

COOPERATION DECENTRALISEE

COMPTE RENDU D'EXECUTION TECHNIQUE 2014

Titre :	<u>APPEL A PROJET - TRIENNAL DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES 2013-2015</u>
Durée :	3 ans – Deuxième année
Partenaires:	E T A T – Ministère des affaires étrangères, Conseil général de la Vienne, Stadt Herzogenaurach (Allemagne), C.A. Pays Châtelleraudais Agence de bassin Loire Bretagne, SIVEER
Année budgétaire	2014
Références Conventions:	Convention financière entre la ville de Châtelleraudais et l'État du 09 décembre 2013. Convention avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne du 24 décembre 2013

La coopération Châtelleraut Kaya en 2014.

L'année 2014 est naturellement une année particulière pour la coopération Châtelleraut-Kaya. Elle témoigne d'une consolidation de la coopération entre les territoires, et ce, malgré le contexte national et les profonds changements intervenus au Burkina-Faso. La gestion du développement communal reste un enjeu pour Kaya, commune déployée sur plus de 900 kilomètres carrés, dont les deux tiers des 135 000 habitants sont des ruraux vivant pour la grande majorité d'entre eux avec moins de 1€ par jour.

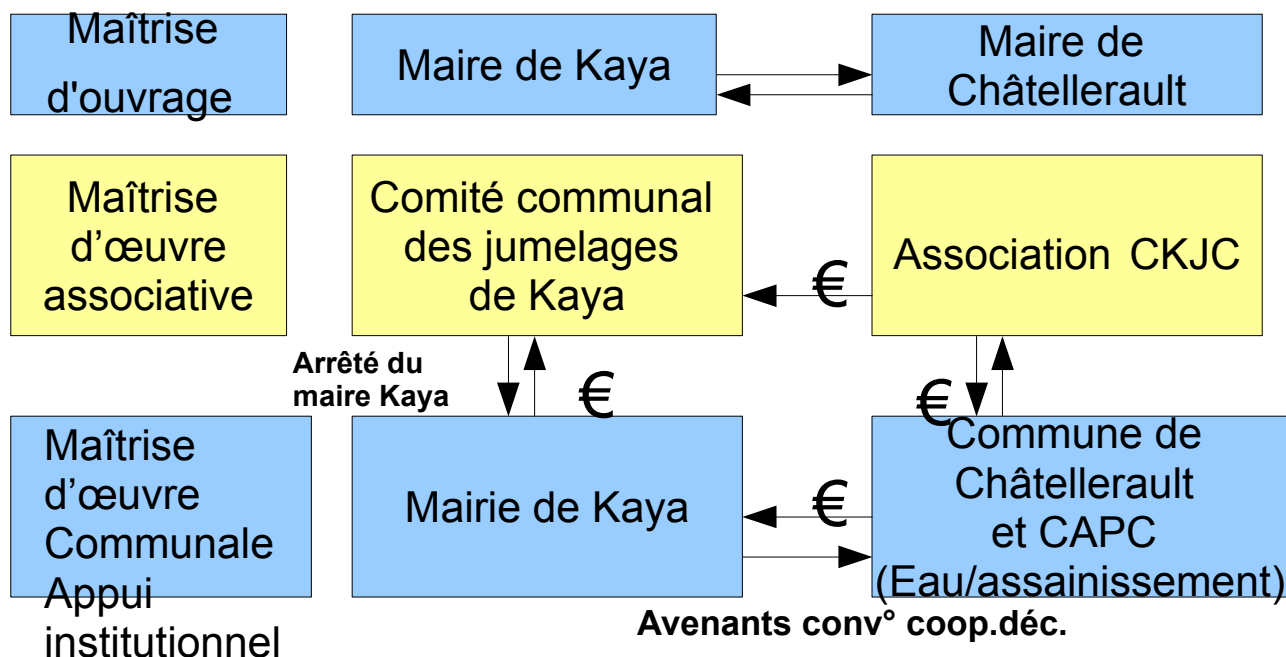
I Stabilité du cadre institutionnel en France

