

Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire

**Comment la coopération décentralisée
peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage
des collectivités partenaires ?**

Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences

Rapport complet - volume A
Avril 2009

© tous droits réservés



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

AVANT-PROPOS

Le cadre de cette capitalisation

Cette capitalisation a été lancée par Cités Unies France, le F3E et le PAD-Maroc, sur une proposition initiale du F3E.

L'objectif était de mieux comprendre comment la coopération décentralisée peut aider les collectivités territoriales du Sud à renforcer leurs capacités de maîtrise d'ouvrage. En d'autres termes, comment renforcer leur capacité à gouverner un territoire.

Pour ce faire, un choix a été opéré par les trois commanditaires en termes de méthodologie d'étude : passer par une démarche de capitalisation. Ainsi, des collectivités territoriales du Nord et du Sud, engagées dans des partenariats de coopération décentralisée, ont été amenées à formaliser les acquis de leurs expériences respectives, pour en tirer des enseignements communs. Une équipe de consultants les a accompagnées dans ce processus.

Un document en trois parties

La première partie de ce document présente la façon dont cette étude a été menée, les difficultés rencontrées et les principes qui ont guidé la démarche.

La deuxième partie précise quelques concepts très utilisés dans la coopération décentralisée, mais finalement nimbés d'un certain flou, et que la capitalisation a contribué à clarifier. Qu'est-ce que la notion de « maîtrise d'ouvrage » pour une collectivité territoriale ? Que signifie, concrètement, « renforcer ses capacités de maîtrise d'ouvrage » ? Qu'est-ce que cela implique ? Quels sont les enjeux sous-jacents ? Dans quelle mesure la coopération décentralisée peut-elle accompagner ce type de démarche ? Etc.

La troisième partie, elle, met en exergue un certain nombre d'enseignements tirés de la capitalisation, qui constituent des « facteurs de réussite » pour renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage d'une collectivité dans le cadre de la coopération décentralisée. Naturellement, ces enseignements ne constituent en rien des « recettes » toutes faites, car elles proviennent de l'expérience spécifique des quelques collectivités de l'échantillon et sont de ce fait intimement liées au contexte de chaque partenariat. Il convient donc de ne pas les copier strictement, ce qui serait absurde, mais de s'en inspirer au titre d'une aide à la décision.

Plusieurs documents complémentaires sont issus de cette capitalisation

Au final, la capitalisation a donné lieu à la production de plusieurs documents :

- le document complet issu de la capitalisation, scindé en deux volumes distincts : un « volume A » (le présent document) et un « volume B » (monographies des cinq partenariats de l'échantillon) et des annexes ;
- une synthèse des principaux enseignements tirés de la capitalisation ;
- une plaquette à destination plus particulière des élus locaux, axée sur les enjeux politique de la maîtrise d'ouvrage.

EDITORIAL

Si la coopération décentralisée est basée sur des relations humaines, elle est également portée par des institutions. Souvent accompagnées par les acteurs de leur territoire, deux collectivités territoriales nouent un partenariat parce qu'elles partagent des enjeux de politique publique et de gouvernance, considérant que cette coopération naîtra une dynamique fructueuse pour elles-mêmes et pour leur territoire respectif.

Cette forme de coopération permet à des collectivités de travailler en dépit de leurs différences d'horizons sur des thèmes de développement local et territorial qui leur sont communs.

Les démarches de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage sont au coeur de cette vision. Elles reposent sur l'idée qu'en unissant leurs forces par des échanges entre pairs, deux collectivités du Nord et du Sud parviendront à mieux gouverner leurs territoires.

Ce sont ainsi des démarches éminemment politiques – au sens noble du terme. D'où l'importance que le F3E (Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations) Cités Unies France et le PAD Maroc (Projet d'Accompagnement du processus de Décentralisation marocain) ont attaché à cette capitalisation d'expériences.

A noter que cette étude se base sur les savoir-faire de collectivités impliquées dans des partenariats de coopération décentralisée.

La question du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités était dans tous les esprits depuis des années. Mais il manquait un travail pour en préciser les contours et donner aux collectivités territoriales des repères opérationnels. Nous espérons que cette étude contribuera à combler cette lacune, et apportera une pierre significative à l'édifice de la gouvernance locale.

Enfin, nous tenons à souligner l'intérêt que nous avons trouvé à piloter conjointement cette étude.

Le partenariat entre le F3E, Cités Unies France et le PAD Maroc – et, au-delà, les pouvoirs publics français – aura été particulièrement fructueux, combinant des compétences et des postures très complémentaires. Il est emblématique de ce rapprochement entre l'Etat et les acteurs de la coopération décentralisée – voire non gouvernementale –, rapprochement qui nous semble stratégique pour l'avenir de la coopération internationale et que nous souhaitons contribuer à renforcer.

Charles Josselin
Président de Cités Unies France

Emmanuel Cuffini
Président du F3E

Nour-Eddine Boutayeb
Wali, Directeur Général
des collectivités locales,
co-Président du PAD Maroc

SOMMAIRE

1. Introduction : Les objectifs et la démarche de cette étude	8
1.1. Les objectifs et la problématique de l'étude	8
1.2. L'organisation et la démarche de travail	12
1.3. Les différents documents produits à l'issue de la démarche de capitalisation	16
1.4. La diversité des situations comme source d'enseignements communs	17
2. La notion de maîtrise d'ouvrage et sa prise en compte par la coopération décentralisée	22
2.1. Maîtrise d'ouvrage : de quoi s'agit-il ? Quel enjeu ?	22
2.2. Les quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage et leur prise en compte par la coopération décentralisée	28
2.3. Le positionnement mutuel des deux partenaires conditionne la façon d'appréhender le renforcement de la maîtrise d'ouvrage	42
2.4. Proposition d'une grille de réflexion pour aider à structurer une stratégie de renforcement de la maîtrise d'ouvrage	47

3. Des facteurs de réussite pour renforcer la maîtrise d'ouvrage (enseignements tirés de la capitalisation)	50
3.1 Cinq principes ou postures à adopter	52
3.1.1. L'inscription dans la durée	52
3.1.2. L'importance accordée aux conventions	53
3.1.3. Le respect des cadres institutionnels locaux	55
3.1.4. La mise en place d'un dispositif partenarial permanent de concertation, de programmation et de pilotage	56
3.1.5. La distinction entre les projets et le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage	57
3.2. Quatre champs d'intervention sur lesquels il convient d'agir	59
3.2.1. La gestion des financements	59
3.2.2. La conduite des partenariats ou le pilotage concerté	76
3.2.3. De la « formation » des élus et techniciens du Sud, à des processus de renforcement des capacités des acteurs français comme africains	81
3.2.4. Le rapport de la collectivité aux acteurs du territoire : un renforcement mutuel ?	88
Conclusion	96
Annexe : liste des principaux documents consultés	98

1. INTRODUCTION

Objectifs et démarche de cette étude

1.1. Les objectifs et la problématique de l'étude

1.1.1. Une étude de capitalisation et de synthèse

Lancée en 2007 par le F3E, Cités Unies France et le PAD-Maroc, cette étude a consisté à accompagner cinq partenariats de coopération décentralisée – c'est-à-dire chaque fois les deux collectivités territoriales partenaires – dans une démarche de capitalisation sur le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités africaines¹, puis de confronter les résultats de ces capitalisations à l'expérience d'autres collectivités territoriales. La réalisation de cette tâche a été confiée à une équipe de consultants d'ACT-Consultants et du GRET. L'étude a été conduite en relation étroite avec un comité de pilotage (voir couverture intérieure de ce document).

Comme le rappellent les termes de référence de l'étude :

« Une capitalisation part du principe que les acteurs qui mènent des actions sur le terrain développent des savoir-faire, et que ces savoir-faire constituent un réel capital pouvant être utile à d'autres. »

Ainsi s'agit-il de produire du savoir partageable à partir des savoir-faire des acteurs. Cela revient donc à expliciter le « comment » : comment les acteurs sont-ils parvenus à tels et tels résultats innovants ou significatifs ?

Ceci signifie notamment que :

1. Encouragés par un échange lors du séminaire tenu avec ces dernières, nous ne reprenons pas dans ce rapport la distinction « nord / sud » des termes de référence mais parlons de collectivités françaises ou africaines. De nombreux enseignements et observations ont cependant une portée plus générale.

■ ce sont les acteurs eux-mêmes qui capitalisent sur leurs propres pratiques (l'expert externe n'est là que pour les appuyer d'un point de vue méthodologique et aider à la transversalité de la réflexion) ;

■ une capitalisation n'est pas une évaluation : il ne s'agit pas de juger des pratiques, mais de les expliciter (même si des passerelles existent entre ces deux exercices distincts).

Une capitalisation n'est pas non plus une étude qui épuiserait un sujet dans toutes ses dimensions ou qui aurait l'ambition de proposer un « modèle ».

La capitalisation n'est pas encore répandue dans le champ des politiques publiques en France. La pratique de l'évaluation y est plus courante. La capitalisation devient pourtant aujourd'hui un outil important du knowledge management ou de l'organisation apprenante, au sein des entreprises comme d'autres organisations. Elle a pour objectifs la pérennisation et la transmission des savoir-faire au sein de l'organisation, mais aussi l'amélioration des processus.

Elle s'inscrit dans une optique de démarche qualité.

L'étude a donc été un exercice nouveau pour la plupart des collectivités territoriales participantes², ce que chacune d'elles a considéré en fonction de son expérience et de ses « moyens » propres (disponibilités, compétences...).

L'étude avait aussi un objectif d'apport pour d'autres collectivités engagées dans un partenariat de coopération décentralisée ou qui souhaiteraient en initier. En montrant « comment un certain nombre d'acteurs ont pu atteindre l'objectif (...) compte tenu du contexte spécifique qui était le leur (...) », le but était « que les lecteurs des produits finaux de la capitalisation soient conduits à faire le rapprochement entre ce qu'ils lisent et leurs propres pratiques, qu'ils puissent faire des parallèles entre les cheminements intellectuels et opérationnels présentés dans la capitalisation et ce qu'ils vivent eux-mêmes, afin que cela les aide à prendre des décisions positives³. »

Le fait d'isoler précisément des processus ou des méthodes, de les expliquer en relation avec les objectifs suivis, les moyens mobilisés et les contraintes de situation, permet à d'autres d'y puiser une inspiration en fonction de leurs propres contextes et objectifs.

