



Programme financé par l'Union européenne

Coopération décentralisée

Quelques leçons du terrain sur les pratiques des autorités locales en matière de développement

Rapport de synthèse

Septembre 2015

Lettre de marché numéro 2014/352090 - Version 2



Projet financé par
la Commission européenne



Projet réalisé par
DAI Europe



DAI Europe
Thamesfield House
Boundary Way
Hemel Hempstead
Herts HP2 7SR
United Kingdom
Tel: +44 (0) 1442 202400
Fax: +44 (0) 1442 266438
Email: dai@dai.com
Web: www.dai.com



Auteurs :
Christophe Mestre
Gemma Piñol Puig

Lyon-Barcelone, Septembre 2015

(5014166)

Imprimé sur papier recyclé

Cette publication était produite avec l'assistance de la Commission européenne. Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement la position de l'Union européenne, et n'engage que la responsabilité de DAI.

SOMMAIRE

PREAMBULE	I
1. METHODOLOGIE DE L'ETUDE	2
2. LES AUTORITES LOCALES, LA COOPERATION DECENTRALISEE ET L'UE	3
2.1 LES AUTORITES LOCALES.....	3
2.2 LA COOPERATION DECENTRALISEE, UNE MODALITE DE COOPERATION SPECIFIQUE	3
2.3 LA PRISE EN COMPTE PAR L'UE DES AUTORITES LOCALES ET DE LA COOPERATION DECENTRALISEE.....	4
2.4 LA COOPERATION DECENTRALISEE, UNE MODALITE DE COOPERATION EN PLEIN DEVELOPPEMENT.....	6
3. LA COOPERATION DECENTRALISEE ET SES RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT	6
3.1 RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES AUTORITES LOCALES ET DE LA DECENTRALISATION	6
3.2 RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	10
3.3 RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE RESILIENCE DES AUTORITES LOCALES ET DES TERRITOIRES EN PERIODE DE CRISE.....	13
4. LES FACTEURS FAVORISANT LE SUCCES DES PROJETS DE COOPERATION DECENTRALISEE.....	14
4.1 FACTEURS QUI CONCERNENT L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES	15
4.2 FACTEURS QUI CONCERNENT PRIORITAIREMENT LES PARTENAIRES DES PROJETS.....	15
4.3 FACTEURS QUI CONCERNENT LES ACTEURS DE L'APPUI ET PARTICULIEREMENT LES DUE	17
POUR EN SAVOIR PLUS SUR LES PROJETS.....	19

VOLUME D'ANNEXES :

Annexe 1 : Fiches de synthèse de huit études de cas

Annexe 2 : Liste des projets de coopération décentralisée financés dans le cadre de la ligne thématique ANE-AL en 2010, 2011 et 2012, identifiés à partir de la base de données CRIS.

Annexe 3 : Grille des critères, questions évaluatives et indicateurs d'appréciation des relations et des projets de coopération décentralisée

PREAMBULE

Depuis 1989, l'UE (Union européenne) soutient officiellement la coopération décentralisée¹. Ce soutien, qui va en s'amplifiant dans le temps, a été réaffirmé dans le cadre de la communication « *Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* »².

Toutefois ce type de coopération reste mal connu à une échelle internationale et ses résultats et effets sont peu identifiés.

Le présent rapport de synthèse « *Etudes de cas de pratiques significatives en matière de coopération décentralisée* » commandité par la Commission européenne, vise à présenter en quoi la coopération décentralisée est une modalité de coopération qui, sous réserve de réunir certaines conditions, peut produire des effets notables et spécifiques en matière de renforcement des autorités locales, de contribution aux dynamiques de développement territorial et de résilience des autorités locales et de leurs territoires en cas de crise.

Il a été rédigé à partir de l'analyse d'un échantillon de huit projets en cours ou récemment terminés, cofinancés pour le plus grand nombre sur la ligne du programme thématique « *Acteurs non étatiques – Autorités locales dans le développement* » 2007-2013³, de la connaissance par les consultants de nombreuses relations et projets de coopération décentralisée et d'une enquête au niveau d'une trentaine de DUE (Délégations de l'Union Européenne).

¹ L'article 12 bis de la convention de Lomé IV précise que « les ressources de la présente convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée ».

² Commission européenne, communication « *Accorder une autonomie accrue aux AL dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* », mai 2013.

³ Les huit études de cas sont présentées en annexe.

1. METHODOLOGIE DE L'ETUDE

L'étude avait pour objectif de « compléter la capitalisation des expériences et les analyses concernant la coopération décentralisée »⁴ à partir de la réalisation « d'études de cas illustrant les apports de la coopération décentralisée au développement local »⁵.

La sélection des projets de coopération décentralisée analysés dans cette étude a été réalisée à partir d'une recherche dans la base de données de l'UE CRIS sur les projets financés dans le cadre de la ligne thématique Acteurs Non Etatiques - Autorités Locales (ANE-AL) en 2010, 2011 et 2012 et d'une liste de missions de suivi-évaluation ("ROM") de projets.

Cette recherche a été basée sur le croisement des critères suivants :

- autorité contractante du projet qui soit une autorité locale d'un pays partenaire ou une autorité locale d'un Etat membre de l'UE,
- projet inclus dans une relation entre une ou des autorités locales des Etats membres et une ou des autorités locales des pays partenaires, ou entre des autorités locales des pays partenaires, (coopération Sud-Sud),
- projet subventionné par un appel à proposition multi-pays ou par un appel à proposition national dans le cadre de la ligne thématique ANE-AL 2007-2013 ou d'un autre programme de l'UE,
- projet en cours ou récemment finalisé permettant d'apprécier les résultats, ou projet finalisé depuis plusieurs années permettant d'apprécier les effets.

Cette méthodologie a permis d'identifier un total de 25 projets⁶. Après consultations des DUE sur l'intérêt des projets identifiés en termes de résultats et d'effets, cinq projets ont été retenus pour faire l'objet des études de cas.

Ces cinq projets ont été complétés par :

- un projet proposé par la DG NEAR dans le cadre des projets qu'elle finance et dont l'intérêt a été validé par la DUE du pays concerné,
- deux relations de coopération décentralisée qui ne font pas l'objet d'un financement de l'UE, mais dont les résultats et effets sont particulièrement significatifs,
- d'autres projets, qui n'ont pas fait l'objet d'une étude de cas formelle, ont également été analysés et ont contribué à illustrer le présent rapport.

Les études de cas réalisées illustrent au mieux la diversité des pratiques actuelles d'appui à la coopération décentralisée⁷. Toutefois elles ne peuvent prétendre à une représentativité statistique des projets d'appui à la coopération décentralisée, faute de l'existence d'une information systématique sur les projets relevant de la coopération décentralisée.

La présente étude permet d'identifier de manière qualitative les plus-values des projets de coopération décentralisée à partir des études de cas réalisées. Elle ne permet pas d'identifier le poids statistique de ces plus-values par rapport à l'ensemble des projets de coopération décentralisée. Les résultats et effets identifiés dans le présent rapport doivent donc être pris comme des exemples de ce que peut produire la coopération décentralisée dans le cadre des modalités actuelles d'appui de l'UE et d'autres PTF (Partenaires Techniques et Financiers) quand les conditions de succès sont réunies, et non pas comme ce qu'elle produit de manière systématique.

