'appui à la professionnalisation des actions de coopération décentralisée, le SCAC souhaite réaliser un support d'information à l'attention des porteurs de projets. Il s'agit ici de doter les acteurs d'un outil opérationnel et pratique au service de l'action de coopération. Ce support d'information pourrait dans un premier temps se présenter sous la forme d'un CD Rom réunissant l'ensemble des documents d'ores et déjà disponibles à La Maison des Elus Locaux.

Les principes d'élaboration de ce support visent à sélectionner l'information utile, à prévoir plusieurs niveaux de lecture avec une trame permettant de s'adapter à la diversité des utilisateurs, à prendre en compte les perspectives d'actualisation et le caractère évolutif de l'information.

Le (ou la) stagiaire contribuera à l'élaboration de l'architecture de ce support d'information (arborescence et mise en forme des contenus).

Ces différentes activités donneront l'occasion au stagiaire de porter un regard transversal sur la diversité des actions de la coopération décentralisée franco-sénégalaise :

- accès aux archives et au contenu des dossiers de coopération,
- mesure de la diversité des actions de coopération décentralisée,
- identification et sélection de l'information utile pour les porteurs de projet,
- réflexion sur le sens, les pratiques et l'impact de cette forme de coopération,
- tout autre sujet qui intéresserait plus particulièrement le ou la stagiaire au regard de ses études.

III - MODALITES PRATIQUES

Durée totale du stage : 3 mois (Juillet à Septembre 2005)

Lieu de stage : Maison des Elus Locaux et Service de Coopération et d'Action Culturelle (Dakar)

Maître de stage : Alain Bergé, assistant technique à la Maison des Elus Locaux

ANNEXE 2 : Liste des personnes interviewées

- ➔ Mamadou SENE, Directeur Adjoint de l'ARD de Saint Louis
- ➔ Nicolas DUPUY, Directeur de l'antenne du Partenariat à Saint Louis
- ➔ Karim DOUMBIA, Directeur de la délégation de l'AFVP à Dakar
- ➔ M. SIDIBE, Cabinet du Ministère de la Coopération Décentralisée et de la Coopération Internationale
- ➔ Christophe GADREY, chargé de mission Sénégal au Conseil Régional Nord Pas-de-Calais
- ➔ Constance KOUKOU, chargé de mission à CUF

Dans le cadre de l'évaluation de l'action des acteurs non gouvernementaux, un atelier de réflexion a été organisé le 15 septembre 2005 sur le thème de la décentralisation. Les contributions des intervenants suivants ont alimenté le mémoire :

- ➔ Mamadou SENE
- ➔ Demba NIANG, ex-directeur de l'ADC de Saint Louis
- ➔ Adama SOW, ex-directeur de l'antenne d'ADOS et actuel correspondant du Conseil Régional Rhône-Alpes à Matam
- ➔ Stéphanie BERTHOMEAU, SCAC, Développement Institutionnel
- ➔ Alain BERGE, SCAC/Maison des Elus Locaux

ANNEXE 3 : Repères de la décentralisation au Sénégal

<u>1872</u>	Création des communes de Saint Louis et de Gorée (la commune de Gorée comprenait l'île, la ville de Dakar et sa banlieue)
<u>1880</u>	Création de la commune de Rufisque
<u>1887</u>	Création de la commune de Dakar
<u>1904</u>	Création de communes mixtes
<u>1929</u>	Dakar et Gorée ne font plus qu'une seule commune
<u>1955</u>	Loi portant réorganisation municipale en AOF et AEF instituant la commune de moyen exercice avec un conseil municipal élu et un maire nommé par l'Etat
<u>1960</u>	Le statut de la commune de plein exercice est élargi à toutes les communes
<u>1966</u>	Le code de l'administration communale est promulgué et réunit en un texte de référence unique les différentes lois qui régissaient l'institution communale
<u>1972</u>	Loi relative à la création des communautés rurales Loi instituant un régime spécial dérogatoire au droit des communes pour les communes chefs lieux de région
<u>1990</u>	Modification du code de l'administration communale en versant les communes à statut spécial dans le droit commun la gestion budgétaire des communautés rurales passe du sous-préfet au Président de la Communauté Rurale.
<u>1996</u>	Grande réforme de la Décentralisation : <ul style="list-style-type: none"> - libre administration des Collectivités locales - substitution au contrôle de légalité au contrôle de tutelle - érection des régions en collectivités locales - transfert de 9 compétences - création de 43 communes d'arrondissement
<u>2001</u>	Amendement Moussa Sy : report des élections locales et instauration des délégations spéciales
<u>2002</u>	Création d'une 11 ^{ème} région, de 4 nouveaux départements, 2 arrondissements et 7 communes Création du Ministère de la coopération décentralisée
<u>2003</u>	Création du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales
<u>2004</u>	Nouveau régime indemnitaire pour les élus locaux