2. Elle participe à une réflexion plus large sur les évolutions récentes de la coopération décentralisée, afin notamment de mieux identifier ses spécificités et promouvoir ses complémentarités vis-à-vis d'autres formes de coopération (bilatérale, multilatérale, ONG).

3. Termes de référence de l'étude.

De plus, en adoptant des thèmes et une méthode commune de capitalisation pour les cinq partenariats et en sollicitant la réflexion d'autres collectivités, l'étude a permis une analyse transversale, l'expression d'enseignements plus généraux et de recommandations.

1.1.2. Cinq points d'entrée dans le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage

« Comment des dispositifs institutionnels de coopération décentralisée, dans leur diversité, peuvent-ils organiser des circuits de décision et des circuits financiers favorisant un renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales du Sud ? »

C'était la question centrale de l'étude ; elle figure sur la couverture des termes de référence. La problématique de travail repose sur deux idées :

- un objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage est à l'œuvre dans de nombreux partenariats de coopération décentralisée pour le développement ;
- cet objectif peut être entravé par une inadaptation des circuits de décision ou des circuits financiers, ou facilité par leur pertinence.

Il est utile de reprendre ici plus longuement les termes de référence :

« L'effectivité de la maîtrise d'ouvrage des collectivités du sud (de l'est) constitue un enjeu crucial pour celles-ci. La littérature de l'aide au développement regorge de termes tels que « renforcement des capacités », « empowerment », etc. Pour une collectivité, l'enjeu est de pouvoir exercer effectivement les compétences qui lui sont transférées, d'être réellement maître d'ouvrage de ses politiques territoriales, avec toutes les implications que cela comporte en terme de pouvoir, notamment de décision et de financement (l'un et l'autre étant étroitement liés).

Or, une action de coopération décentralisée ne permet pas forcément de renforcer la maîtrise d'ouvrage de la collectivité partenaire du sud (de l'est). Ou tout au moins, certaines pratiques y sont plus favorables que d'autres. Cette capitalisation cherche donc à mettre en exergue quelques unes de ces pratiques-là, qui favorisent le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités du sud – ou qui, progressivement, ont évolué pour aller dans ce sens.

Pour avancer sur cette vaste question, un angle d'étude particulier a été ciblé : les circuits de décision et au sein de ceux-ci les circuits financiers, mis en place par les dispositifs institutionnels de coopération décentralisée.

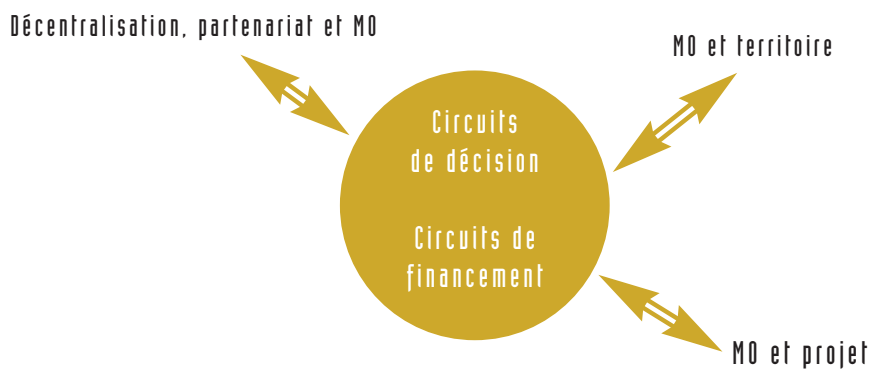
Ces deux sujets de « circuits » (décision et financement) relèvent de la mise en œuvre de l'objectif de « renforcement ». Au-delà de cet aspect du renforcement, les termes de référence en identifiaient trois autres à traiter :

- ce qui se passe en amont des « circuits » (« savoir quel type de renforcement est nécessaire : le diagnostic ») : quelle inscription du renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans le partenariat ? Quelles perceptions et attentes mutuelles des collectivités partenaires ? Quels objectifs de renforcement étaient poursuivis ?

- les relations entre coopération institutionnelle (entre les deux collectivités, les « appuis institutionnels ») et « de territoire à territoire » (entre acteurs des deux territoires) dans un objectif de renforcement⁴ de la maîtrise d'ouvrage : quelle articulation entre ces deux formes d'appui pour renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage ? Comment l'ensemble des projets constitue-t-il des processus contribuant au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ?

- en aval, la relation de la maîtrise d'ouvrage au territoire (« mise en perspective de ce renforcement avec sa finalité territoriale »), en termes de « démocratie locale » et de « développement local ».

Nous avons proposé de rendre compte de cet ensemble par le schéma suivant :



A partir de ces éléments, la problématique d'étude a été enrichie lors d'une phase préalable de travail qui s'est appuyée sur une analyse documentaire.

4. Par « renforcement... », les termes de référence entendent toujours « renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ».

1.2. L'organisation et la démarche de travail

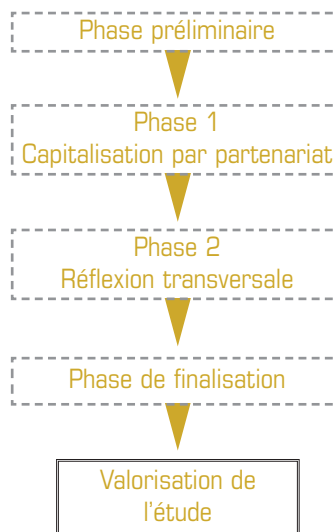
1.2.1. Un échantillon avec « deux cercles » de partenariats

En amont de la capitalisation proprement dite, un « appel à candidatures » a été lancé par le F3E et CUF auprès des collectivités territoriales engagées dans un partenariat de coopération décentralisée susceptible de permettre de manière pertinente le travail de capitalisation envisagé⁵.

Deux « cercles » de travail ont ainsi été organisés :

■ Le premier cercle fut composé par les collectivités acceptant de conduire une démarche de capitalisation complète en première phase de l'étude, accompagnées par les consultants, pour leur propre compte et pour en faire bénéficier les autres. Cinq partenariats ont été retenus⁶, qui bénéficient déjà d'une ancienneté importante (10 à 20 années), soit dix collectivités territoriales au total :

- Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne / Commune de Kayes (Mali) ;
- Conseil général de Loire-Atlantique (avec plusieurs communes et communautés au sein de Guinée 44) / Commune urbaine de Kindia et les neuf communautés rurales de développement de la Préfecture de Kindia (Guinée) ;
- Conseil régional Aquitaine / Région du Souss-Massa-Draa (Maroc) ;
- Conseil régional Rhône-Alpes / Région de Tombouctou (Mali) ;
- Conseil général de Seine Saint-Denis / Commune de Figuig (Maroc).



5. Des partenariats « nord-sud » essentiellement, mais aussi avec des « pays de l'est ». Pour ne pas trop compliquer le processus d'étude, la seconde piste a ensuite été abandonnée.

6. Les critères de choix ont été de trois types : pertinence du partenariat au regard des objectifs de l'étude ; volonté et capacité des collectivités à s'engager dans la démarche ; diversité des processus locaux de décentralisation mais homogénéité géographique (Afrique de l'Ouest et Maghreb).

■ Le second cercle fut composé par des collectivités intéressées à participer d'une manière ou d'une autre à la réflexion, mais n'ayant pas voulu ou pas pu figurer au premier cercle, ainsi que par des organismes souhaitant s'associer à l'étude. Un petit guide a été mis à la disposition de celles qui souhaiteraient engager de leur côté une capitalisation .

Ce second cercle est intervenu lors de la deuxième phase de l'étude, dans le cadre d'un séminaire de « réflexion transversale » (voir partie suivante).

1.2.2. Les différentes étapes de l'étude

L'étude était organisée en deux grandes phases. La première a mobilisé les collectivités du « premier cercle » pour l'exercice de capitalisation⁷ proprement dit, entre octobre 2007 et avril 2008.

Ses résultats sont rassemblés sous forme de monographies dans le « volume B » de ce document de capitalisation.

■ Cette première phase a été organisée pour chaque partenariat, avec l'appui du bureau d'étude, autour de trois moments principaux :

- Réunion de lancement : présentation et mise en place de la démarche de travail ; choix des objectifs et objets spécifiques de capitalisation de la collectivité.
- Atelier 1 : chronologie du partenariat, donc du cadre de référence de la capitalisation ; identification de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et des faits (décisions et événements) à prendre en compte pour la capitalisation ; mise en évidence de leur rôle pour le renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage ; première identification et caractérisation des savoir-faire qui ont joué un rôle en faveur de ce renforcement.
- Atelier 2 : approfondissement des interprétations de l'atelier 1 ; premières conclusions.

7. On trouvera ce guide en annexe. Il sera utile à toutes les collectivités qui souhaiteraient engager une telle démarche.

Chaque capitalisation a donné lieu à une monographie de résultats, selon une grille⁸ commune élaborée par les consultants. Les monographies ont été rédigées par les consultants⁹ puis relues, commentées, modifiées et finalement « validées » par les collectivités capitalisatrices françaises et africaines.

L'équipe d'étude a rédigé à l'issue de cette première phase une première proposition de résultats synthétiques et transversaux, à partir des documents de résultats de capitalisation de chaque partenariat.

■ La seconde phase de travail a été consacrée à l'approfondissement et à la discussion de cette proposition, à l'ouverture de nouvelles pistes. Cela s'est fait dans le cadre d'un séminaire de deux jours en juin 2008 :

■ La première journée a réuni les collectivités du « premier cercle ». Elles ont confronté leurs expériences et leurs réflexions autour des enseignements principaux présentés dans les monographies et les propositions de synthèse.