⁴ Termes de référence spécifiques. Etudes de cas de bonnes pratiques en matière de coopération décentralisée. FWC COM 2011 – Lot 1 352 090.

⁵ Idem.

⁶ Voir la liste des projets en annexe.

⁷ Les programmes régionaux d'appui à la coopération décentralisée (CIUDAD, URB-AL...), qui ne sont pas renouvelés dans le cadre de la programmation 2014/2020, n'ont pas été pris en compte dans l'échantillonnage.

2. LES AUTORITES LOCALES, LA COOPERATION DECENTRALISEE ET L'UE

2.1 LES AUTORITES LOCALES

Le terme autorités locales (AL) désigne « *les institutions publiques dotées d'une personnalité juridique, faisant partie de la structure de l'Etat, situées à un niveau inférieur à celui du pouvoir central, et responsables devant les citoyens (...)* »⁸. Cette définition englobe une grande variété d'institutions publiques (villes, communes, districts, comtés, départements, provinces, régions...), de taille, de budget, de compétences et de niveau d'autonomie très diversifiés.

Les autorités locales se caractérisent par

- un rôle politique :
la définition des politiques publiques locales en tant que maître d'ouvrage du développement pour leur territoire ;
- un rôle technique :
la fourniture de services aux habitants du territoire dans le cadre des compétences transférées ou déléguées par l'Etat ;
- un rôle financier :
la mobilisation de ressources (fiscalité, dotations de l'Etat, subventions, prêts...) dans le cadre réglementaire défini par l'Etat ;
- une proximité avec les habitants et les acteurs du territoire :
cette proximité tend à amener les autorités locales à s'inscrire dans des démarches de redevabilité en direction des habitants et des organisations de leur territoire.

L'internationalisation des autorités locales, qui est un phénomène ancien, s'est accélérée et institutionnalisée depuis la fondation à Gand de L'Union Internationale des Villes, en 1913. Elle s'est intensifiée avec les jumelages franco-allemands de l'après-guerre puis avec ce qu'il a été convenu d'appeler la coopération décentralisée au développement.

Cette internationalisation se fait principalement dans le cadre de réseaux internationaux thématiques ou généralistes, d'actions mises en œuvre directement par les AL (appui à la mobilité internationale, éducation à la citoyenneté mondiale, promotion économique...) ou de relations bi et multilatérales entre autorités locales.

2.2 LA COOPERATION DECENTRALISEE, UNE MODALITE DE COOPERATION SPECIFIQUE

Dans le champ de la coopération au développement, le concept de coopération décentralisée est apparu dans les années 1980, comme l'expression d'une modalité de coopération concernant les acteurs infra étatiques, que ce soient les acteurs économiques, les organisations de la société civile, les services déconcentrés de l'Etat, les institutions publiques autonomes (universités...) ou les autorités locales.

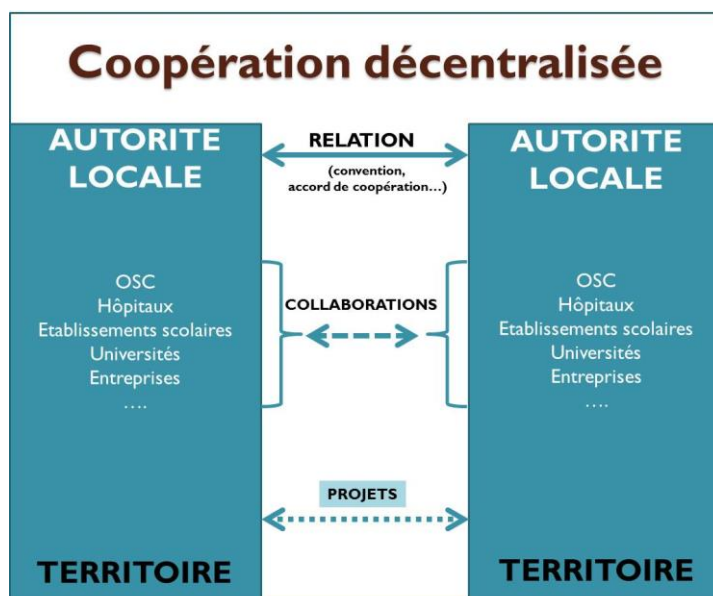
A ce jour toutefois, la notion de coopération décentralisée dans le champ de la coopération au développement diffère entre les Etats membres et est méconnue de certains d'entre eux⁹. On constate que le concept est encore mal identifié, parfois peu approprié et souvent confondu avec l'appui aux AL et à la décentralisation, voire avec l'appui aux OSC (Organisations de la Société Civile).

Progressivement pourtant, le concept se clarifie pour être aujourd'hui majoritairement défini comme **« une relation de coopération entre deux autorités locales ou plus, de pays différents et pouvant**

⁸ in Commission européenne, communication « *Accorder une autonomie accrue aux AL dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* », mai 2013.

⁹ « *La Grèce, l'Irlande et le Luxembourg n'ont que peu ou pas de tradition en matière de coopération décentralisée* ». in *L'efficacité du développement aux niveaux local et régional*, Platforma, 2013.

associer d'autres familles d'acteurs des territoires (OSC, secteur privé, établissements scolaires, structures de santé, universités...) »¹⁰.



La coopération décentralisée se caractérise donc comme :

- **Une relation, pas un projet**
La coopération décentralisée s'inscrit dans le temps et est à ce titre d'abord une relation entre AL de pays différents. C'est dans cette relation que peuvent s'inscrire des projets appuyés ou non par des PTF ;
- **Une relation souvent conventionnelle**
La relation entre les AL partenaires fait le plus souvent l'objet d'une convention écrite qui peut être soit générale (comme dans le cas d'un jumelage), soit opérationnelle et limitée dans le temps (comme dans le cas d'accords de coopération) ;
- **Une relation principalement entre pairs**
Dans le cadre de la coopération décentralisée, les relations s'établissent prioritairement entre élus et entre techniciens.
- **Une relation associant des acteurs du territoire**
La coopération décentralisée, au-delà des relations entre élus et techniciens des AL, tend à associer des acteurs des territoires et à les mettre en relation.

La relation peut exister entre des AL d'Etats membres de l'Union européenne (UE) et des AL des pays partenaires, y compris dans le cadre de la coopération transfrontalière ; ou bien entre AL de différents pays partenaires, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « coopération Sud-Sud »¹¹.

2.3 LA PRISE EN COMPTE PAR L'UE DES AUTORITES LOCALES ET DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Un cadre de référence : la communication de la Commission européenne sur les AL de 2013

¹⁰ Définition proposée par les auteurs du présent rapport. Cette définition est à rapprocher de celle utilisée par Fernandez de Losada, Barcelo M. et Rebowska K., *Etude sur la capitalisation des expériences européennes de coopération décentralisée*, B&S Europe, 2013 : « la coopération décentralisée est la coopération au développement entre des autorités locales européennes et des autorités locales des pays partenaires ».

¹¹ Il existe également des relations de coopération décentralisée entre AL des pays du Nord. Ce type de relations ne fait pas l'objet de la présente étude qui concerne la coopération décentralisée au développement.