Le protocole de coopération décentralisée prévoit le cadre général du fonctionnement et assure donc la continuité du dispositif réglementaire pour l'exécution du programme triennal 2013-2015. La convention signée depuis le 1er février 2014 entre les communes de Kaya et Châtelleraut couvre la période jusqu'au 31 décembre 2017, permettant ainsi le tuilage avec d'autres échéances calendaires, renouvellement des mandatures par exemple. Les maires de Châtelleraut et Kaya exercent la maîtrise d'ouvrage de la coopération Châtelleraut-Kaya, conformément aux lois françaises et burkinabé :

- en France le Code Général des Collectivités Territoriales par ses articles 1115 - 1 et suivants
- au Burkina-Faso la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina-Faso ainsi que le décret N°2009-645/PRES/PM/MATD/MEF portant modalités de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de Jumelage au Burkina Faso. (JO N° 39 DU 24 SEPTEMBRE 2009).

La coopération décentralisée Châtelleraut-Kaya s'appuie sur un co-pilotage « Nord » entre la commune de Châtelleraut, opérateur des projets d'appui institutionnel et de renforcement de capacités des autorités locales, et l'association Châtelleraut-Kaya Jumelage Coopération (CKJC dans la suite du document), qui a choisi depuis plusieurs années de s'investir dans le développement agricole durable et l'accompagnement des organisations de la société civile. Au sud, le comité communal des jumelages de Kaya est le pair de l'association CKJC. Il agit à l'échelle de la commune et dans les attributions reconnues à la commune selon les orientations du plan communal de développement (P.C.D). Il jouit d'une autonomie de fonctionnement et de l'autonomie financière. Il est l'interlocuteur technique et le partenaire financier de l'association Châtelleraut-Kaya Jumelage-Coopération.

Schéma de fonctionnement



II Instabilité politique et révolution au Burkina-Faso en 2014

Les événements politiques majeurs intervenus au Burkina-Faso depuis le mois d'Octobre 2014 ont impacté le déroulement technique des programmes de coopération institutionnelle. Ils ont aussi mis en avant la dimension démocratique d'une coopération dont l'un des objectifs est le renforcement de l'institution communale, échelon de la décision locale et de la participation des populations. Après plusieurs mois d'intenses débats sur la transformation constitutionnelle envisagée par le chef de l'État, dans le but de son maintien au pouvoir après 30 années de présidence, Blaise Compaoré a été contraint d'abandonner le pouvoir.

La brève révolution mi-octobre 2014 a mis en lumière la maturité politique des burkinabé. La période de transition ouverte dans un climat de paix civile au dernier semestre 2014 a cependant perturbé le déroulement de certaines actions particulièrement en matière d'appui institutionnel. En effet, la suspension des conseils municipaux, issus des élections municipales de novembre 2012 a été l'une des premières décisions du pouvoir de transition.

Au Sud, la mise en place d'une délégation spéciale à la tête de la commune de Kaya constitue une opportunité pour la coopération décentralisée, même si la transition génère des délais de prise en main des dossiers et retarde certains actes administratifs.

La désignation du précédent maire de Kaya, Charles Sawadogo, n'avait été effective qu'en mai 2013 après invalidation partielle de l'élection dans un des 71 villages de la commune de Kaya. Le début de mandat avait été marqué par un bon dynamisme et une réelle volonté de ré-organiser l'administration communale.

Après la fuite du président Compaoré en novembre 2014, l'encadrement stratégique de Kaya (le secrétaire général) analyse que « de nombreux présidents de conseils de collectivités se sont précédemment illustrés par des excès de pouvoir, suscitant la colère de la société civile à leur endroit ». Cela n'avait pas été le cas à Kaya, où l'opposition municipale était déjà solidement implantée, exerçant des fonctions exécutives (premier adjoint) au sein de l'institution communale. Quoiqu'il en soit, la révolution ne pouvait évidemment rester sans conséquence sur la gestion communale.