■ Pour la deuxième journée, les participants ont été rejoints par des collectivités et organismes du « deuxième cercle » (soit 26 acteurs représentés au total). La réflexion a été ainsi élargie, permettant d'approfondir les résultats et recommandations transversaux¹⁰.

Le présent « volume A » du document de capitalisation rend compte des enseignements transversaux issus du processus de capitalisation, interrogés et approfondis lors du séminaire, illustrés par des éléments issus des capitalisations des cinq partenariats.

Comme tous les résultats de cette étude, il a été largement amendé à la suite de séances de travail successives avec le comité de pilotage.

Pour simplifier, nous évoquerons désormais ce document sous le terme de « capitalisation », lequel terme pourra désigner indifféremment la démarche de réflexion ayant conduit à ce document, et le document lui-même.

8. Les capitalisateurs se sont fortement mobilisés sur la réflexion, moins sur la rédaction, qui était une responsabilité contractuelle des consultants.

9. Les guillemets soulignent que cette validation n'a pas fait l'objet de délibérations politiques et à été d'une précision inégale selon les cas.

10. Voir en annexe les documents de préparation du séminaire.

1.2.3. Ajustement de la méthode aux objectifs de chaque partenaire

Le déroulement prévu a été adapté en fonction des objectifs de capitalisation exprimés par les collectivités engagées dans les partenariats, des thèmes de capitalisation prioritaires pour elles et de la disponibilité des personnes.

Les points d'adaptation ont été essentiellement les suivants :

- Objectifs de la démarche de capitalisation pour la collectivité (par exemple, valoriser son expérience, construire une mémoire, approfondir certains sujets) et importance accordée à cette capitalisation. En découle notamment la capacité d'investissement en temps des interlocuteurs.
- Choix de capitaliser sur l'ensemble du partenariat ou seulement sur certains de ses domaines d'action.
- Interprétation de l'objectif de « renforcement de la maîtrise d'ouvrage » dans le partenariat et importance relative accordée aux différents points de capitalisation.
- Relation entre les ateliers et le travail plus continu effectué avec la personne responsable du programme de coopération.
- Implication plus ou moins forte des élus dans la capitalisation (en général relativement faible, notamment parce que l'étude s'est déroulée durant une période électorale).

Ces éléments de différenciation et d'adaptation ont joué à la fois entre les partenariats et entre les collectivités partenaires. Si la capitalisation a suivi globalement la même méthode et les mêmes points de travail, les dispositifs ont été sensiblement différents de même que leur organisation dans le temps.

1.2.4. Des capitalisations pilotées de l'extérieur

L'exercice était complexe ; il s'agissait de répondre à deux exigences, pas facilement compatibles :

- Respecter le processus de capitalisation propre à chaque partenariat en relation avec ses attentes, son histoire, les conditions particulières aux contextes nationaux de part et d'autre.
- Appliquer une grille d'analyse unique afin d'effectuer des comparaisons systématiques.

De même, deux postures étaient attendues des consultants : l'accompagnement des collectivités pour qu'elles effectuent elles-mêmes le travail de capitalisation et la responsabilité des productions écrites (qui conduisait à une certaine forme de substitution pour la rédaction).

Une autre difficulté concernait l'implication des collectivités africaines dans la capitalisation. Les contraintes financières ont conduit à concentrer le processus de capitalisation lors de missions courtes sur le terrain réalisées par des consultants locaux. Ce dispositif, assez efficace, n'a pas permis de produire la même richesse d'analyse et de réflexion que le processus mené en France étalé sur plusieurs mois. Ceci n'a pas été totalement compensé par l'organisation du séminaire où les représentants de collectivités africaines ont moins pu se mobiliser que les collectivités françaises¹¹. A noter toutefois qu'étaient présents des représentants de quatre des cinq collectivités africaines impliquées dans la capitalisation (élus et techniciens).

Le résultat final présenté ici établit un compromis entre ces éléments à partir d'une démarche de construction itérative, fruit du dialogue entre les consultants, les collectivités et le comité de pilotage.

1.3. Les différents documents produits à l'issue de la démarche de capitalisation

A l'issue de la démarche de capitalisation, plusieurs documents ont été produits :

- une plaquette à destination plus particulière des élus locaux, qui présente les principaux enjeux du renforcement de la maîtrise d'ouvrage (quel enjeu pour la collectivité du Sud qui en est l'objet ? quel intérêt pour la collectivité française qui l'accompagne dans cette démarche via la coopération décentralisée ?) ;
- une synthèse des principaux enseignements tirés de la capitalisation ;
- le document complet issu de la capitalisation, scindé en deux volumes distincts :
 - un « volume A » qui présente les principaux résultats issus de la

11. L'étude est de toute manière marquée par le fait que sa maîtrise d'ouvrage et la définition de sa problématique sont exclusivement françaises..

capitalisation : qu'est-ce que le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ? Quels facteurs de réussite pour s'atteler à un tel renforcement ? (NB : il s'agit du présent document) ;

■ un « volume B » qui restitue les monographies des cinq partenariats de l'échantillon, lesquels constituent le matériau de base de la capitalisation. Un ensemble d'annexes du « volume B » est également disponible.

1.4. La diversité des situations comme source d'enseignements communs

1.4.1. L'échantillon de l'étude et la diversité des partenariats

Les cinq partenariats étudiés ont inscrit le renforcement de la maîtrise d'ouvrage au centre de leurs objectifs. C'était l'un des critères de choix de ces partenariats. Les parcours et les motivations qui ont conduit à fixer cet objectif dans leurs stratégies de coopération, au sein d'environnements divers, témoignent du rôle central croissant de la question de la maîtrise d'ouvrage dans les activités de coopération décentralisée.

Les trois collectivités françaises présentes en Afrique subsaharienne (Mali et Guinée) ont initié leur coopération dans les années 1980. Au cours des années 1990, elles ont vu émerger de nouvelles collectivités territoriales mises en place par la décentralisation, qui sont devenues leurs partenaires. Ces nouvelles collectivités ont eu à se structurer, établir des relations avec leurs populations, apprendre à collecter et gérer leurs ressources. Elles ont donc dû se doter de toutes les compétences et de l'organisation leur permettant d'assurer leur rôle de maître d'ouvrage. Les activités des partenariats ont été concentrées sur l'appui à l'émergence de ces collectivités et le renforcement de leurs compétences. Le choix de l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage a donc été déterminé par les contextes de décentralisation.

Les deux partenariats établis avec des collectivités marocaines, plus récents, se sont développés avec des collectivités « constituées », dont les attentes vis-à-vis de leurs

partenaires françaises sont apparues lors de la capitalisation comme étant plus de l'ordre de l'expertise et du savoir-faire dans des domaines où la partie marocaine identifiait un manque de compétences locales. La mise en place effective de la décentralisation est apparue davantage comme un processus que les collectivités marocaines souhaitent gérer elles-mêmes. Le renforcement et l'appui à la maîtrise d'ouvrage ont visé à répondre à des questions plus spécifiques posées par les partenaires, sur des approches particulières.

La diversité des contextes n'est donc pas seulement celle du cadre institutionnel et légal dans lequel le renforcement de la maîtrise d'ouvrage s'est imposé comme objectif. Comme nous le verrons plus loin, elle résulte des différences d'attentes et de besoins des partenaires africains en matière de maîtrise d'ouvrage, des interprétations de la maîtrise d'ouvrage que font les partenaires français et des orientations choisies pour appuyer son renforcement et de l'équilibre des rapports entre partenaires africains et français (voir 2.3). Ces deux diversités, de contextes et de postures, ne sont pas sans liens, elles ne peuvent pas ne pas être ramenées l'une à l'autre. Outre les contextes, les situations elles-mêmes présentaient de nombreuses différences .

1.4.2. Le fil conducteur des enseignements transversaux tirés de cette diversité

Avant de faire ressortir les points communs, le travail de capitalisation a fait ressortir les singularités de chaque partenariat.

Les contextes nationaux (Maroc / Mali ou Guinée) ou le type de collectivité (région / commune...) constituent des caractéristiques importantes des partenariats mais d'autres éléments s'y ajoutent (durée du partenariat, contenu et rôle des conventions, dispositif de pilotage, objectifs centrés sur le renforcement de l'institution communale ou sur la réalisation de projets etc.) qui rendent chaque partenariat singulier et l'établissement d'une typologie peu pertinente.

Les monographies¹³ rendent compte des apports spécifiques de savoir-faire de chacun, de la manière dont ils se sont constitués à travers le temps et des

12. Elles sont résumées en annexe dans un descriptif comparatif schématique des partenariats.

contextes qui les ont permis. Chacune suit un plan identique : le relevé des faits et des pratiques marquants, avec interprétation lorsque pertinent ; la mise en évidence des pratiques les plus significatives du point de vue du renforcement de la maîtrise d'ouvrage ; l'exposé des enseignements principaux issus de l'étude de cas¹⁴.

Les résultats transversaux ont été élaborés à partir de deux questions, avant d'être discutés avec le comité de pilotage puis lors du séminaire :

■ Qu'est-ce qui, dans chaque partenariat, doit être particulièrement retenu comme contribuant à l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage ?

Et cela du point de vue de la conception et de l'organisation des partenariats, des modes de financement, des processus de décisions, des orientations retenues, des choix d'activités, des acteurs mobilisés...

■ Quels enseignements tirer de la comparaison de ces pratiques, notamment pour les collectivités engagées dans des partenariats visant le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ?

Il est alors apparu opportun de distinguer deux types de résultats :

■ Des résultats qui relèvent d'une clarification de la notion de maîtrise d'ouvrage, appliquée à une collectivité territoriale¹⁵, et des types de positionnements possibles de « renforcement » de celle-ci¹⁶ dans le cadre de la coopération décentralisée. Ces résultats sont présentés dans le deuxième chapitre.