Au sein de l'UE, les AL sont pleinement reconnues comme acteurs de la coopération, notamment par la mise en place en 2009 du Dialogue Structuré¹² associant OSC et AL, et d'un espace de dialogue politique de haut niveau, les Assises de la Coopération Décentralisée.

Cette reconnaissance par l'UE a été réaffirmée par la communication sur les autorités locales et les conclusions du Conseil de 2013. La communication précise que « *l'aide aux AL devrait avoir pour objectif de renforcer les capacités et les moyens dont celles-ci disposent pour exercer le mandat institutionnel qui leur est conféré par la loi et leur pouvoir d'initiative en tant que décideurs politiques à part entière* »¹³.

La coopération décentralisée fait partie des modalités de coopération en soutien aux AL prioritaires par l'UE qui « **souhaite continuer à soutenir et à coordonner la coopération décentralisée et transfrontalière entre les autorités locales d'Europe et des pays partenaires sur la base de partenariats institutionnels durables fonctionnant d'égal à égal** »¹⁴.

Les instruments financiers de l'UE en soutien à la coopération décentralisée :

Aujourd'hui, il n'existe plus d'instruments spécifiques dédiés à la coopération décentralisée¹⁵. La coopération décentralisée est une modalité de coopération qui est mise en œuvre en utilisant les différents instruments et procédures de financement auxquelles les AL sont éligibles, que ce soit dans le cadre d'appels à projets, de subventions directes ou d'accords de partenariat.

Actuellement la coopération décentralisée est principalement soutenue par la DG DEVCO dans le cadre des programmes thématiques *Acteurs Non Etatiques - Autorités Locales (ANE-AL)* puis *Organisations de la société civile – Autorités locales (OSC-AL)*. Elle est plus rarement soutenue dans le cadre d'autres lignes thématiques¹⁶, de programmes géographiques tels que le Fond Européen de Développement (FED)¹⁷ ou des programmes régionaux de l'Instrument pour la Coopération au Développement (ICD)¹⁸.

La coopération décentralisée peut bénéficier de financements de l'Instrument Européen de Voisinage (IEV) pour des projets de coopération transfrontalière appuyés par la DG NEAR¹⁹.

Enfin, la DG REGIO s'implique dans la coopération décentralisée transfrontalière en réalisant des études, en organisant des sessions d'information – particulièrement en Amérique Latine avec l'Association des Régions Frontalières Européennes (AEFR) – et soutient des relations entre autorités locales des Etats membres et des autorités locales du Canada, du Japon, de Chine et d'Inde dans le cadre du projet World Cities²⁰.

¹² Devenu depuis le « *Forum Politique pour le Développement* »

¹³ in Commission européenne, communication « *Accorder une autonomie accrue aux AL dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* », mai 2013.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Des programmes spécifiques ont existé par le passé, comme les programmes URB-AL lancés en 1995. Ils n'ont pas été renouvelés dans l'actuelle programmation.

¹⁶ Comme cela a été le cas du Conseil Général de l'Essonne (France) qui a bénéficié de l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) pour le projet « *développement et mobilisation des ressources et compétences des territoires des cercles de Douentza, Diéma et Nioro du Sahel pour un renforcement de leur capacité en matière de Droits civils et politiques et de Droits économiques, sociaux et culturels* » au Mali.

¹⁷ Comme cela a été le cas du programme PARAD au Mali (2005-2010).

¹⁸ Comme cela a été le cas avec le programme URB-AL III (2008-2011).

¹⁹ Fernandez de Losada, Barcelo M. et Rebowska K., Etude sur la capitalisation des expériences européennes de coopération décentralisée, B&S Europe, 2013.

²⁰ <http://world-cities.eu/>

2.4 LA COOPERATION DECENTRALISEE, UNE MODALITE DE COOPERATION EN PLEIN DEVELOPPEMENT

La coopération décentralisée, manifestation actuelle du rôle international des autorités locales dans la coopération au développement, est à ce jour une modalité de coopération à part entière. Elle est reconnue pleinement par l'UE et peut bénéficier de financements à travers différents instruments de plusieurs directions de l'UE.

Elle s'inscrit dans une dynamique plus large qui est celle de la reconnaissance des AL comme acteurs incontournables de la vie politique, sociale et économique. Son développement, sur tous les continents, autour de différentes thématiques sectorielles et entre les différents niveaux d'autorités locales (des petites communes rurales aux provinces et régions), traduit la reconnaissance du rôle international des AL.

3. LA COOPERATION DECENTRALISEE ET SES RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT

Les huit études de cas réalisées sur trois continents permettent d'identifier des résultats et des effets de la coopération décentralisée en matière de développement. Ceux-ci ont été regroupés autour de trois grandes entrées thématiques :

- le renforcement des autorités locales et la décentralisation ;
- le développement territorial ;
- la résilience des territoires et des institutions en période de crise.

Ces résultats et effets ne sont pas présents dans toutes les relations de coopération décentralisée étudiées. Toutefois, leur combinaison autour des trois entrées thématiques mentionnées ci-dessus permet de faire apparaître le potentiel de plus-value de la coopération décentralisée en comparaison avec d'autres modalités de coopération.

3.1 RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES AUTORITES LOCALES ET DE LA DECENTRALISATION

Renforcement du rôle politique des AL partenaires

La coopération décentralisée peut permettre aux élus des AL partenaires de :

- développer des échanges dans le cadre des missions politiques, des ateliers de travail, des réunions de pilotage des projets ;
- de s'impliquer dans des espaces internationaux par la participation à des colloques, séminaires, réunions internationales des associations d'autorités locales...
- de disposer de moyens supplémentaires par le financement d'actions pilotes, de projets, d'événements.

Cela :

- contribue à renforcer leur connaissance et compréhension des enjeux locaux, nationaux et internationaux ;
- leur demande de construire et défendre une parole sur leur contexte national et sur la situation de leur AL, les amenant à structurer et défendre leur discours à l'international ;
- contribue à les renforcer comme premiers responsables du gouvernement local
- développe leurs capacités à définir et mettre en œuvre des politiques publiques en lien avec l'Etat, les partenaires techniques et financiers et la société civile.

Dans le cadre de sa coopération décentralisée avec la Région Ile-de-France (RIF), la Communauté Urbaine de Nouakchott (CUN) en Mauritanie, sous l'égide de son Président, a constitué un Fonds d'Investissement Communal pour financer des projets des communes qui la composent.

Ce fonds a été doté au départ par la CUN et la RIF, puis la CUN l'a fait alimenter par le projet Gouvernance Locale et Cohésion Sociale de la Coopération Française et par le Projet d'Appui à la Gouvernance et à l'Investissement Communautaire (PAGIC) financé par l'UE.

Sous l'impulsion de la Présidence de la CUN, les trois PTF ont ainsi alimenté le même dispositif financier, utilisant les mêmes procédures et intégrant une planification conjointe des activités dans le cadre d'un programme piloté par les services de la CUN.

Par la volonté politique de ses élus, la CUN a mis en place une politique d'alignement des différents acteurs de l'aide sur ses propres orientations.

La coopération décentralisée peut donc jouer un rôle de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des AL en consolidant leur vision et leur rôle politique.