Dès le 17 novembre 2014, le gouvernement de transition burkinabé a publié le décret 2014/004/PRES/CAB qui porte dissolution des conseils de collectivités territoriales du Burkina Faso et installation de délégations spéciales. Le 18 novembre 2014 au matin, a été procédé à la fermeture des bureaux de tous les maires – dont celui de Kaya- et présidents de conseils régionaux au Burkina-Faso. Un premier préfet, Wulfran Emile BAMAS a été désigné le 12 décembre 2014 (arrêté 2014 – 74/ MATDS/RCNR/GKYA/CAB) par le gouverneur de la région Centre- Nord. Mi-janvier 2015, il a été muté pour de nouvelles fonctions en région Centre-Est. Le nouveau préfet, président de la délégation spéciale de Kaya, Monsieur Abdoulaye TAO, prend donc peu à peu en charge son département et sa collectivité¹ depuis la fin janvier 2015.

Dans le courant du mois de novembre 2014, François Ouedraogo, président du comité des jumelages de Kaya- récemment élu dans le cadre des instances associatives - avait été présenté au conseil municipal pour installer les deux élus commissaires aux comptes du comité des jumelages, selon les indications du décret qui régit la constitution et le fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso. Le même soir, le conseil municipal était dissous.

On aurait pu constater une forme de contradiction entre le processus de décentralisation (l'état burkinabé est un état décentralisé) et la mise en place des délégations spéciales qui se traduit par la nomination de « préfets- maires ». Il est également nécessaire de mesurer en profondeur l'impact potentiel de la transition démocratique au Burkina-Faso sur l'exécution du programme de coopération décentralisée. Celui-ci est en quelque sorte « indexé » au processus de décentralisation puisque la maîtrise d'ouvrage sud du programme de coopération relève de l'autorité communale.

Le « labo citoyennetés », association reconnue pour son rôle actif dans l'analyse et l'évaluation des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest indiquait fin 2014 que « *la poursuite de la décentralisation et la conduite d'élections municipales doivent être en bonne place dans les objectifs du gouvernement de transition* ».

En effet, « sur le plan institutionnel, la dissolution des organes élus des collectivités territoriales n'a pas d'incidence sur l'existence des collectivités, ni sur leurs compétences et attributions, ni sur leurs moyens et ressources. Au Burkina Faso, le processus de décentralisation est constitutionnel. Ainsi, malgré la dissolution des organes élus, les collectivités territoriales que sont les communes et les régions demeurent, de même que le processus de décentralisation. Dans ce cadre, en tant qu'institutions, les collectivités territoriales placées sous délégation spéciale continuent à exercer les compétences qui leur sont reconnues par les lois et la réglementation de la décentralisation.

Les délégations spéciales exercent donc les attributions normalement dévolues par la loi aux organes élus. Il en est de même pour les moyens humains, financiers et matériels des collectivités. Concernant les moyens humains, il y a, d'une part, les personnes recrutées par la collectivité et, d'autre part, les ressources humaines transférées ou mises à disposition. Les ressources humaines apportent un appui technique aux autorités décentralisées pour l'exercice de leurs fonctions ou concourent à la mise en œuvre des compétences transférées aux collectivités territoriales. Elles continuent donc de relever des collectivités territoriales. Concernant les moyens financiers et matériels, il s'agit notamment des ressources budgétaires et du matériel dont dispose la collectivité pour son fonctionnement. Le matériel, y compris tous les autres éléments du patrimoine, continue à appartenir à la collectivité et géré par elle. Chaque collectivité continue à disposer d'un budget dont l'ordonnateur est le président de la délégation spéciale.