■ Des résultats qui relèvent d'enseignements plus opérationnels : des principes qui sont apparus comme des facteurs de réussite pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage (dans les partenariats étudiés tout au moins), et des enseignements opérationnels autour de quatre thèmes qui sont ressortis comme des questions majeures à prendre en compte. Ces résultats sont présentés dans le troisième chapitre.

13. Voir le volume B de cette capitalisation.

14. Nous illustrons le volume A de la capitalisation de références concrètes aux différents partenariats mais sans décrire systématiquement les éléments évoqués. Le lecteur se reportera utilement aux monographies : l'examen d'un dispositif précis ne peut avoir en effet de sens pour l'action qu'en le considérant dans son contexte propre et en fonction du positionnement de chaque partenaire. Ce « volume A » peut donc être utilisé comme un sorte de guide de lecture transversale des monographies. L'organisation identique de ces dernières facilite le report de l'un des deux documents à l'autre.

15. La loi MOP (« sur la maîtrise d'ouvrage publique ») n'en donne qu'une vision à la fois spécifiquement française et partielle : la notion de maîtrise d'ouvrage y est circonscrite par l'objet juridique de la loi (organisation de marchés publics spécifiques) et n'y est pas sans ambiguïtés.

16. Il s'agit là de la position des deux collectivités partenaires, ensemble et l'une vis-à-vis de l'autre.



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

Certains thèmes se recouvrent inévitablement entre ces deux points de vue.

Malgré les limites évoquées ci-dessus, les thèmes ressortis de manière transversale par les consultants à l'issue de la première phase ont été validés lors du séminaire tant par les collectivités du premier cercle que par celles du second. On peut donc les considérer comme des enseignements partiels par nature mais réellement transversaux.

Le lecteur n'oubliera pas que ce qui a fait l'intérêt de cette étude – le travail « en profondeur » avec quelques partenariats d'une grande maturité – explique aussi qu'elle ne saurait être ni exhaustive ni représentative.



...dans la gouvernance de leur territoire

● Introduction : Objectifs et démarche



2. La maîtrise d'ouvrage et sa prise en compte par la coopération décentralisée

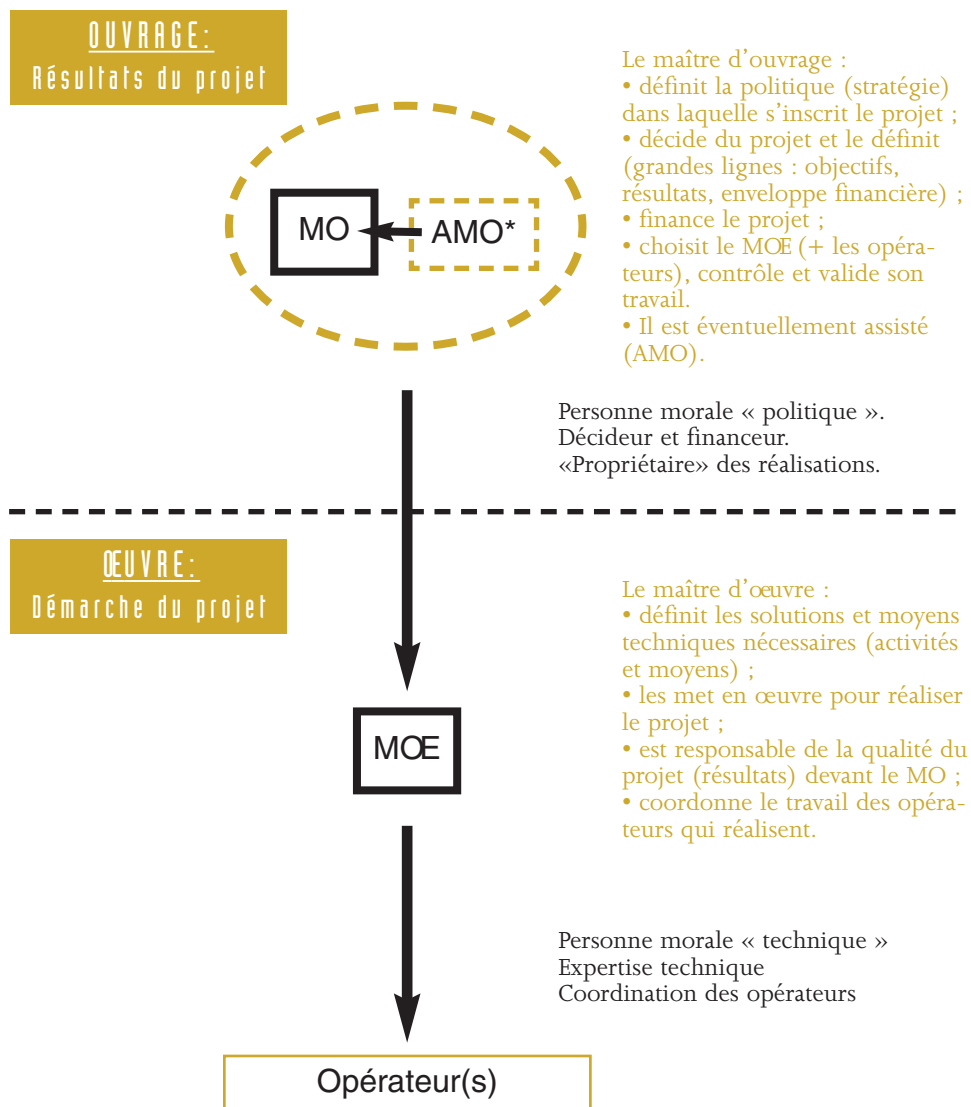
Avant de voir comment renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage (cf. partie 3), il convient de préciser les contours de ce que l'on veut renforcer : de quoi parle-t-on vraiment ? Ceci constitue l'objet de cette partie 2.

2.1. La maîtrise d'ouvrage : de quoi s'agit-il ? Quel enjeu ?

La notion de maîtrise d'ouvrage qui a présidé à l'élaboration des termes de référence de cette étude est très directement inspirée par la loi française sur la maîtrise d'ouvrage publique, dite « loi MOP ». Il s'agit pour cette dernière d'organiser les marchés publics particuliers que sont les marchés de bâtiment et travaux publics en distinguant trois intervenants : le donneur d'ordres ou maître d'ouvrage, le concepteur ou maître d'œuvre et l'entreprise exécutante.

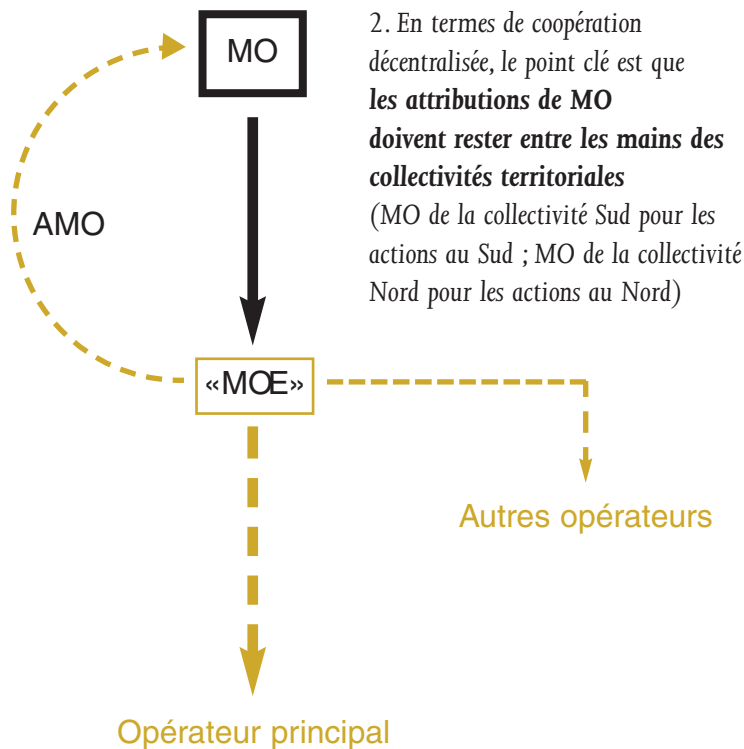
Une note de travail de Bruno de Reviers¹⁷ transpose cette approche BTP (Bâtiment et Travaux Publics) au cadre des projets de coopération décentralisée, en recourant successivement à deux schémas.

17. « Note de travail : concrétiser la notion de « renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage » dans le cadre de la coopération décentralisée. », Bruno de Reviers, F3E (décembre 07).



* AMO : Assistance à la Maîtrise d'Ouvrage

1. L'acteur externe qualifié de « MOE » cumule souvent aussi des attributions d'AMO et d'opérateur principal. (au sens de la Loi MOP ; sachant celle-ci ne couvre que les projets de bâtiment et d'infrastructure dans le domaine public...).



2. En termes de coopération décentralisée, le point clé est que **les attributions de MO doivent rester entre les mains des collectivités territoriales** (MO de la collectivité Sud pour les actions au Sud ; MO de la collectivité Nord pour les actions au Nord)

Le second schéma correspond au « scénario le plus fréquemment rencontré » :

Dans cette perspective, l'auteur propose de caractériser le « renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage » d'une collectivité territoriale comme étant le renforcement de ses capacités à :

- définir une politique territoriale, une vision stratégique ;
- financer une politique, un projet ;
- gérer un projet (identifier et planifier un projet, suivre et contrôler sa mise en œuvre, valider et évaluer un projet ou des réalisations, organiser l'exploitation d'infrastructures ou la mise en œuvre de services publics) ;
- choisir des prestataires (lancer des marchés publics),
- mobiliser les acteurs de son territoire.

Les objectifs de « renforcement » des partenariats ayant déjà une grande maturité de coopération décentralisée n'invalident pas cette approche, pour ce qu'elle recouvre, mais ils tendent à dépasser la lecture organisationnelle et procédurale de la maîtrise d'ouvrage pour une lecture plus institutionnelle et politique. Cette lecture est d'ailleurs déjà suggérée par Bruno de Reviers, bien au-delà de la loi MOP, lorsqu'il emploie les mots « politique », « stratégie » ou « mobiliser ».