Amélioration du fonctionnement institutionnel des autorités locales

La coopération décentralisée peut permettre de :

- développer des échanges entre techniciens des AL impliquées dans la relation de coopération décentralisée, en particulier sur le fonctionnement administratif et technique des services ;
- participer à des réunions, des ateliers internationaux, des séminaires entre techniciens des AL ;
- gérer conjointement les projets mis en œuvre dans le cadre de la relation de coopération décentralisée.

Ceci contribue au renforcement institutionnel des AL, pouvant leur permettre de :

- renforcer les capacités des techniciens ;

Le projet « *Intercommunalité de tous* »²¹, mis en place par l'Intercommunalité du Nord de l'Equateur (MNE) avec l'appui de la province autonome de Bolzano (Italie), est centré autour de la mise en place de la politique nationale équatorienne de gestion par les résultats.

La province autonome de Bolzano est reconnue internationalement pour son expérience en matière de gestion axée sur les résultats. Elle apporte son expérience aux techniciens de la MNE et des quatre provinces équatoriennes en mobilisant ses propres techniciens. Ceux-ci réalisent des missions en Equateur et sont en contacts à distance avec les techniciens de la MNE et des provinces.

Cet appui technique ne vise pas à les amener à calquer un modèle mais à bénéficier de repères issus de l'expérience accumulée par Bolzano.

Avec cet appui, les autorités locales des quatre provinces et de l'intercommunalité équatoriennes définissent une démarche de mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion axée sur les résultats en les adaptant aux spécificités de leurs territoires.

- passer d'un fonctionnement « administratif » à une logique de planification, suivi, évaluation ;

MUAN, l'association des autorités locales du Népal, chef de file du projet SUNYA²² (Inde, Népal, Bangladesh, Sri Lanka, Bhoutan, Belgique) a mis en place avec les AL partenaires un système de gestion du projet qui a amené les AL à élaborer une programmation budgétaire, à tenir une comptabilité analytique, à produire des rapports de suivi et à rendre des comptes, choses qu'elles n'avaient jamais fait auparavant.

²¹ www.mne.com.ec

²² www.sunyaproject.org

Certaines des AL népalaises partenaires du projet ont maintenant adopté ces pratiques pour l'ensemble de l'action municipale.

Cela leur permet d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, la redevabilité envers les citoyens et la gouvernance locale.

- mettre en place et développer des pratiques participatives.

Le projet AL-LAS²³ (Alliance euro-latino-américaine de coopération entre villes) de coopération Sud-Sud regroupe des collectivités latino-américaines et des associations d'autorités locales : Belo Horizonte, Mexico, Lima, Medellin, Montevideo, Moron, Quito, Cités Unies France (CUF), Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de Estados (AMAIE). Les partenaires du projet ont conçu collectivement, mis en œuvre individuellement puis capitalisé collectivement une stratégie de construction participative de la politique internationale des AL avec les citoyens.

Développement de l'ouverture et des relations internationales des autorités locales

La coopération décentralisée est basée sur le développement de relations internationales entre élus, techniciens et acteurs des territoires, dans le cadre des instances de pilotage des projets, des réunions techniques et des participations à des réunions internationales (notamment celles des associations d'autorités locales).

Ceci permet aux AL de :

- développer des relations entre partenaires du projet, ce qui peut déboucher sur la mise en place de relations pérennes entre AL ;

Dans le cadre du projet MED-3R²⁴ (France, Italie, Tunisie, Jordanie, Liban), les AL de Nice et de Gênes ont été amenées à travailler conjointement pour la mise en œuvre opérationnelle du projet. Cela les a amené à se rapprocher et a débouché sur la signature d'un accord de coopération décentralisée Nord-Nord pour développer des actions dans le domaine de la jeunesse et de la mobilité internationale.

- participer à des espaces internationaux (assises, forums) qui peuvent leur permettre de développer des relations avec d'autres AL et de connaître et s'impliquer dans des réseaux d'AL ;

En Afrique de l'Est, où la coopération décentralisée est encore marginale, les associations d'AL jouent un rôle très important dans la promotion des AL comme acteurs internationaux. Dans le cadre du projet SURE²⁵ (Zimbabwe, Botswana, Malawi, Zambie, Afrique du Sud, Namibie), le Conseil International pour les Initiatives Ecologiques Locales (ICLEI) va mettre en place un réseau d'AL à l'échelle de la Communauté de Développement d'Afrique Australe pour assurer la continuité des relations entre les AL partenaires au-delà du projet et pour engager d'autres AL de la sous-région.

- ouvrir élus et techniciens des AL- en particulier dans les pays à faible tradition démocratique - sur l'identification d'innovations politiques, institutionnelles ou techniques adaptables dans leurs contextes.

Le projet SUNYA est centré sur la gestion des déchets. A l'occasion d'une visite d'échange en Belgique, les élus ont découvert le statut de l'intercommunalité et son intérêt pour la gestion d'un service public. Les AL du Népal participant au projet ont réfléchi sur ce mode d'organisation institutionnelle et ont commencé à le mettre en place pour la gestion des déchets.

²³ <https://www.proyectoallas.net/>

²⁴ www-med-3r.eu

²⁵ www.awasla.org/surewater-home

Contribution à l'amélioration des services publics locaux aux citoyens

La coopération décentralisée peut permettre de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des AL ainsi que de mobiliser des moyens humains, techniques et financiers à travers des projets.

Ceci se traduit par la capacité de la coopération décentralisée à contribuer à l'amélioration des services publics rendus aux citoyens.

Dans le cadre de la coopération décentralisée entre la commune de Zorgho (Burkina Faso) et Reims Métropole (France)²⁶, la coopération décentralisée a permis de faire passer le taux d'accès au service public local de l'eau potable du chef-lieu de la commune (22 000 habitants) de 35 % en 2007 à 83 % en 2013. Dans le même temps, le service public local de l'eau génère une capacité d'investissement annuelle moyenne de l'ordre de 30 000 € permettant d'assurer la maintenance et une partie de l'extension du réseau.

Contribution aux politiques de décentralisation

La coopération décentralisée permet de développer des innovations institutionnelles au niveau local. Ces innovations institutionnelles peuvent – bien que cela reste l'exception – alimenter les politiques nationales de décentralisation.

En Mauritanie, dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Communauté Urbaine de Nouakchott (CUN) et la Région Ile de France (RIF), le projet PAGIC (Projet d'Appui à la Gouvernance et à l'Investissement Communautaire) a contribué à développer une innovation institutionnelle, les Comités de Concertation Communales (CCC). Ces comités réunissent élus et société civile pour contribuer à définir les priorités de développement et d'investissement de la commune et pour élaborer les plans de développement communaux.

Les CCC ont été institués au niveau national par la prise d'un arrêté du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation qui en précise la composition et les fonctions.

A ce jour, en dehors des communes qui composent la CUN, quatre CCC sont en cours de création dans quatre autres communes du pays.

La contribution de la coopération décentralisée aux processus de décentralisation, qu'elle alimente et oriente à travers les pratiques des AL, est donc possible.

L'apprentissage de pair à pair : une des principales plus-values de la coopération décentralisée dans l'appui aux AL et à la décentralisation

La coopération décentralisée est une modalité de coopération qui peut contribuer au renforcement des AL des pays partenaires.