En définitive, la dissolution des organes élus des collectivités territoriales et leur remplacement provisoire par des délégations spéciales n'ont pas d'effets sur les plans institutionnel et formel. L'intérêt de la décentralisation réside principalement dans les mécanismes de dialogue politique qui se mettent en place entre la municipalité et les acteurs de la commune. A ce titre, les citoyens organisés, les organes participatifs et les conseils villageois de développement demeurent des porteurs et des acteurs de la décentralisation. L'esprit de la décentralisation est donc cohérent avec l'esprit qui a prévalu à l'insurrection contre le régime jusqu'alors en place.

1 Rappel : les 371 communes du Burkina-Faso recouvrent parfaitement les périmètres des anciens départements.

Il n'en demeure pas moins que, composée notamment d'agents de l'administration déconcentrée, la délégation spéciale porte en elle un risque fort de rupture de ces mécanismes de dialogue politique au profit de l'installation de rapports hiérarchiques et de relations de commandement.

Le LC donne des pistes pour minimiser ce risque :

On peut aussi espérer que l'expérience de la délégation spéciale soit une occasion pour les acteurs de l'État déconcentré d'aller à l'école de la décentralisation en intégrant dans les méthodes et approches de travail des principes tels que la participation, l'inclusion, la redevabilité. De telles pratiques sont de nature à améliorer la façon dont les acteurs de l'État déconcentré assument leur rôle d'appui aux collectivités. A termes, cette expérience pourra améliorer les rapports entre administrations déconcentrées et collectivité dans la gestion publique locale.

Selon le LC, c'est peut-être là aussi une aubaine pour ne plus réduire la décentralisation à la maîtrise d'ouvrage communale, et lui redonner un contenu politique fort au travers d'appuis accrus aux mécanismes de redevabilité, de concertation et de communication entre gouvernants et citoyens. En tout état de cause, la décentralisation étant l'approfondissement de la démocratie, il importera que la gestion de la transition politique en garantisse l'esprit et prépare à un renforcement de la gouvernance locale à l'issue de la transition. Le plus important dans tous ces mécanismes, c'est le citoyen. Et celui-ci mérite d'être écouté, encouragé et soutenu dans ses aspirations légitimes à un mieux-être.

A la suite de la mise en place du gouvernement de transition, on constate qu'un seul mouvement a affecté l'encadrement administratif communal (mutation du chef du service marchés). Rappelons ici que le renforcement de capacités de l'administration communale constitue le socle de l'appui institutionnel de Châtellerauld à Kaya, dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles compétences communales issues de la décentralisation. La stabilité des personnels affectés aux missions de développement local à Kaya est donc un gage de continuité de l'action.

Côté CKJC, le premier semestre s'est déroulé selon l'agenda conforme aux prévisions avec notamment une mission en juillet 2014. Les événements révolutionnaires ont contraint l'association à différer les projets de mission sur le terrain prévu en Octobre 2014. La mission du président du comité communal des jumelages de Kaya en France début 2015 s'est substituée à cet agenda prévisionnel, ce qui permet de disposer des informations précises relatives aux programmes sous maîtrise d'ouvrage associative pour l'exercice 2014 (cf Annexe N° 1 PV de l'AG de l'association Châtellerauld-Kaya jumelage-coopération)

La mise en place d'une administration communale « de transition » est le moyen « d'apaiser de nombreuses tensions réelles ou suscitées et de préparer de manière plus équitable les élections dans un an au maximum », remarquai le secrétaire général de la mairie de Kaya, dès le 20 novembre 2014.

III Le déploiement des financements pour l'approvisionnement en eau potable et assainissement

En appliquant la loi Oudin, à hauteur de 0,58% des recettes de l'assainissement, la communauté d'agglomération du pays châtelleraudais est entrée depuis 2011 dans le financement de la coopération Châtelleraut-Kaya. 20 000,00€ environ sont mobilisés annuellement, au titre de l'exercice de la compétence assainissement. Par délibération, cette ressource est fléchée vers la coopération Châtelleraut-Kaya. Elle prévoit plusieurs niveaux d'intervention : sous maîtrise d'ouvrage communale à Kaya (travaux d'investissements, actions de formation, de sensibilisation, de communication et études) ou à Châtelleraut (pour les actions de formation, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et les missions).