On a d'ailleurs rappelé lors du séminaire que cette notion de maîtrise d'ouvrage, et plus encore la distinction entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, est si « franco-française » qu'elle est intraduisible dans nombre d'autres langues, à commencer par l'anglais ou l'espagnol.

Au terme de cette étude de capitalisation, l'enjeu est plus largement défini comme étant la capacité de la collectivité territoriale à « exister » pleinement, à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités¹⁸ : voir sa légitimité reconnue par les citoyens et les acteurs socio-économiques de son territoire ; avoir la capacité de définir et de conduire des politiques locales, de négocier avec des partenaires nationaux ou internationaux, de mobiliser les forces vives de son territoire. Au côté de l'expression de maîtrise d'œuvre, celles d'institution locale et de gouvernance ont été également employées.

La question, a-t-on dit lors du séminaire, c'est « d'administrer un territoire ».

Pour rester au plus près des acquis des capitalisations et du séminaire, on peut mettre en avant quatre « dimensions » de la maîtrise d'ouvrage locale (lesquelles dimensions sont détaillées plus loin dans le § 2.2) :

- Une dimension organisationnelle : organisation des compétences de la collectivité territoriale et de leur exercice, organisation et management des services de la collectivité territoriale, développement des ressources humaines et financières, gestion des relations entre élus et services municipaux...
- Une dimension technique : expertise des services, maîtrise du « cycle de projet » (définition et décision, financement et mise en œuvre, évaluation) et développement des compétences administratives correspondantes...

18. Cette approche rejoint celle de Bernard Husson, du CIEDEL, qui indique que la coopération décentralisée ayant pour objet l'appui institutionnel « vise finalement à permettre aux collectivités d'assumer les compétences et responsabilités que les lois de leur pays leur confèrent » (B. Husson, « Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire », IIa Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE – AL, Guatemala, mai 2007).

- Une dimension politique : légitimité du pouvoir politique, issue en particulier du fonctionnement de la démocratie représentative et participative ; capacité à impulser, à orienter et à mobiliser, à piloter les actions ; capacité stratégique de la collectivité territoriale et de définition de politiques publiques à l'échelle de son territoire...
- Une dimension territoriale : relations de la collectivité avec les acteurs du territoire (écoute, mobilisation, coordination...)...

La distinction entre ces quatre dimensions n'est pas toujours aisée ; certains éléments peuvent se trouver à la frontière entre deux d'entre elles.

Comme toute typologie, celle-ci est donc imparfaite. Elle a néanmoins le mérite d'aider à clarifier ce que revêt la notion de maîtrise d'ouvrage.

La notion de maîtrise d'ouvrage, pour une collectivité territoriale, consiste donc finalement en sa **capacité à gouverner son territoire**.

Cette capacité peut se décliner en **4 dimensions** :

- une dimension organisationnelle ;
- une dimension technique ;
- une dimension politique ;
- une dimension territoriale.

C'est bien au carrefour de ces quatre dimensions et dans leur conjugaison que se construisent la légitimité et la capacité d'action d'une collectivité territoriale, à la mesure des compétences et des moyens qui lui sont conférés par les institutions de son pays.

On pourrait définir le renforcement de la maîtrise d'ouvrage comme l'ensemble des actions visant à améliorer la capacité de maîtrise d'ouvrage dans ces quatre dimensions¹⁹. Si l'appui ou le renforcement institutionnel sont de plus en plus au cœur de la coopération décentralisée pour le développement, c'est parce qu'une collectivité territoriale est particulièrement bien placée pour échanger avec une autre sur ces questions et lui apporter son expérience. D'autres acteurs peuvent apporter une expertise et un savoir-faire aux niveaux organisationnel ou

19. Dans le document et pour simplifier, les termes appui/renforcement institutionnel ou renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage locale sont utilisés presque indifféremment pour évoquer les différents types d'actions visant à améliorer les capacités de la collectivité territoriale à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités. Il faudrait, pour aller plus loin, distinguer l'institution en tant que telle et l'institution agissante, ne qualifiant que cette dernière de maître d'ouvrage. Il faudrait également distinguer appui et renforcement, le premier indiquant un apport externe et le second un développement des compétences propres.

technique, voire territoriale, mais l'apport d'une autre collectivité territoriale est irremplaçable pour travailler la dimension politique. On voit bien tout l'intérêt de comprendre et d'agir sur les différentes dimensions en même temps lorsqu'on travaille par exemple sur l'amélioration

des services publics (eau, assainissement, transports...) ou le développement économique local et la valeur ajoutée de la coopération décentralisée par rapport à d'autres formes de coopération.

Beaucoup de collectivités n'en sont pourtant pas encore à ce stade et conduisent des actions plus traditionnelles : échanges culturels, action humanitaire, projets d'investissement etc. Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage n'est pas forcément un objectif en soi ; il peut s'ajouter à une action, profitant de celle-ci pour progresser dans un domaine ou un autre de l'administration locale.

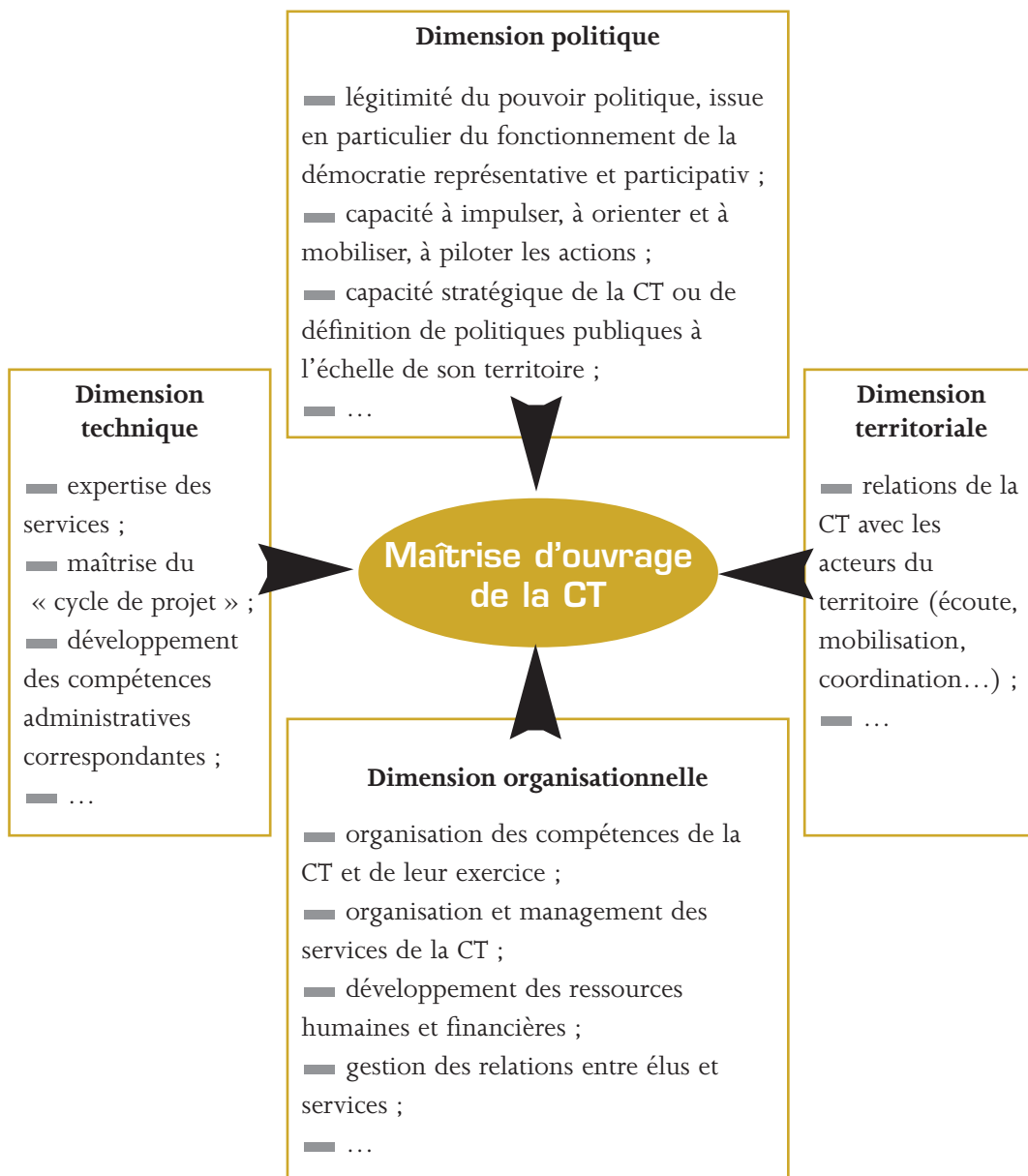
Dans tous les cas, aller vers des objectifs de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale partenaire suppose d'identifier avec elle quels sont ses premiers besoins et quels dispositifs mettre en œuvre pour commencer à y répondre.

Pour cela, il est utile de passer en revue les « quatre dimensions », afin de définir les priorités et leurs articulations. Cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement intervenir dans ces quatre champs simultanément. Selon le contexte, l'expérience acquise par chacun des deux partenaires et les urgences, on décidera de faire porter ces priorités sur tel(s) ou tel(s) d'entre eux.

On pourrait définir le renforcement de la maîtrise d'ouvrage comme **l'ensemble des actions visant à améliorer la capacité de maîtrise d'ouvrage dans ses quatre dimensions.**

Ainsi, a priori, **nul n'est mieux placé qu'une collectivité territoriale** pour accompagner le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage d'une autre collectivité.

2.2. Les quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage, et leur prise en compte par la coopération décentralisée



2.2.1. La dimension organisationnelle

Qu'est-ce que la dimension organisationnelle ?

Cette première dimension porte sur l'organisation de la collectivité territoriale et sur ses capacités de fonctionnement : organisation des compétences de la collectivité territoriale et de leur exercice (comment se saisit-elle des responsabilités que la loi lui attribue ou qui lui viennent des demandes de ses habitants ?), développement des ressources humaines et financières, organisation et management des services administratifs et techniques de la collectivité territoriale, relations entre élus et services...