La principale plus-value de la coopération décentralisée qui en explique les effets est la mise en relation entre pairs (élus, techniciens, partenaires). Cette mise en relation peut se traduire par la mise en place d'un réel compagnonnage qui contribue au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus, de maîtrise d'œuvre des services techniques et des acteurs du territoire, et à l'amélioration des services rendus aux citoyens.

Ce compagnonnage est renforcé quand la relation de coopération décentralisée entre AL s'inscrit dans le temps long et n'est pas limitée à la période de mise en œuvre des projets.

²⁶

<http://eau.reimsmetropole.fr/L-eau-dans-le-monde.html>

3.2 RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le renforcement du rôle des autorités locales comme animateur du développement du territoire

Les projets de coopération décentralisée, quand il y a de réels échanges entre les AL partenaires, peuvent contribuer à :

- renforcer la position des AL comme pilotes du développement de leur territoire,
- mettre en place des systèmes de gouvernance territoriale participatifs sous l'égide des AL,
- construire une démarche de « réciprocité » apportant tant aux AL des Etats membres qu'aux AL des pays partenaires.

La coopération décentralisée entre Zorgho et Reims Métropole a pour axe central le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la commune de Zorgho dans le domaine de l'eau potable. Cette compétence a été transférée par l'Etat burkinabé aux communes.

Dans le cadre de la relation de coopération décentralisée, afin d'appuyer le conseil municipal dans l'exercice de la compétence eau, un Comité Communal de l'Eau a été conçu et mis en place. Il est composé d'élus, de techniciens de la commune, de représentants des services déconcentrés de l'Etat, du délégataire du service de l'eau, des fontainiers, des associations d'usagers de l'eau et de personnes qualifiées.

Le comité, financé sur le service de l'eau, a pour objet principal de suivre et analyser le fonctionnement du service public local de l'eau, de dialoguer avec les usagers et sur cette base de faire des propositions au conseil municipal pour améliorer le service, que ce soit sur le plan des investissements ou de la gestion.

A Reims Métropole cette expérience a remis à l'agenda la question de la concertation sur le service de l'eau avec les usagers et les différents acteurs impliqués, en particulier pour identifier les meilleures mesures d'accompagnement à mettre en place pour les usagers les plus démunis qui ont des difficultés à s'acquitter de leurs factures d'eau.

Une alimentation des politiques territoriales

- *par l'ouverture à l'international*

La coopération décentralisée permet aux acteurs du territoire de se déplacer, de se confronter à des situations interculturelles, de dialoguer, de se concerter, de décider et d'agir avec d'autres acteurs d'AL de différents pays. Ceci peut leur donner une forte ouverture internationale ;

L'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) a mis en place la Commission villes et développement durable²⁷ pilotée par la ville de Lausanne et dont sont membres treize villes européennes et africaines.

La Commission organise tous les ans un atelier pendant lequel des élus et techniciens des villes membres et de villes invitées viennent réaliser sur le terrain un travail « commandé » par la ville hôte : diagnostic de quartier, évaluation d'une politique publique au regard des critères du développement durable, diagnostic des risques liés au changement climatique etc.

Ces temps de travail en commun, qui débouchent sur un document remis à la ville hôte, permettent

²⁷

<http://www.lausanne.ch/thematiques/developpement-durable/reseaux/commission-villes-et-dev-durable.html>

aux techniciens et élus participant de connaître de l'intérieur la réalité de la ville hôte, de comprendre les similitudes et différences avec leur territoire et de développer une réelle connaissance des réalités internationales.

Par exemple, l'un des techniciens de la commune de Ouagadougou a participé à l'animation d'un atelier de construction d'une méthodologie de diagnostic de quartier croisant les regards des habitants, des techniciens et des élus à Ndjamena. Aujourd'hui la commune de Ouagadougou travaille sur l'utilisation de cette méthodologie pour l'ensemble des quartiers de la ville.

- **par le débat autour des politiques publiques**

Les projets de coopération décentralisée demandent aux AL de réfléchir sur la prise en compte des lignes directrices des appels à projet, de débattre entre partenaires sur la définition des objectifs, de la stratégie et des résultats du projet, de se rencontrer pour faire le suivi des activités et des résultats des actions menées par chaque partenaire...

Ces échanges permettent d'alimenter la réflexion sur les politiques publiques et en particulier sur la relation avec les acteurs des territoires ;

La mise en œuvre du projet SUNYA (Inde, Népal, Bangladesh, Sri Lanka, Bhoutan) centré sur la gestion des déchets a pris en compte une catégorie d'acteurs exclus de l'économie formelle, les chiffonniers, qui travaillaient jusque-là dans des conditions dégradantes et dangereuses pour eux et leurs familles.

Chaque commune a travaillé sur l'identification de solutions à apporter à cette situation. Les leçons et expériences tirées pendant la mise en œuvre du projet dans les sept communes partenaires ont été partagées à travers des conférences annuelles. Comme résultats, les communes partenaires ont adopté des systèmes similaires d'identification et de formalisation du travail des chiffonniers à travers un système d'attribution de licences et la mise en place d'un régime de protection sociale :

- À Shimla (Inde), les chiffonniers sont maintenant des employés de la municipalité. Ils sont en charge de la collecte des déchets. Ils ont accès au système de sécurité sociale et aux services médicaux. Leur travail est reconnu et respecté par les habitants du quartier et ils font le lien entre le conseil municipal de Shimla et les habitants des quartiers moins favorisés, par exemple pour informer la population sur les actions de la commune dans le quartier ;
- À Hetauda (Népal), la municipalité a contribué à organiser les chiffonniers pour qu'ils créent un fonds commun d'épargne. Celui-ci leur permet de payer les frais de scolarisation de leurs enfants, d'effectuer de petits investissements et d'avoir accès aux services sociaux.

- **Par la valorisation des ressources locales**

Les actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée cherchent à valoriser autant que possible les ressources locales du territoire, que ce soient les ressources humaines, naturelles ou immatérielles.

Dans le cadre des projets « *Effacer la frontière* »²⁸ et « *Renforcement des capacités de gestion des producteurs frontaliers de la province d'Elias Piña* »²⁹ les AL de l'intercommunalité d'Elias Piña (République dominicaine) et celles du Plateau central (Haïti), appuyées par FAMSI (Espagne), Fondo di Enti Locali per la Cooperazione decentrata e lo Sviluppo umano sostenibile (FELCOS, Espagne) et Fondo Provinciale Milanese per la Cooperazione Internazionale (FPMCI, Italie), ont contribué à l'organisation des producteurs agricoles des deux côtés de la frontière pour améliorer la planification de la production, la mise en marché et les flux.

²⁸ <http://www.pulldowntheline.org>

²⁹ <https://fr-fr.facebook.com/pages/Otracompra/178412758993064>

Ces actions visent à améliorer les conditions de vie des producteurs grâce à une meilleure rémunération de leurs productions.

Parallèlement elles ont développé la valorisation touristique du patrimoine naturel, architectural et immatériel des deux territoires par la mise en place d'un musée, la formation de guides et le développement de produits touristiques. Ces actions de valorisation du patrimoine visent également à améliorer les revenus des habitants de la zone rurale.

- ***Par une approche intégrée***

La coopération décentralisée, par la mobilisation de l'expertise des élus et des techniciens des AL partenaires, et même si elle est encore souvent orientée vers des actions de type sectoriel (eau, assainissement, déchets), tend vers une prise en compte intégrée des problématiques locales, vers de véritables politiques territoriales, ce qui est une des caractéristiques de l'action des AL.