Cette initiative a permis d'asseoir le financement local d'un premier programme consacré au **renforcement de la maîtrise d'ouvrage communal en faveur de neuf communes du Burkina-Faso** (dont Kaya), programme triennal 2010-2012, dont l'exécution s'est achevée en mai 2014. Rappelons que ce programme a bénéficié d'un financement du Ministère des Affaires Étrangères, dont Châtelleraut a été le mandataire financier, « chef de file » du programme. Outre Châtelleraut-Kaya, le programme mutualisé réunissait les coopérations Dreux-Koudougou, Chambéry-Ouahigouya, Epernay-Fada'n'Gourma, Morlaix-Réo et Laval-Garango, Boussouma, Komtoega, Niaogho, (les 4 communes rurales de l'ancien « cercle de Garango »). La maison de la coopération décentralisée (M.C.D), agence technique de l'association des municipalités du Burkina-Faso (A.M.B.F) a été le maître d'ouvrage délégué de ce programme mutualisé au Burkina-Faso, tandis que Cités-Unies France assurait l'assistance à maîtrise d'ouvrage au Nord.

L'exécution du programme est achevée, le séminaire de clôture du programme s'est déroulé les 24 et 25 février 2014 à Ouahigouya. Le rapport d'activités du programme au Burkina-Faso a été transmis à la DAECT en septembre 2014, la troisième et dernière tranche payée par le Ministère des affaires étrangères. L'ensemble des financements acquis ont été reversés au deux maîtres d'ouvrage délégués, en premier rang à Cités-Unies-France pour la coordination Nord du programme et la gestion de l'instrument de financement mutualisé regroupant les apports des 6 communes françaises et les contributions du Ministère des affaires étrangères, à la Maison de la coopération décentralisée (M.C.D), à Ouagadougou, en deuxième rang, pour le déploiement opérationnel du programme dans les 9 communes du Burkina-Faso.

Ce partenariat thématique dans le domaine de l'AEPA a bénéficié de l'expertise méthodologique du programme Solidarité Eau (pS-Eau) et de la direction générale de l'eau du Ministère de l'hydraulique (DGE) au Burkina-Faso.

Instrument de renforcement de capacités, le programme a fortement impacté la gestion des 9 communes du Burkina-Faso et facilité l'émergence d'un véritable réseau d'acteurs au sud mobilisés autour d'organisation faitières : la MCD (agence technique) et l'association des municipalités du Burkina-Faso, instrument politique. Ce réseau comprend notamment les techniciens des services techniques municipaux de l'eau et de l'assainissement (STMEA) créés dans toutes les communes bénéficiaires dont Kaya.

Les principaux résultats acquis sont :

- la création et la pérennisation de postes de STMEA dans les organigrammes des services.
- la dotation de moyens matériels (véhicules, bureautique) aux STMEA.
- l'organisation d'un cadre de concertation communale AEPA permettant la mobilisation des acteurs locaux
- la mobilisation des services déconcentrés de l'état (appui formalisé par convention) aux communes du programme. L'appui constant des services déconcentrés de l'état reste une condition nécessaire à la bonne réussite de ce programme d'accompagnement des communes à la décentralisation dans le domaine de l'AEPA.