Rechercher l'adéquation entre organisation du partenariat

et renforcement de la dimension organisationnelle de la maîtrise d'ouvrage

Il est important de rechercher une adéquation entre l'organisation du partenariat de coopération décentralisée lui-même – conventions, dispositifs de pilotage, circuit financier – et le degré d'organisation de la collectivité à renforcer. Il peut se révéler contre-productif de mettre en place un circuit financier dont le contrôle échappe à la collectivité partenaire, en ne suivant pas le circuit institutionnel local, si l'enjeu est à ce moment d'améliorer ses capacités de gestion ou de mieux faire identifier son rôle par les citoyens. Si un tiers se substitue à la collectivité pour décider de la légitimité des projets ou pour ordonner les paiements, les acteurs locaux prennent vite l'habitude de s'adresser à lui plutôt qu'au maire...

Le contexte peut bien sûr justifier parfois une organisation « sécurisée » du partenariat : on ne peut porter de jugement de valeur dans l'absolu sur le choix d'un dispositif ou d'un autre. Mais il faut être conscient des contradictions qu'il provoque et limiter autant que possible leur portée dans le temps.

La « prise de responsabilité » de la collectivité partenaire doit être une priorité dans la conception des circuits financiers ou décisionnels.

Au cœur de la dimension organisationnelle :

circuits financiers et mobilisation des ressources

Parmi les thèmes correspondant à la dimension organisationnelle de la maîtrise d'ouvrage locale, deux ont une importance particulière au regard des capitalisations : celui des circuits financiers dans le cadre de la coopération et, plus encore,

celui de la mobilisation des ressources locales. De plus en plus, les collectivités veillent à ce que les financements passent par les procédures institutionnelles locales dès qu'elles le permettent, ce qui est le cas au Mali et au Maroc où y a un Trésor Public, même si cela allonge parfois le temps du projet. C'est-à-dire lorsqu'il est possible de concilier exigence de contrôle et responsabilité.

La question est alors celle du degré de décentralisation et de la responsabilisation des décisions locales. Comme nous l'évoquions plus haut, l'autonomie ou la responsabilité de la collectivité partenaire sont inévitablement sacrifiées au contrôle si cette règle doit être contournée²⁰.

A Tombouctou un comité de pilotage composé d'élus doit agréer les financements demandés par les communes sur le fonds d'investissement abondé par la Région Rhône-Alpes. La décision est ainsi locale et contrôlée collectivement dans une sorte de processus d'apprentissage.

Dans le cas Aquitaine-Souss Massa Drâa, chaque collectivité gère une partie du financement, l'ordonnateur étant le Wali. Figuig gère en revanche seule ses financements, imputés au budget communal, avec le même circuit institutionnel marocain. A Kayes, l'ordonnateur est le maire, l'exécuteur le Trésor public.

Ces questions sont de plus en plus maîtrisables. C'est pourquoi l'autonomie financière locale est aujourd'hui plus cruciale. Elle met en jeu la maîtrise d'ouvrage (de quels moyens dispose-t-elle ?) et sa reconnaissance par les habitants et acteurs locaux (accepte-t-on de lui payer les contributions ?). Elle se situe ainsi à l'articulation de la dimension organisationnelle et de la dimension politique. Elle est au cœur de la capacité de la collectivité territoriale à « exister », par les services qu'elle procure.

La question de l'autonomie financière locale est souvent prise en charge dans les partenariats d'Afrique sub-saharienne. Les réponses passent par l'estimation des ressources et potentiels, l'amélioration des dispositifs de collecte etc.

Pour le partenariat CA d'Evry- Mairie de Kayes, elle a été une piste de travail au départ (augmentation des recettes d'un grand marché), avant d'être laissée de côté pendant longtemps puis d'être de nouveau considérée à partir du renforcement des services financiers. Mais les acteurs français reconnaissent que c'est une

question difficile car cela supposerait, pour aller au bout de la démarche, de travailler aussi sur la gestion budgétaire communale (budgets prévisionnels, dépenses...).

La question des ressources locales est plutôt considérée dans le cadre de projets au Maroc, notamment pour la tarification des services ou leur recouvrement (c'est le cas à Figuig pour l'eau). Le problème plus fondamental de la nature des ressources des collectivités territoriales y est en effet lié à l'évolution de la décentralisation et se situe hors d'atteinte de la maîtrise locale

Le renforcement de la capacité financière des collectivités soulève plusieurs questions :

- en priorité, l'accroissement des recettes de la collectivité territoriale (en tenant compte de l'adaptation des projets aux moyens existants et de leur effet sur ces moyens) ²¹;
 - l'optimisation des financements externes ;
 - la relation entre investissement et fonctionnement (la capacité à gérer doit déterminer l'investissement et non l'inverse) ²².
- Ces points sont repris et précisés plus loin (3.2.b).

L'articulation entre « réalisation de projets » et « renforcement organisationnel »

D'une manière plus large, chaque partenariat développe un rapport particulier entre « réalisation de projets » et « renforcement organisationnel ». Les capitalisations caractérisent deux grandes logiques distinctes, entre lesquelles on observe des positions intermédiaires :

- Une logique de « bailleur responsable ». Le renforcement des institutions locales constitue l'objectif-cadre : on choisit parmi les projets présentés ceux qui sont susceptibles d'y concourir. Les conventions se font par activité, avec des acteurs investis durablement dans le territoire africain. Le financement se fait exclusivement sur fonds propres. Le partenariat Rhône Alpes-Tombouctou²³ en constitue un bon exemple.

20. C'est le cas pour Guinée 44-Kindia.

21. Contribution tarifaire des usagers, meilleure levée de l'impôt apportée par une reconnaissance accrue des services rendus...

22. La coopération décentralisée peut jouer un rôle précieux pour permettre à la collectivité de mieux défendre ses projets et négocier avec l'État ou les bailleurs internationaux.

23. Pour simplifier la lecture, nous désignons les partenariats de manière abrégée.

■ Une logique « d'opérateur ». Le renforcement des acteurs locaux est lui-même le projet, dans une démarche très structurée et orientée. Une convention cadre globale et des conventions opérationnelles très précises, sont mises en place pour chaque famille d'acteurs sud. C'est le cas du partenariat entre Kindia et la Loire-Atlantique.

Une figure mixte est illustrée par Evry-Kayes : le partenariat se construit à la fois sur des projets, selon les opportunités, et sur des démarches systématiques de renforcement. Seine Saint Denis-Figuig illustre de même cette figure mixte : le renforcement organisationnel est intégré, le cas échéant, à des objectifs de projets (création d'un service d'assainissement...), dans le cadre des conventions partenariales opérationnelles.

Le partenariat Aquitaine-Souss Massa Drâa se situe dans une autre forme de combinaison : une convention cadre fixe des objectifs globaux d'appui aux politiques publiques territoriales et au renforcement du Conseil Régional Souss Massa Drâa (CRSMD) comme collectivité territoriale. Ces objectifs sont déclinés en secteurs d'intervention puis en projets. Pour le CRSMD, les projets priment plus que la dynamique de renforcement des acteurs, dont il fait son affaire. Cette approche relève de la logique de bailleur responsable décrite ci-dessus, sans toutefois être en mesure d'aborder des actions de renforcement²⁴.

Le renforcement organisationnel est parfois implicite

Les partenariats peuvent avoir des fonctions de renforcement organisationnel qui ne soient pas affichées en tant que telles comme objectifs : par exemple, la création de nouveaux services de l'eau et de l'assainissement et la mise en place d'un réseau informatique à Figuig ne sont pas définies par les conventions comme objectifs organisationnels, mais elles procèdent des actions d'assistance technique conduites dans le cadre du partenariat et ont bien des effets organisationnels.

Une évolution majeure du partenariat Evry-Kayes a été de s'interroger sur les implications organisationnelles des volets opérationnels d'appui aux services techniques.

24. Pour reprendre la distinction faite dans une note précédente, il s'agit surtout d'appui technique.

2.2.2. La dimension technique

La dimension technique : un noyau dur, mais insuffisant

Cette dimension est mieux connue. La maîtrise du cycle de projet constitue en effet le noyau dur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage : c'est concret, ça s'organise, on sait former des cadres, on sait faire des procédures etc. Mais le constat est rapidement identique : cela ne suffit pas à faire un maître d'ouvrage ! D'abord parce que pour être mis en œuvre le cycle de projet suppose de disposer de ressources, ce qui renvoie aux dimensions organisationnelle et politique autant sinon plus qu'à la capacité à définir un bon projet.

Ensuite, parce que les souhaits d'investissement sont également rapidement confrontés aux capacités fonctionnelles de la collectivité territoriale et aux compétences des prestataires à mobiliser.

La collectivité est-elle préparée à la gestion de l'équipement ? Les prestataires sont-ils eux-mêmes en mesure de se conformer au cycle de projet et à ses procédures ?

Articuler formation, échanges et accompagnement

Il reste que le renforcement des compétences techniques est une constante centrale des partenariats, avec la recherche, sous des formes très variées, d'une sorte d'équilibre entre compétences internes et compétences locales externes (contractualisation avec des opérateurs locaux ou renforcement des prestataires). Deux composantes sont notamment mises en évidence par les capitalisations : la « formation », au sens strict du terme, et les dispositifs d'accompagnement, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de conseil.

Rien ne semble peut-être plus évident et partagé que l'idée de formation. Pourtant les capitalisations et les débats du séminaire ont rappelé qu'elle n'est pas si évidente à mettre en œuvre d'une manière durable et mutuellement satisfaisante. On en verra plus loin quelques conditions de réussite (cf § 3.2.3). D'une manière plus globale, il est utile de combiner trois logiques : la formation proprement dite, l'échange par visites mutuelles de techniciens (formation-action), l'accompagnement au poste de travail.