ANNEXE 4 : TABLEAUX RECAPITULATIFS DES PROGRAMMES D'APPUI A LA DECENTRALISATION

Nom	Bailleur	Durée	Bénéficiaires	Montant	Objectifs	Moyens	Circuit financier
PADMIR	PNUD/ Luxembourg	2000-2005 (2006 : capitalisation)	23 CR Départements de Kaffrine et Kébemer	4.1 Milliard CFA	Atténuer les disparités entre villes et monde rural	Accompagnement technique des CR Financement d'infrastructures Formation des RH	Transfert budgétaire via le Trésor Public Sénégalais
PAR	UE (8 ^{ème} FED)	2000-2004	12 Régions	4.8 Milliard CFA	Appuyer le développement régional	Appui financier et technique aux Conseils Régionaux	
PADELU	UE (8 ^{ème} FED)	2000-2005	19 communes et communes d'arrondissement	6 Milliard CFA	Favoriser le développement urbain	Financement d'infrastructures et équipements urbains	Transfert budgétaire via le Trésor Sénégalais Ville en maîtrise d'ouvrage
PSIDEL	UE (8 ^{ème} FED)	2000-2005	68 CR (4 régions : Kolda, Ziguinchor, Fatick, Matam)	5.7 Milliard CFA	Renforcer la maîtrise d'ouvrage des CR	Financement d'équipements Appui à la planification Fond de Développement Local	Transfert budgétaire via le Trésor Sénégalais 20% de contre-partie de la CR
PNIR	BM	2000-2005 (phase 1 programme prévu sur 12 ans)	100 CR dans les 11 régions (hors Dakar) A terme la totalité des 320 CR	21.8 Milliard CFA	Lutter contre la pauvreté en milieu rural	Appui institutionnel Désenclavement Fonds d'Investissement Local	NR
ADDEL	AFD	2002-2006	CR de 3 départements : Bakel, Velingara, Tambacounda	4 Milliard CFA	Renforcer la capacité des acteurs locaux et l'autonomie des autorités locales	Infrastructures (Fonds de Développement Local) Etude de faisabilité Appui à la maîtrise d'ouvrage	Rétrocession de la subvention AFD à l'Etat FDL géré par un Groupement d'Intérêt Local local
PAC	AFD/BM	2000-2004	67 communes (PAC 1/ 2) CR (PAC 3) Sur critères d'éligibilité (solvabilité)	4 Milliard CFA	Favoriser le développement urbain	Programme d'Investissement Prioritaire Entretien des infrastructures	Création de l'Agence de Développement Municipal pour la maîtrise d'ouvrage Signature d'un contrat de ville entre l'ADM et les communes Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETIP

PROCR	GTZ (coopération technique) KFW (coopération financière)	2000-2004	76 CR du bassin arachidier (Fatick/Kaolack)	7 Milliard CFA	Appuyer à la décentralisation	Appui à la planification Financement d'infrastructures Elaboration d'un plan de gestion des infrastructures et plan de recouvrement (gare/marché)	Financement via l'AGETIP (abondé par la KFW)
PACL	Fondation Konrad Adeneuer	1995-2003	14 CR (Kaolack, Louga, Fatick, Tambacounda, Saint Louis)	1 Milliard CFA	Renforcer les capacités locales	Formations continues Ateliers de réflexion stratégiques Capitalisation et diffusion des acquis Financement de microréalizations	Maîtrise d'œuvre déléguée à la Direction de l'Expension Rurale (y compris la gestion budgétaire) Attribution des microcrédits par les CR
PAEL	ACDI	2002-2006	Associations des élus locaux (AMS, ANCR, ANR)	1.8 Milliard CFA	Renforcer les capacités des 3 associations	Formation des élus Centre de documentation Diffusion de bonnes pratiques Mise en place d'un dialogue avec l'Etat Renforcer les capacités d'autofinancement	Mise en œuvre par la CAEL
DEG-FELO	USAID	2000-2005	45 CR (Thiès, Saint Louis, Matam, Tambacounda, Kola, Louga, Kaolack, Ziguinchor) OCB	9.4 Milliard CFA	Accompagner la mobilisation des ressources financières, favoriser la participation de la population	Sessions de formations Assistance technique aux ARD Appui à la planification Information de la population	Mise en œuvre par des opérateurs (ENDA notamment)
PADDEL	MAE	1998-2004	25 CR et 4 communes dans les régions de Thiès, Fatick, Kolda et Ziguinchor (+ services centraux à Dakar)	1.7 Milliard CFA	Appuyer la décentralisation	Appui aux réformes de l'Etat Création et animation d'un dispositif de formation Appui institutionnel aux CL (assistance technique à la MEL., élaboration de PLD)	Transfert direct de l'Ambassade de France au budget des CL
PADEN	GTZ	1997-2003	140 CR (Matam, Diourbel, Kaolack, Tambacounda, Kolda)	3 Milliard CFA	Amélioration de la gestion communautaire	Formation et alphabétisation	Financement d'opérateurs en formation (ONG locales)