Le programme mutualisé étant clos, la coopération dans le domaine de l'AEPA se poursuit à Kaya dans le cadre du présent triennal. Ce seul poste représente un tiers du total des engagements financiers du programme. L'introduction des financements de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne (57 000 €), celle du partenaire allemand d'Herzogenaurach (20 000€ mobilisés en 2 exercices, fin 2013 et début 2014€), l'assistance à maîtrise d'ouvrage du SIVEER, syndicat intercommunal en charge de l'eau et de l'assainissement de la Vienne, impliqué depuis 2010 dans l'accompagnement technique de la commune de Châtellerauld, ont donné une nouvelle dimension à la coopération Châtellerauld-Kaya. Cette coopération, préparée en 2013 se déploie depuis 2014 avec quelques difficultés, liées au renouvellement de l'encadrement du service STMEA d'une part, et au contexte de la transition politique, d'autre part. (Cf page 14 - Action 4 : Appui institutionnel - Approvisionnement en eau potable et assainissement).

Les communes de Châtellerauld et d'Herzogenaurach ont à ce jour contribué à hauteur de 100% des financements prévus, l'AELB à hauteur de 70%, comme le prévoit la convention signée entre la commune de Châtellerauld et l'Agence de bassin.

Les conventions permettant l'attribution des fonds mobilisés pour lancer le programme à Kaya, selon les règles adoptées dans le protocole de coopération décentralisée, ont été signées des deux parties et les financements ont été concrètement versés à la commune de Kaya.

IV Les autres informations relatives à l'année 2014 :

4-1 – Mise en œuvre du plan triennal 2013-2015. Les financements de la Commune et de l'État.

Le mode opératoire de coopération Châtellerauld-Kaya repose sur le calendrier du dispositif d'appel à projet triennal du MAEE adopté lors de la séance plénière de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (C.N.C.D) du 29 janvier 2013. Le programme de coopération élaboré suit le rythme triennal. Il couvre la période 2013-2015.

La commune acquitte les quote-parts prévues au budget triennal en début d'exercice pour la part communale revenant à CKJC et traditionnellement en fin d'année pour la commune de Kaya, une fois effectives les contributions de l'Etat. Une délibération fin novembre ou début décembre permet de régler ainsi l'ensemble des financements « nord », Etat et Commune.

Cette année, afin d'avancer le démarrage et le déploiement de certaines activités, deux délibérations différentes ont organisé le règlement des sommes prévues. La première concernait le règlement de la « part communale » - délibération n° 42 du conseil municipal du 15 octobre 2014- la seconde celui des financements acquis auprès du MAEE.

La contribution du MAEE au titre de l'année 2014 (année 2) s'élève à 20 750€. (Convention financière État - commune de Châtellerauld du 9 décembre 2013 / avenant n°1 du 30 octobre 2014). Les financements acquis couvrent les dépenses des activités du programme de coopération décentralisée, à l'exception de l'AEPA. (cf paragraphe précédent). Sont concernés directement par les financements du MAEE : les activités d'appui institutionnel (financement de commune à commune) pour 8600€ et les activités sous maîtrise d'ouvrage associative (financement de CKJC au comité communal des jumelages de Kaya) à hauteur de 6800€, selon la répartition prévue dans le plan de financement triennal.

Les financements obtenus de l'Etat pour les opérateurs partenaires, commune de Kaya et association Châtellerauld-Kaya jumelage-coopération, ont été mobilisés dès l'ampliation connue (Délibération n°28 du 2 décembre 2014). La délibération prise tient compte de la correction comptable apportée aux subventions à l'association CKJC. En 2013, la commune avait « avancé » à l'association une partie du financement prévu auprès du MAEE pour faciliter l'exécution de la programmation budgétaire, construite sur une répartition équitable entre les 3 années, alors que les financements de l'État sont exécutés avec une variabilité importante entre l'année 1 – 7300€ - et l'année 2 - 20 750€.

4-2 - Le programme triennal bénéficie de l'appui du Conseil départemental de la Vienne en 2014 pour un montant de 10 000,00 €.

Cette contribution aux activités et au financement de la coopération Châtelleraut-Kaya est partie intégrante de la politique suivie par le CD86 en faveur de 19 coopérations décentralisées dans la Vienne en faveur du Burkina-Faso.