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

De la formation des élus

Parler de formation signifie aussi parler spécifiquement de formation des élus. La difficulté à identifier cette question en France même incite à la prudence.

La formation des élus est présente dans plusieurs partenariats, sous une forme classique. L'idée d'une aide à la décision conçue aussi comme formation serait intéressante à développer, à l'aide de certains des résultats de la capitalisation. L'idée de formation des élus renvoie aussi à celle de coopération entre les élus du Nord et du Sud, évoquée plus loin.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage

L'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) peut porter sur l'accompagnement du montage et de la mise en œuvre des projets : évaluation des diagnostics, élaboration des cahiers des charges, mise en évidence des choix possibles et aide à la décision... Le partenariat entre Seine-Saint-Denis et Figuié repose explicitement sur cette notion d'AMO. Elle peut aussi porter sur l'animation des projets et le renforcement d'acteurs divers (conseil auquel on associe de la formation).

D'une manière plus générale, l'assistance à maîtrise d'ouvrage repose notamment sur la conviction que les procédures, et même la recherche de financements, doivent être adaptées au partenaire et au projet. C'est un principe original de la coopération décentralisée, les coopérations bi et multilatérales ayant encore souvent tendance à proposer des cadres d'appui peu modulables qui sont de fait plus ou moins bien adaptés aux spécificités de chaque collectivité.

2.2.3. La dimension politique

Une dimension clé, mais délicate

La dimension politique est sans doute la plus difficile à spécifier parce qu'elle peut recouvrir des questions assez différentes et qu'elle constitue un objectif peut-être sous-jacent mais non explicité des partenariats²⁵. La capitalisation a confirmé à la fois son importance et les difficultés nombreuses qu'elle recèle.

Plusieurs façons d'aborder la dimension politique

Des choix similaires peuvent avoir une portée différente. La Région Rhône-Alpes semble s'appuyer sur le processus démocratique en marche au Mali et partir du

principe qu'en soutenant les acteurs dans leur structuration et dans leurs relations mutuelles (élus et associations) elle encourage ce processus²⁶.

A l'inverse, le choix fait par Guinée 44 d'appuyer les collectivités et trois groupements associatifs de la société civile reflète une préoccupation de soutien « en parallèle » à la structuration de la société civile et aux collectivités, dans une dimension plutôt technique : il s'agit de diffuser une « culture de la maîtrise d'ouvrage ». Dans le cas du partenariat entre Evry et Kayes, c'est la relation entre la commune et ses populations qui a été placée au cœur de la coopération. L'objectif central est d'affermir la crédibilité de la collectivité africaine, grâce à l'apport technique du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, et sa légitimité (dimension plus politique, moins explicitée).

Trois facteurs clé pour renforcer la dimension politique

La capitalisation fait ressortir trois thèmes majeurs, sur ce chapitre de la dimension politique de la maîtrise d'ouvrage : le pilotage du partenariat et des projets, la mobilisation des ressources locales, la coopération entre les élus.

— Le pilotage du partenariat

L'implication des élus est essentielle au pilotage du partenariat ; elle peut apparaître plus présente au sud qu'au nord mais c'est aussi un effet de la plus grande confusion des rôles entre élus et techniciens, imposée par l'insuffisance organisationnelle ou par une décentralisation encore insuffisamment organisée. On observe une très grande variété des dispositifs de pilotage : de la grande assemblée où la décision du sud prédomine (Rhône Alpes-Tombouctou), au poids dominant de la structure nord (Guinée 44-Kindia), en passant par le suivi commun (Seine Saint Denis-Figuig, Aquitaine-Souss Massa Drâa, Evry-Kayes). La conception des dispositifs procède d'un grand nombre de facteurs : structuration et compétences de chaque partenaire, origine et histoire du partenariat, capacités et initiatives des acteurs du sud et du nord impliqués dans le partenariat, maturité du partenariat²⁷, contexte national notamment l'état de la décentralisation... C'est l'adaptation des dispositifs à ces facteurs qui les rend plus ou moins performants en termes de renforcement

25. Sauf peut-être dans le cas Evry-Kayes.

26. Elle privilégie des partenaires qui interviennent au niveau des communes et des cercles et sont à ce titre soucieux de mobiliser des structures associatives et/ou de quartier.

27. La maturité des partenariats se caractérise par un « savoir travailler ensemble » s'appuyant essentiellement sur la confiance établie dans la durée.

des capacités de MO.

Un aspect essentiel de la maîtrise d'ouvrage consiste en un bon fonctionnement de l'articulation entre niveaux technique et politique (répartition des fonctions et relations entre les deux niveaux). Ceci est d'ailleurs valable tant au sein de chaque collectivité qu'au niveau du pilotage du partenariat entre les deux collectivités.

Il s'agit de clarifier les rôles de chacun²⁸ ainsi que les circuits de décision qui les articulent. Or, l'organisation et les moyens des institutions locales ne facilitent souvent pas cette distinction. Plusieurs des partenariats s'attachent ainsi d'une manière spécifique à renforcer la capacité décisionnelle des élus (assistance à la décision, organisation du dialogue local...). Mais cette intention peut-être fragilisée par des relations asymétriques entre les deux partenaires, la représentation politique de la collectivité française étant insuffisante dans la conception des projets et dans les pilotages, notamment opérationnels.

Plus encore que pour ce qui est dit plus haut en matière organisationnelle, le fonctionnement du partenariat doit être adapté à ses enjeux. Si la dimension politique y est importante, elle doit être réfléchie d'abord entre les élus.

■ La mobilisation des ressources locales

La question des ressources constitue également une entrée dans la dimension politique, présente dans les partenariats capitalisés. La capacité des élus à remplir leurs missions n'est pas indifférente aux moyens dont ils disposent pour cela, et leur légitimité est largement mesurée par les citoyens à l'aune de la qualité des services qu'ils rendent pour le développement du territoire et le bien-être de ses habitants. Cette question rejoint celle du circuit financier : que le maire soit ordonnateur des dépenses est essentiel à la légitimité de l'ensemble de la collectivité, en tant qu'institution.

La collecte des taxes et impôts met les élus de la collectivité en situation d'assumer leurs droits (être reconnus comme légitime par les citoyens pour pouvoir exiger le paiement des taxes et impôts) ; elle impose aux élus et à tous les acteurs de la chaîne de recouvrement de réduire les pratiques clientélistes, redistributrices et de réseau pour être efficaces ; elle suppose une bonne gestion, de surcroît transparente, pour renforcer leur légitimité ; elle suppose une organisation et des moyens humains efficaces.

28. Le fait que les élus jouent parfois un rôle de technicien ou que les techniciens assument des fonctions politiques est plus présent au « sud » mais le « nord » n'en est pas exempt.

■ La coopération entre les élus

La coopération entre les élus reste très aléatoire et dépend fortement des hommes. Elle est généralement discontinue et peine à sortir de « l'échange de vues » ou de la figure de l' élu du « nord » très impliqué dans l'action de terrain. Le technique se substitue parfois au politique côté français, l'inverse pouvant être vrai au sud aussi pour des raisons de nécessité.

Seul le dialogue politique entre élus permet pourtant de s'extraire du niveau technique et d'aller au « projet de territoire », à la dimension stratégique, de parler de politique publique ou du management des services. Bien des questions, qui tiennent par exemple au renforcement de l'exécutif local dans sa dimension politique, à la relation entre les élus et les services ou encore à celle entre la collectivité territoriale et les autres pouvoirs publics, pourraient relever d'un tel dialogue.

Mais, comme l'exprimait un participant au séminaire : « Combien de nos élus seraient d'accord pour modifier leurs habitudes suite à une mission territoriale du sud ? Combien d'élus sont prêts, au nord, à suivre une formation ? ».

2.2.4. La dimension territoriale

La dimension territoriale : mobiliser les acteurs et les associer aux politiques territoriales

La dimension territoriale de la « maîtrise d'ouvrage locale » réside dans sa capacité à mobiliser les acteurs du territoire à travers leurs propres champs d'action, pour mieux définir et conduire des politiques à l'échelle du territoire.

L'implication des acteurs locaux, au-delà de la collectivité, est un facteur de renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans sa dimension politique mais aussi dans sa capacité d'action, de mise en œuvre (implication des acteurs locaux dans la réalisation des projets).

L'appui à la démocratie participative et représentative est présent dans les partenariats, sous des formes différentes et qui ne sont pas nécessairement affichées comme telles. Les enjeux sont de trois natures : développement d'une citoyenneté à l'échelle de l'ensemble du territoire, renforcement de la « société civile²⁹ (...) » et adéquation des projets.

La coopération décentralisée « de territoire à territoire »

La dimension territoriale recouvre aussi la relation entre maîtrise d'ouvrage locale et « coopération de territoire à territoire » c'est-à-dire mobilisant un ensemble d'acteurs locaux dans une démarche cohérente et concertée. Les approches sont très diverses. Dans certains cas les collectivités françaises cherchent à associer largement d'autres acteurs de leur territoire aux projets, que ce soit directement ou en les réunissant au sein d'un opérateur (ex. : Guinée 44). Dans d'autres, une sorte de complémentarité est organisée entre l'intervention des associations et la coopération institutionnelle³⁰, et on est alors dans un renforcement de la société civile parallèle et cohérent avec celui de la maîtrise d'ouvrage des collectivités.

D'une manière plus large, Guinée 44 s'inscrit dans une perspective de coopération de territoire à territoire, bien que le rôle de l'opérateur soit très important. Le Conseil général a constitué cette association, à laquelle tous les acteurs de son territoire sont invités à adhérer activement (ONG, collectivités territoriales, institutions, entreprises). Au sud, Guinée 44 appuie la mise en place de regroupements et réseaux d'associations sur des thématiques sectorielles.

Avec une démarche très différente, l'ouverture du dispositif de la Région Rhône-Alpes à tous les partenaires nord et sud proposant des interventions entrant dans sa stratégie favorise également une diffusion dans l'ensemble du territoire de la Région de Tombouctou.