Source : Evaluation de la décentralisation par la coopération japonaise 2005- Récapitulatif du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales 2003 – Récapitulatif par le sous-comité des bailleurs 2000

Liste des abréviations :

PADMIR : Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural
développement local
PAR : Programme d'appui aux Régions
PSIDEL : Programme de soutien aux initiatives de développement local

ADDEL : Appui décentralisation et au développement local

PROCR : Promotion des Communautés Rurales
PAEL : Programme d'appui aux élus locaux
locale
PADEN : Programme d'appui à la décentralisation et l'alphabétisation des élus et notables

PADDEL : Programme d'appui à la décentralisation et au

PADELU : Programme d'Appui au Développement Local Urbain
PNIR : Programme National d'Infrastructures Rurales

PAC : Programme d'appui aux Communes

PACL : Programme d'appui au collectivités locales
DG-FELO : Programme d'appui à la décentralisation et la gouvernance

OCB : Organisations communautaires de base

ANNEXE 5 : Clef de répartition thématique de la BDD du SCAC de Dakar

Thème d'intervention (Rubriques principales)	Nature des Actions (Rubriques secondaires)
(1) Gouvernance locale (Appui à la décentralisation et à l'amélioration de la gestion et de l'administration locale)	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des acteurs locaux (élus & agents municipaux) - Etat civil - Fiscalité locale - Informatisation des services - Coopération technique - Appui à la planification locale (PIC & PLD) / Projet de ville - Fonds de Développement Local (FDL)
(2) Alimentation en eau potable (Service de base à la population & Enjeu majeur des OMD, en milieu rural et urbain)	<ul style="list-style-type: none"> - Hydraulique villageoise (Puits, forages et châteaux d'eau) - Réseau d'adduction d'eau - Appui aux comités de gestion
(3) Santé, Hygiène et Action sociale (Service de base à la population & Enjeu majeur des OMD)	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure sanitaire et équipement médical - Protection maternelle et infantile (nutrition, planning, ...) - Secours aux personnes (protection civile) - Coopération entre établissements hospitaliers - Formation des personnels de santé publique - Vaccination, action de prévention et d'information - Actions en faveur des plus démunis (handicapés)
(4) Education, Jeunesse et Formation prof. (Service de base à la population & Enjeu majeur des OMD)	<ul style="list-style-type: none"> - Alphabétisation - Infrastructures éduc. (préscolaire, primaire et secondaire) - Manuels et fournitures scolaires - Bibliothèque et lecture publique - Partenariat pédagogique, échanges scolaires ou sportifs - Formation professionnelle
(5) Développement rural (Appui à l'augmentation et à la diversification des revenus, dynamique sociale en milieu rural)	<ul style="list-style-type: none"> - Génie rural (aménagement hydroagricole, désenclavement) - Gestion ressources naturelle, énergie et environnement - Développement économique (revenus, filières et acteurs) - Stockage, transformation ou commercialisation - Structure d'épargne et microcrédit - Allègement des travaux des femmes & mécanisation - Equipement à vocation socioculturelle (foyer rural)
(6) Développement urbain (Appui à l'amélioration des services et du cadre de vie, dynamique sociale en milieu urbain)	<ul style="list-style-type: none"> - Equipement public (hors eau potable, éducation et santé) - Equipement marchand (marché, gare routière) - Assainissement et collecte des déchets ménagers - Développement social urbain (DSU & DSQ)
(7) Tourisme, Culture & Patrimoine (Appui au développement touristique, à la valorisation du patrimoine culturel et naturel)	<ul style="list-style-type: none"> - Développement touristique (Infrastructures et acteurs) - Préservation et valorisation du patrimoine culturel (Sénégal) - Préservation et valorisation du patrimoine naturel (Sénégal) - Echanges culturels et artistiques
(8) Action en France (Réciprocité, ouverture au monde, métissage culturel en France)	<ul style="list-style-type: none"> - Education à solidarité et à la citoyenneté internationale - Organisation d'évènement culturel en France - Insertion sociale & Chantiers de jeunes - Bourses d'études