Cette subvention est affectée au seul financement des actions sous maîtrise d'ouvrage associative, copilotée par CKJC et le comité communal des jumelages de Kaya (CCJK dans la suite de la rédaction). L'association Châtelleraut-Kaya Jumelage-Coopération gère l'intégralité du financement du CD 86.

Elle assure le pilotage financier au Nord et l'appui méthodologique et technique du CCJK. L'agriculture, l'autosuffisance alimentaire et le développement rural constituent l'essentiel des activités. La formation des artisans (dans le cadre des Journées économiques et du développement – JEDES à Kaya, le soutien à la diffusion des cultures de l'espace francophone (Festival Wedbinde) et l'appui à la prise en charge psycho-sociale des victimes du VIH-SIDA constituent les autres activités associatives.

Cet engagement fort de la coopération Châtelleraut-Kaya en faveur du développement rural (qui représente le deuxième poste et un quart des dépenses réalisées au sud en volume financier du programme de coopération triennale) est mis en cohérence avec l'effort financier de la commune de Châtelleraut envers CKJC. La commune de Châtelleraut supporte l'effort de trésorerie de façon à permettre la libération complète des financements prévus du MAEE en faveur de l'association CKJC.

4-3 Le circuit de financement public reste lent.

La coopération Châtelleraut-Kaya mobilise un double circuit de financement. L'appui institutionnel est exécuté par mouvements de fonds du compte Trésor Public de la ville de Châtelleraut vers le compte « coopération décentralisée - Mairie de Kaya » ouvert par la Mairie de Kaya auprès de l'Agence comptable du Trésor BCEAO - Trésor public- Trésorerie régionale du Centre Nord à Kaya – Burkina Faso. Ce compte spécifique permet le suivi précis de tous les mouvements réalisés.

Pour sa part, l'association Châtelleraut-Kaya jumelage-coopération utilise un système de virements de compte bancaire associatif (ouvert dans un établissement privé) vers le compte bancaire associatif du comité communal des jumelages de Kaya, également ouvert dans le système bancaire privé, ce que prévoit d'ailleurs la loi burkinabé (décret n° 2009 – 645 du 7 septembre 2009). Ce système permet habituellement des mouvements rapides entre les comptes. 22% environ des crédits affectés pour la réalisation des projets du triennal 2013-2015 transitent par ces comptes bancaires privés. La rapidité des mouvements de fonds est un atout précieux pour mener des projets de développement agricole qui impliquent des populations parmi les plus pauvres, regroupées au sein d'organisations qui ne disposent pas de facilités de trésorerie.

Hors, les opérateurs châtelleraudais ont ressenti à la fin de l'année 2014 une plus grande lenteur du système bancaire burkinabé. L'association CKJC évite traditionnellement des transferts de fonds trop importants en volume. Il est donc important de pouvoir séquencer rapidement les virements financiers, en fonction des besoins « du terrain ».

Les capacités d'avances de trésorerie du comité communal des jumelages de Kaya restent par ailleurs limitées. Le fonctionnement de l'association kayalaise repose presque exclusivement à ce jour sur les financements châtelleraudais, une petite part provenant d'une subvention communale de Kaya. Le CCJ est pourtant également l'opérateur d'une partie de la coopération allemande mise en place par le comité des jumelages d'Herzogenaurach (Franconie). Rappelons ici que les trois cités ont signé une convention trilatérale de façon à articuler le plus efficacement possible leurs coopérations. Une demande a été adressée au comité de jumelage allemand, de façon à ce que dans le chiffrage des projets et leur budgétisation, soient prévus le fonctionnement du CCJ de Kaya. Celui-ci supporte à ce jour des charges de fonctionnement directement imputables aux opérations mises en œuvre dans le cadre du jumelage avec le partenaire allemand de Kaya