Dans le cadre du projet MED 3R, les actions visant à réduire le gaspillage lié aux déchets alimentaires dans le secteur de la restauration conjuguent la recherche de changement de comportement au niveau des consommateurs (mise à disposition de kits permettant d'emmener les restes des repas à domicile), le changement de comportement des restaurateurs (mise en place d'une filière de tri sélectif pour les déchets de la restauration) et un investissement dans une unité de compostage des déchets alimentaires pour leur valorisation économique.

Des effets qui s'inscrivent dans une approche territoriale du développement.

Les effets de la coopération décentralisée en matière de développement territorial s'inscrivent, pour tout ou partie, dans l'approche territoriale du développement local (TALD) recommandée dans la communication de l'UE de 2013 et définie comme « *un développement local coordonné dans l'espace qui catalyse les interactions entre des acteurs opérant à différentes échelles de la programmation et de la gestion du développement* »³⁰.

L'approche territoriale du développement orientée par la vision du futur souhaité pour le territoire est basée sur les caractéristiques suivantes :

- un développement endogène, piloté par les AL, mobilisant les acteurs du territoire et valorisant les ressources locales ;
- un développement intégré dépassant les segmentations sectorielles ;
- un développement articulant les différents niveaux.

Ces caractéristiques fondent la plus-value de l'approche territoriale du développement par rapport aux actions mises en œuvre sur les territoires par l'Etat central³¹.

La coopération décentralisée entre l'intercommunalité de la province d'Elias Piña et les communes du Plateau Central article :

- sur le plan spatial, les six communes dominicaines de la province Elias Pina entre elles, les six communes haïtiennes du département du Plateau Central entre elles et les deux ensembles intercommunaux entre eux ;
- sur le plan institutionnel, les institutions mises en place au niveau de l'intercommunalité dominicaine (OTIMEP, OTRACOMPRA...), de l'intercommunalité haïtienne (BUTICOPLACE...), des deux espaces (CIT) et l'association nationale des communes de la République dominicaine (FEDOMU) ;

³⁰ Romeo L. G., *The territorial Approach to Local Development (TALD)*, IBF, juin 2014.

³¹ Repris de Romeo L. G., opus citi.

- sur le plan sectoriel, des actions dans les domaines du tourisme, de l'artisanat, de la production agricole, du commerce transfrontalier etc. ;
- sur le plan des acteurs, les autorités locales, les services de l'Etat et des organisations de la société civile (organisations de producteurs agricoles, organisations d'artisans, organisations de quartier etc.).

Les éléments de base d'un développement territorial transfrontalier répondant à une approche territoriale du développement sont réunis mais pour le moment ne donnent pas tous les fruits escomptés, du fait du difficile contexte institutionnel des AL en Haïti.

Réciprocité, apprentissage mutuel de la gouvernance territoriale et définition de politiques publiques concertées : les principales plus-values de la coopération décentralisée en matière de développement territorial

La coopération décentralisée est une modalité de coopération qui a des effets en matière de développement territorial, mais ceux-ci sont variables d'une coopération à l'autre, produits des expériences de chaque AL, des contextes locaux et de la nature des projets mis en œuvre.

Trois principales plus-values ressortent :

- **La réciprocité**
Le développement territorial est une problématique commune aux AL des Etats membres et aux pays partenaires. Il pose des questions similaires. Chaque acteur impliqué a son propre intérêt et tend à être la fois bénéficiaire et contributeur ;
- **L'apprentissage en matière de gouvernance territoriale**
L'articulation entre les autorités locales et les acteurs du territoire dans des espaces de consultation, de concertation voire de codécision est une dimension essentielle du développement territorial. La coopération décentralisée peut permettre aux AL, mais aussi aux acteurs des territoires, de réfléchir et d'analyser conjointement les mécanismes de gouvernance territoriale qu'ils ont mis en place pour chercher à les améliorer.
- **L'apprentissage en matière de définition et de mise en œuvre de politiques publiques concertées**
La coopération décentralisée peut permettre aux AL et aux autres acteurs des territoires d'apprendre à partir des pratiques respectives sur les démarches de conception et de mise en œuvre de politiques publiques concertées entre AL et acteurs locaux.

3.3 RESULTATS ET EFFETS EN MATIERE DE RESILIENCE DES AUTORITES LOCALES ET DES TERRITOIRES EN PERIODE DE CRISE

Dans des situations de crise politique, de crise militaire ou de catastrophe naturelle, les citoyens ont des attentes fortes en direction de leurs autorités alors que la mobilisation des moyens de l'Etat est le plus souvent lente et difficile et que les acteurs de l'urgence manquent de connaissance du terrain. Le rôle des autorités locales est donc essentiel de par leur légitimité locale, leur connaissance du terrain, leur proximité avec les citoyens et leur capacité à faire le lien entre le local, le national et l'international.

Toutefois en situation de crise, les AL se retrouvent le plus souvent démunies :

- leurs infrastructures (locaux, informatique, téléphonie) sont inaccessibles, détruites ou pillées ;
- les membres des exécutifs et délibératifs et les équipes techniques sont dispersés ;
- les circuits financiers de l'Etat sont interrompus les empêchant de mobiliser leurs budgets pour communiquer, se déplacer, tenir les sessions, payer les salaires, et pour réaliser des actions ;
- le recouvrement fiscal est suspendu, affectant les budgets d'investissement et de fonctionnement.

Cette situation les empêche alors de jouer leur rôle et de répondre aux attentes des citoyens.

La coopération décentralisée peut permettre de :

- prendre en charge financièrement le fonctionnement de l'AL partenaire dans l'attente de la remise en place des circuits financiers publics ;
- ouvrir des espaces de parole publique nationaux et internationaux à l'AL partenaire pour informer et mobiliser ;
- faciliter la mise en relation entre l'AL, les acteurs de l'urgence et les autres PTF ;
- appuyer en concertation avec l'AL du pays partenaire les acteurs du territoire (organisations de la société civile, services déconcentrés de l'Etat, ONG...) pour maintenir en fonctionnement les services publics de base et mettre en place des mesures d'urgence en faveur des personnes les plus démunies ou en situation de risque.

Ceci permet alors de :

- assurer la continuité du fonctionnement institutionnel des AL (tenue des sessions, prise des délibérations, relations avec les citoyens...) ;
- recueillir, traiter et diffuser une information fiable sur la situation ;
- mettre en place des mesures d'urgence pour les personnes démunies ou en situation de risque ;
- mettre l'AL du pays partenaire en position de coordonner l'aide sur son territoire.

La Région de Tombouctou (Mali) est en coopération décentralisée avec la Région Rhône-Alpes (RRA, France)³² depuis 1984. Début 2012, quand la région de Tombouctou a été occupée par des groupes armés, la RRA a décidé de maintenir son appui au Conseil Régional de Tombouctou (CRT).

Ceci a permis au Conseil Régional de Tombouctou (CRT) d'assurer son fonctionnement sur les plans politique (ouverture d'un siège provisoire à Bamako, tenue des sessions, mobilisation des élus...) et technique (maintien de l'équipe technique à Tombouctou et Bamako) et de financer des actions d'urgence et de développement au bénéfice des habitants.