ANNEXE 6 : Grille d'examen des demandes de cofinancements du SCAC

Considérant le contexte de la décentralisation au Sénégal, sur la base des grilles de lecture comme la Commission mixte ou les recommandations des collectivités locales à Johannesburg, ce Poste encourage les partenariats de coopération décentralisée à :

- agir sur le renforcement des capacités des collectivités pour assumer leurs compétences transférées,
- renforcer les transferts financiers directs entre les collectivités locales partenaires,
- présenter des indicateurs de performance de leur action de coopération décentralisée,
- systématiser la concertation entre acteurs du développement local sur une même zone.

Les principales recommandations aux porteurs de projet concernent la philosophie générale du partenariat, le contenu, la méthode de travail, le principe de financement.

De façon générale, il s'agit en effet de veiller à développer un partenariat équitable avec réciprocité réelle et respect mutuel. Les engagements des deux parties doivent être précisés par une convention de partenariat. Cette convention fixe aussi les modalités de recours aux opérateurs délégués.

- Critères d'analyse**
- La convention et le recours aux opérateurs délégués (MO, MOD, ...)
 - Lisibilité / Définition du projet
 - Comptes-rendus d'activités
 - Démarche visant à s'assurer de l'adhésion des élus

En termes de contenu, le projet de coopération doit être fondé sur une bonne réflexion préalable, donner la priorité à l'appui institutionnel, le renforcement des capacités, les services à la population, bien préciser la valeur ajoutée en termes de développement, si possible, s'inscrire dans le cadre d'une démarche de planification locale.

- Critères d'analyse**
- Part de l'appui institutionnel
 - Relation du domaine d'action avec les compétences transférées
 - Motivations des partenaires, justification des actions
 - Valeur ajoutée en terme de développement (impact, pertinence)

Du point de vue de la méthode, les partenaires doivent veiller à ce que les projets soient élaborés en lien avec les différentes politiques nationales, les différents acteurs et partenaires du développement présents sur la zone (coopération bilatérale ou multilatérale, ONG, ...). Le partenariat doit être fondé sur une démarche participative et une démarche d'évaluation permettant de vérifier la pertinence, l'efficacité, l'impact des actions entreprises (recours à des indicateurs de performances).

- Critères d'analyse**
- Relations avec politiques nationales
 - Concertation des acteurs sur même zone
 - Articulation coopération décentralisée et bilatérale
 - Moyens d'accompagnement et d'animation sur le terrain
 - Présence d'indicateurs de performances et d'un dispositif d'évaluation

Sur le principe de financement des projets, il s'agit de veiller au meilleur équilibre possible entre investissement et fonctionnement, à la contribution financière de tous les partenaires, y compris les collectivités locales sénégalaises. Il s'agit aussi de privilégier les transferts financiers directs entre collectivités (inscription au budget).

- Critères d'analyse**
- Principe de financement (Efficience)
 - Ratio Investissement / Fonctionnement
 - Contribution financière de CL sénégalaise
 - Transferts financiers directs entre CL
 - Exonération de taxes
 - Identification des situations de double financement (OSI, AFVP, ...)

Un des enjeux majeurs de la décentralisation au Sénégal reste en effet aujourd'hui l'émergence et le renforcement des collectivités locales comme acteurs des politiques publiques de développement, des stratégies de réduction de la pauvreté, du renforcement de la démocratie locale, ...

ANNEXE 7 : Procédure de transfert financier entre collectivités

AMBASSADE DE FRANCE
AU SENEGAL

*Service de Coopération
et d'Action Culturelle*



REPUBLIQUE FRANCAISE

COOPERATION DECENTRALISEE ET RESEAU FRANÇAIS DU TRESOR PUBLIC

L'Ambassade de France au Sénégal appelle l'attention des responsables des collectivités locales françaises (CLF) qui souhaitent effectuer des transferts financiers au Sénégal des possibilités d'intervention de la Trésorerie de France à Dakar (TFD).

De nombreuses collectivités locales françaises engagées dans un partenariat de coopération décentralisée procèdent ou souhaitent procéder à des transferts financiers directs vers leurs homologues sénégalaises.

L'article 17 du Code des Collectivités Locales sénégalaises (Loi 96-06 du 22 mars 1996) prévoit en effet que « les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement ».

Le décret n°96-119 du 27 décembre 1996 stipule que « les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant supérieur à 100 MFCFA sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat ».

L'Ambassade de France au Sénégal encourage, quand cela est possible, cette démarche d'appui budgétaire. Le choix de ce mode opératoire est en effet conforme à l'un des objectifs de la coopération décentralisée qui consiste à améliorer les capacités de gestion des collectivités locales partenaires. Les principaux avantages de la démarche sont notamment :

- d'affirmer le rôle de maître d'ouvrage de la collectivité partenaire et d'impliquer tous les acteurs associés au bon fonctionnement de l'institution locale (conseil, personnel local, ...),
 - de favoriser l'exercice pratique des mécanismes du fonctionnement de la collectivité locale (compétences transférées, budget, contrôle de légalité, exercice de la dépense publique, ...),
- d'assurer la traçabilité financière des actions de coopération dans le budget des collectivités locales (en recettes et en dépenses),
 - d'inscrire l'action dans la durée (prévision de budget d'entretien, d'amortissement, ...).

Ce mode opératoire présente en outre, l'avantage de ne pas entraîner de coûts de transfert.

PROCEDURE DE TRANSFERT FINANCIER ENTRE COLLECTIVITES LOCALES

Le réseau du Trésor Public français n'est pas en mesure d'ouvrir des comptes spécifiques pour des tiers au Sénégal, mais il peut assurer des transferts financiers directs entre collectivités locales françaises et sénégalaises.

Dans ce cas de figure, la Trésorerie de France à Dakar se voit confier les fonds, via le percepteur local français, puis assure le versement auprès du percepteur local sénégalais auprès duquel est ouvert le compte de la collectivité locale sénégalaise.

- **Etape 1 : Elaborer et signer une convention de financement**

Les collectivités locales partenaires sont invitées à élaborer une convention de financement qui précise l'objet et le montant du virement, les modalités de décaissement et les pièces justificatives devant être produites à chaque paiement (ci-joint modèle de convention pouvant être utilisé en partie ou totalité).

Cette convention n'est pas obligatoire, mais son élaboration permet d'encadrer le transfert financier et de préciser les engagements de chacune des parties. L'Ambassade de France au Sénégal attire l'attention sur l'intérêt que présente le paiement de la subvention en plusieurs tranches, et quand cela est possible, sur certification du service fait.

NB : Il est recommandé d'informer la perception départementale ou régionale, dont dépend la collectivité locale sénégalaise, de ce transfert financier en lui faisant ampliation de toutes les correspondances liées au dossier. Pour se prémunir des aléas liés à l'unicité de caisse de la trésorerie locale, un compte spécifique pour les actions de coopération décentralisée peut éventuellement être ouvert auprès de la perception départementale ou régionale.

- **Etape 2 : Ordonner le virement, via le réseau du Trésor Public**

La collectivité locale française fournit au réseau du Trésor Public tous les documents et toutes les informations relatives à l'opération financée (**convention de financement, délibérations et/ou attestations d'inscription au budget en France et au Sénégal, références du compte des collectivités en France et au Sénégal, le cas échéant, marchés et contrats, ...**) pour établir l'ordre de virement, **selon les règles comptables en vigueur en France et les termes de la convention de financement.**

- **Etape 3 : Assurer le suivi du transfert financier**

La collectivité locale française assure le suivi du transfert financier, avec le concours de la Trésorerie de France à Dakar, et du trésorier-payeur au Sénégal, via le représentant de la collectivité locale partenaire. La collectivité locale française veille le cas échéant, en lien avec la collectivité locale partenaire, aux perspectives offertes en matière d'exonération de la TVA.

Dans l'hypothèse où la maîtrise d'ouvrage a été déléguée à une structure de droit privé pour la mise en œuvre technique et/ou financière du projet, c'est la collectivité locale partenaire qui assure le paiement du prestataire, via son compte ouvert auprès du percepteur.

Le paiement par la collectivité locale sénégalaise implique le respect de la légalité des actes qu'elle signe (veiller par exemple à l'application du code des marchés publics).

Le paiement par la collectivité locale sénégalaise implique par ailleurs que son créancier soit en règle avec l'administration fiscale et dispose d'un compte bancaire permettant d'éviter les règlements en numéraires souvent peu commodes pour des perceptions éloignées de la capitale.

Si la collectivité française souhaite régler directement le Maître d'Ouvrage Délégué, elle ne peut pas bénéficier de cette procédure proposée par les services du Trésor Public : l'opération est effectuée dans ce cas selon les règles comptables en vigueur en France pour l'achat public de prestations de services.