Le CRT a pu continuer à jouer son rôle d'interlocuteur direct des citoyens restés sur place, déplacés ou réfugiés et d'interlocuteur de l'Etat malien et des PTF. Il a également pu contribuer à la coordination des actions d'aide durant l'occupation et la phase de post-urgence.

Le soutien de la coopération décentralisée a également permis au CRT de mettre en place, avec des opérateurs rhônalpins, des actions de soutien à la campagne agricole et de mobiliser des PTF internationaux pour des programmes d'appui à l'agriculture, l'élevage et la santé. Ce soutien a permis d'éviter que s'ajoute une crise alimentaire et sanitaire à la crise politique, militaire et sécuritaire.

Une relation de confiance mutuelle établie dans le temps : une des principales plus-values de la coopération décentralisée en période de crise

La coopération décentralisée peut être en capacité d'augmenter notablement la résilience des AL et des territoires en période de crise grâce aux relations de confiance établies dans le temps entre AL partenaires qui permettent de mettre en place des actions et des financements même si toutes les conditions administratives et sécuritaires ne sont pas réunies.

4. LES FACTEURS FAVORISANT LE SUCCES DES PROJETS DE COOPERATION DECENTRALISEE

Toutes les relations et tous les projets de coopération décentralisée ne produisent pas les résultats et les effets que l'on pourrait en attendre. Pour que le potentiel de changement de la coopération

³²

<http://www.rhonealpes.fr/180-cooperation-afrique.htm>

décentralisée puisse s'exprimer, des facteurs demandent à être réunis, dont les principaux sont présentés ci-dessous.

4.1 FACTEURS QUI CONCERNENT L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES

Une compréhension claire de la notion de coopération décentralisée et de ses plus-values en termes de coopération au développement

Il est nécessaire que les différents partenaires aient une vision commune et claire de la notion de coopération décentralisée et de ses plus-values. Cela leur permet de comprendre que la coopération décentralisée est potentiellement bien autre chose qu'un moyen de mobiliser des financements des AL des Etats membres et de leurs partenaires financiers pour réaliser des actions dans les AL des pays partenaires.

4.2 FACTEURS QUI CONCERNENT PRIORITAIREMENT LES PARTENAIRES DES PROJETS

L'existence d'une vision politique

La coopération décentralisée, au-delà des moyens qu'elle permet de mobiliser, est avant tout une relation entre AL qui permet de mobiliser élus et techniciens dans une démarche d'échange de pratiques et de co-construction de savoir. Cette démarche est pertinente si elle s'inscrit dans une perspective d'avenir du territoire qui donne du sens et dynamise la relation.

La relation de coopération décentralisée entre les communes de la province d'Elias Piña (République dominicaine) et du Plateau Central (Haïti) est issue de la prise de conscience par le maire de Comendador (chef-lieu de la province d'Elias Piña) que le développement du territoire frontalier d'Elias Piña ne pouvait se faire que si Haïti se développait et donc si la frontière devenait un lien plutôt qu'un mur.

Cette vision politique du futur du territoire a été progressivement partagée par les élus et les techniciens des communes dominicaines et haïtiennes.

Elle oriente tant les relations de coopération décentralisée des communes haïtiennes et dominicaines impliquées que les projets présentés aux PTF.

Un portage politique et technique par les autorités locales

Le portage politique de la relation et du projet de coopération décentralisée par des élus ayant une vision claire de l'apport que cela représente pour leur collectivité territoriale et le portage technique par des agents convaincus de l'intérêt pour l'action publique locale et pour eux-mêmes comme techniciens sont des conditions *sine qua non* du succès d'une relation et d'un projet de coopération décentralisée.

Un tel portage demande que :

- un ou des élus assument le leadership de la relation et du projet ;
- les élus et techniciens des AL parties prenantes acceptent d'y consacrer du temps ;
- le projet soit porté institutionnellement par une AL d'un pays partenaire qui en assure ainsi la maîtrise d'ouvrage et donc la responsabilité pleine et entière ;
- les AL des Etats membres s'impliquent directement et ne délèguent leur participation dans le projet à des prestataires externes (bureaux d'étude, ONG...) qu'en cas de besoin.

Ce portage demande à se traduire par la mise en place de dispositifs de pilotage du projet séparés, l'un sur le plan politique (composé des élus), l'autre sur le plan technique (composé des techniciens).

La mise en œuvre du projet PAGIC dans le cadre de la coopération entre la RIF (Région Ile de France) et la CUN (Communauté Urbaine de Nouakchott) s'est faite à travers la mise en place du PDLC (Programme de Développement Local Concerté) articulant les différents projets d'appui à la CUN dans une programmation commune.

Ceci est le résultat à la fois d'un portage politique fort par la Présidence de la CUN qui a amené les PTF à s'inscrire dans une même démarche et à alimenter un fonds commun, mais aussi à un portage technique par la Direction des Etudes, Projets et Développement Durable de la CUN qui a assuré l'ingénierie financière, organisationnelle et programmatique pour mettre en cohérence les différents projets d'appui à la CUN dans un programme commun.

L'inscription des projets de coopération décentralisée dans une relation de long terme

Les projets de coopération décentralisée soutenus par l'UE ont un cycle court et requièrent une mobilisation intense des partenaires sur cette période. Le risque, si ces projets sont réalisés de manière ponctuelle, est de produire peu d'effets durables, le projet se limitant à la réalisation d'actions ponctuelles.

L'inscription de ces projets dans des relations de long terme entre toutes ou partie des AL partenaires du projet est une garantie que les résultats et effets du projet seront durables. Cette relation de long terme peut être antérieure au projet ou en être l'un de ses effets.

La coopération décentralisée entre la Région Ile-de-France (RIF) et Nouakchott (Mauritanie) a été initiée en 1993 et formalisée avec la Communauté Urbaine de Nouakchott (CUN) depuis 2002.

Le projet PAGIC, financé par l'UE, a été mis en œuvre de mars 2011 à juin 2014. De fait, il s'est inscrit dans le cadre d'un processus de mise en place et de pérennisation d'un fonds de développement. Ce processus a été initié en 2005 avec un premier fonds d'appui aux projets des communes sur financement de la RIF et continue à ce jour avec la mise en place d'un nouveau fonds d'investissement centré autour de projets prenant en compte la résilience et le développement durable.

Inscrit dans ce processus, le projet PAGIC a largement contribué à renforcer et pérenniser ce fonds qui est la base d'une démarche de concertation entre les citoyens, les communes et la CUN pour prioriser des projets.

La prise en compte du changement d'échelle dans la conception et la mise en œuvre des projets

Les projets mis en œuvre produisent des effets qui peuvent être notables au niveau des AL impliquées. Mais dans un contexte de ralentissement des processus de décentralisation et de réduction des approches de développement local à des approches de développement localisé, le défi est celui du changement d'échelle pour influencer sur les politiques nationales.

Cette dimension reste encore trop souvent absente des effets des projets ou reste embryonnaire, malgré une implication souvent remarquable des élus des AL impliquées dans les associations et réseaux internationaux d'AL.

Le changement d'échelle demande donc à être pris en compte dès la conception du projet comme un objectif à part entière, nécessitant des moyens pour sa mise en œuvre.

Dans le cadre de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau potable entre la commune de Zorgho (Burkina Faso) et Reims Métropole (France), une innovation institutionnelle a été conçue et mise en place : la création d'une commission extramunicipale, la Commission communale de l'eau, réunissant les différents acteurs communaux du secteur pour qu'ils puissent analyser le fonctionnement du service et faire un travail d'aide à la décision en direction du Conseil Municipal.

Cette innovation institutionnelle a été consacrée par l'Etat burkinabé qui a pris en 2011 un décret pour « créer au sein de chaque commune, un cadre de concertation sur l'eau et l'assainissement dénommé Comité Communal de l'Eau (...) ».

Toutefois la généralisation de la mise en place des CCEau reste limitée, faute de mécanismes d'information sur l'intérêt de la mise en place d'une telle structure, sur les modalités possibles de financement de celle-ci etc.

Des démarches d'échange soigneusement construites

La coopération décentralisée repose sur des échanges entre élus, techniciens et acteurs du territoire. Or la mise en relation directe entre élus ou entre techniciens n'est pas suffisante pour produire de réels effets. Dans la pratique, le constat est que ces échanges restent trop souvent formels ou superficiels. Il est donc nécessaire de :

- préparer les échanges
 - définir les objectifs attendus ;
 - organiser un réel programme de travail et pas seulement de visites ;
- accompagner les échanges
 - mobiliser une ou des personnes maîtrisant les réalités institutionnelles et culturelles des aires géographiques concernées par les échanges ;
 - organiser régulièrement des temps de débriefing ;
- suivre la valorisation des échanges
 - réaliser un bilan *ex post* régulier avec les délégations ayant participé aux échanges ;
 - maintenir et animer un lien à distance entre les personnes ayant participé aux échanges.

Dans le cadre de la coopération entre Reims Métropole et Zorgho, des échanges techniques sont réalisés entre techniciens en charge de l'eau et de l'assainissement des deux AL ainsi que du délégataire du réseau de Zorgho.

Ces échanges concernent aussi bien des plombiers qui travaillent conjointement sur leurs techniques d'identification et de réparation des fuites, que des informaticiens qui travaillent sur les méthodes de relevé des compteurs par terminal mobile.

Pour cela, les échanges sont pilotés par un coordinateur à Reims Métropole et un au Burkina Faso, qui identifient et priorisent les thèmes, organisent les missions techniques, animent la réalisation de bilan en fin de mission, suivent la mise en œuvre des nouvelles compétences et planifient la suite des échanges.

4.3 FACTEURS QUI CONCERNENT LES ACTEURS DE L'APPUI ET PARTICULIEREMENT LES DUE

Les AL positionnées au centre des projets

La plus-value de la coopération décentralisée repose en grande partie sur la qualité des relations et des échanges entre élus, techniciens et acteurs des territoires. Il est donc essentiel que dès la conception et le montage des projets les AL des Etats membres comme des pays partenaires soient au centre des projets. Ceci nécessite de :

- positionner les ONG, associations et autres acteurs impliqués comme des appuis sans responsabilité décisionnelle ;
- positionner les associations d'autorités locales nationales comme locales comme appuis de manière à ce que leurs équipes techniques ne fassent pas écran avec les responsables politiques, empêchant alors de réels échanges politiques entre élus ;
- positionner les AL des pays partenaires comme bénéficiaires des subventions de manière à éviter une position dominante des AL des Etats membres par rapport aux AL des pays partenaires.

Le projet *Intercommunalité pour tous* entre l'Intercommunalité du Nord de l'Equateur (MNE) et la Province Autonome de Bolzano a été présenté par l'AL équatorienne, la MNE, en réponse à l'appel à projet de la DUE de Quito.

C'est donc la MNE qui reçoit les fonds du projet et qui les reverse pour les volets qu'elle délègue à des acteurs des Etats membres (ONG, AL italienne...).

A ce titre, la MNE est bien amenée à exécuter le projet comme maître d'ouvrage et est en capacité de piloter les interventions des autres parties prenantes qu'elles soient équatoriennes ou des Etats membres.

Des appels à projet, une instruction et un suivi adaptés aux spécificités des AL

Les AL présentent des spécificités nécessaires à prendre en compte pour assurer le succès des projets :

- définir des appels à projet qui privilégient les projets réalisables sur les projets répondant trop bien aux critères d'octroi des subventions. Ceci afin d'éviter de sélectionner des projets séduisants mais irréalisables ;
- tenir compte des calendriers politiques et administratifs pour lancer les appels à projets ;
- réaliser un suivi des projets axé sur l'atteinte des effets attendus plus que sur le respect strict du cadre logique, du chronogramme et du budget prévisionnel.

Disposer d'un dispositif pérenne d'accompagnement institutionnel aux AL

La mise en place de relations et de projets de coopération décentralisée demandent de construire et de pérenniser des compétences. Il est donc nécessaire de mettre à disposition des AL un appui-accompagnement de long terme pour :

- répondre aux questions techniques et administratives ;
- accompagner la mise en place des démarches d'échanges techniques et politiques ;
- appuyer la maîtrise des méthodes et outils de la gestion du cycle de projet ;
- faciliter les relations entre les acteurs.

Ces fonctions peuvent être assurées par des opérateurs d'appui (ONG, bureaux d'étude), par des assistants techniques ou par des AAL.

POUR EN SAVOIR PLUS...

Sur la coopération de l'Union Européenne :

- <https://ec.europa.eu/europeaid/>

Sur la coopération décentralisée soutenue par l'UE (incluse la version électronique de cette étude) :

- <http://capacity4dev.ec.europa.eu/decentralised-cooperation>

Projets cofinancés par l'UE, sur le programme thématique acteurs non étatiques - autorités locales dans le développement (appels à proposition multi-pays) :

- Projet SUNYA :
www.sunyaproject.org
- Projet SURE :
www.awasla.org/surewater-home
- Projet AL-LAS :
<https://www.proyectoallas.net/>

Projets cofinancés par l'UE, sur le programme thématique acteurs non étatiques - autorités locales dans le développement (appels à propositions locaux) :

- Projet Intercommunalité de tous :
www.mne.com.ec
- Projet Pull Down The Line :
<http://www.pulldowntheline.org>
- Projet Renforcement de la capacité de gestion des producteurs frontaliers de la province d'Elias Pina et du département du plateau central
<https://fr-fr.facebook.com/pages/Otracompra/178412758993064>
- Projet d'appui à la gouvernance et à l'investissement communautaire.

Projet cofinancé par l'UE dans le cadre du Programme IEVP CT³³ Bassin Maritime Méditerranée :

- Projet MED-3R
www-med-3r.eu

Projets cofinancés par d'autres sources :

- Coopération décentralisée entre la Région Rhône-Alpes et la Région de Tombouctou :
<http://www.rhonealpes.fr/180-cooperation-afrique.htm>
- Coopération décentralisée entre Reims Métropole et Zorgho :
<http://eau.reimsmetropole.fr/L-eau-dans-le-monde.html>
- Commission Villes et Développement Durable de l'AIMF
<http://www.lausanne.ch/thematiques/developpement-durable/reseaux/commission-villes-et-dev-durable.html>

³³

Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat - Coopération Transfrontalière.