Il y a lieu, toutefois, de distinguer deux conceptions différentes des rapports entre la collectivité et les autres acteurs du territoire. Dans le premier cas, on considère la collectivité territoriale comme l'institution en charge de la vie démocratique et du développement de « son » territoire ; elle doit pour cela s'organiser afin d'écouter, concerter, mobiliser...

Dans le second cas, on la regarde plutôt comme l'un des acteurs du territoire parmi les autres, mais avec un rôle spécifique. Il est alors davantage question de « maîtrises d'ouvrages » au pluriel, de leurs relations mutuelles et de leurs coordinations.

29. Nous employons cette expression courante au sein des milieux de la coopération pour le développement, sans entrer dans les débats dont elle fait l'objet.

30. Les associations sont alors aidées financièrement par la collectivité (de plus en plus à l'issue d'appels à propositions mais encore aussi sur subventions directes) et mènent leurs actions en toute autonomie (Aquitaine-Sous Massa Drâa ou Evry-Kayes, Rhône-Alpes-Tombouctou), ce qui impose que les associations s'impliquent dans le dispositif de la coopération.

A cela s'ajoute le fait que le rapport aux acteurs du territoire n'est pas le même suivant le niveau de collectivité (région, département, commune,...).

Cette question renvoie surtout au fait que pour les collectivités « sud », la participation de la société civile à la gestion du territoire et à la réalisation des projets est un enjeu probablement plus crucial que pour leurs partenaires du nord.

La coopération entre territoires peut aussi être mise au cœur de la question de la construction institutionnelle, de la légitimité de la collectivité territoriale et de la capacité de son pouvoir politique.

Dans cette approche, la notion de territoire englobe la relation entre l'institution locale et la population. L'échange entre les partenaires se fait sur la manière dont chacun construit et gère cette relation. La coopération est un moyen pour chacun de nourrir et de renforcer cette relation, d'accroître la légitimité du pouvoir politique et des services publics locaux aux yeux de la population, de permettre à cette dernière d'y participer.

Cette vision touche à l'essence politique de la collectivité territoriale.

La coopération décentralisée pour alimenter la réflexion des deux collectivités partenaires sur leurs politiques publiques respectives

La collectivité est également le lieu de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques publiques territoriales (développement économique, développement touristique, services urbains...). Cette notion, d'ailleurs relativement récente en France même, n'est pas forcément bien comprise par des collectivités davantage préoccupées par la prestation de services, l'apport de réponses à des problèmes urgents d'aménagement ou d'équipement (l'assainissement à Kayes et à Figuié...). Dans un contexte d'économie émergente et d'institutions plus solides, elle est plutôt considérée comme relevant de la responsabilité directe de la collectivité, la coopération étant plus attendue sur des actions et projets concrets avec une forte valeur ajoutée (Souss Massa Drâa). Elle est aussi limitée par le caractère inabouti des processus de décentralisation administrative. Cependant, la manière dont les échanges sont développés participe parfois d'un vrai travail de réflexion sur une politique territoriale (échanges sur la santé et sur le développement économique entre le CG93 et Figuié par exemple).

2.2.5. Les cinq partenariats étudiés prennent en compte ces quatre dimensions dans des dispositifs très différenciés

Quelques combinaisons possibles

Comme nous l'évoquions au début de ce chapitre, chaque partenariat présente sa propre configuration d'appel à telle ou telle dimension de la maîtrise d'ouvrage et d'articulation entre elles. Le « thème d'entrée » et les priorités varient selon les sites. On peut ainsi illustrer l'infinie variété des combinaisons théoriquement possibles par ces quelques cas, en forçant leurs traits.

— Évry / Kayes

La coopération entre la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne et la Commune de Kayes s'est dès l'origine inscrite dans une coopération politique et territoriale. La dimension politique renvoyait à des enjeux sociaux qui touchaient l'agglomération française et à une conception de la légitimité communale comme issue d'une relation privilégiée avec les populations. La dimension territoriale relevait de la volonté de mobiliser les acteurs de la société civile française et malienne au travers de ce partenariat.

Ce n'est qu'à partir des années 2000 que, forts de l'expérience acquise et de l'arrivée d'une nouvelle équipe au CDANE (Coopération Développement de l'Agglomération Nouvelle d'Evry - opérateur d'Evry), les dimensions organisationnelles et techniques ont vraiment été abordées. La dimension politique a été confortée par la création des comités de quartier. La dimension territoriale est moins affirmée, bien qu'elle soit réelle, et semble plutôt constituer une perspective pour l'avenir du partenariat.

— Seine-Saint-Denis / Figuig

Dans le cas du Conseil général de Seine-Saint-Denis et de la Commune de Figuig, les deux partenaires adoptent un positionnement qu'exprime bien l'une des conventions principales. La maîtrise d'ouvrage municipale de Figuig y est affirmée et repose sur les deux dimensions politique et territoriale, traduites dans ce qu'on pourrait appeler un schéma de « bonne gouvernance ».

C'est en revanche à travers les dimensions technique et, indirectement, organisationnelle que le partenariat lui-même est présenté : l'intervention du CG 93 est

ancrée dans ces dimensions.

Ces deux axes se croisent dans une conception commune de la notion opérationnelle de maîtrise d'ouvrage, qui conjugue une approche du type MOP à l'idée que le projet tire sa légitimité et son efficacité de l'adhésion de la population.

— Rhône-Alpes / Tombouctou

Pour la Région Rhône-Alpes, l'objectif est l'appui à « l'émergence des collectivités ». Volontairement, l'expression est ouverte et laisse place aux interprétations : il s'agit d'accompagner un processus sur lequel on considère avoir peu de maîtrise, dont on sait qu'il est long et que les partenaires ne peuvent en définir que progressivement tous les contours.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage est reconnu comme l'objectif opérationnel principal : la maîtrise des aspects techniques, le cycle de projet, constituent une bonne base pour mettre progressivement les collectivités partenaires dans la posture de maîtres d'ouvrage, en sollicitant les responsabilités politiques. L'entrée organisationnelle et technique débouche ainsi sur la dimension politique.

La teneur de la maîtrise d'ouvrage : une question qui ne s'était pas posée initialement

En réalité, aucun de ces partenariats ne s'est posé au départ la question de la « maîtrise d'ouvrage » en tant que telle et n'a donc défini les actions envisagées ni les dispositifs de pilotage dans ce but. Pourtant, on peut apprécier de manière précise la réalité d'un renforcement.

La commune de Figuié écrit ainsi dans la deuxième convention de projet sur l'assainissement, que « Dès le début de la mise en œuvre du projet décrit ci-dessus, la Ville de Figuié va jouer un rôle pilote. La population de la ville sera largement impliquée dans la conduite du projet. (...) L'existence d'une coopération depuis six ans avec le Conseil Général de la Seine-Saint-Denis a permis la mise en place de méthodes de travail permettant d'aller jusqu'à l'achèvement des projets et leur appropriation par les services municipaux. La Ville de Figuié dispose donc, d'ores et déjà, d'un certain savoir-faire ».

2.3. Le positionnement mutuel des deux partenaires conditionne la façon d'appréhender le renforcement de la maîtrise d'ouvrage

2.3.1. Contexte institutionnel et positionnement mutuel des partenaires : deux facteurs déterminants

L'importance du contexte

Les objectifs et actions des partenariats relativement au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage sont évidemment marqués par le contexte local de développement économique et social, ainsi que par l'organisation institutionnelle nationale et l'avancement de la décentralisation.

Mais cette relation au contexte est elle-même complexe : si la prise en compte du contexte est essentielle pour interpréter une expérience, les capitalisations montrent que des réponses différentes peuvent être apportées dans un même contexte. Son influence est tout de même logiquement importante. La comparaison des partenariats maliens et guinéen d'une part, marocains de l'autre, montre que la question du renforcement de la maîtrise d'ouvrage ne se pose globalement pas de la même manière. Dans le second cas, des cadres institutionnels solides sont en place même si bien des questions ne sont pas encore réglées³¹, si bien que la coopération tend à se focaliser sur des projets plutôt que sur la collectivité territoriale.

Au-delà du contexte, la position de chaque partenaire par rapport à l'autre

Pourtant, moins que le contexte qui est affaire d'adaptation, c'est la manière dont les partenaires se situent l'un par rapport à l'autre qui structure le plus l'approche des objectifs et l'organisation des actions.

Ce dernier point n'est d'ailleurs pas exempt d'ambiguïtés. Les monographies ont mis parfois en évidence des hiatus entre les deux partenaires, des attentes différentes, thème qui a d'ailleurs été également évoqué durant le séminaire. Mais cela ne signifie pas nécessairement des insatisfactions ; l'un des deux partenaires peut s'estimer très satisfait, même si l'autre est plus dubitatif.

31. Nous avons également beaucoup à réexaminer en France en matière de décentralisation...

Deux grands types de positionnement

Les cas de coopération avec le Mali et la Guinée, d'une part, et ceux avec le Maroc, d'autre part, nous ont conduit à distinguer deux grands types de positions ou d'attentes mutuelles, validés lors du séminaire :

- L'appui à la construction ou au développement de l'institution locale.
- L'expertise en appui de la mise en œuvre des compétences décentralisées.

■ L'appui à la construction ou au développement de l'institution locale

Le premier positionnement, l'appui à la construction de l'institution locale, viserait une action assez globale portant sur les différentes dimensions de la maîtrise d'ouvrage. La coopération décentralisée peut s'y attacher sur la base d'une représentation globale de ce qu'est une collectivité territoriale, d'une sorte de modèle « français internationalisé » implicite, ou au contraire par des entrées uniquement opérationnelles, par des projets.

Cet appui s'inscrit a priori dans une perspective d'emblée très dissymétrique, où l'on considère que la collectivité française bénéficie d'une expérience institutionnelle et de capacités financières, organisationnelles et techniques sans rapport avec celles de sa partenaire. Même si l'on ne considère pas ces acquis comme un modèle à transposer mais comme une expérience à apporter, l'idée est bien d'aider son partenaire et de contribuer à compenser son manque de moyens.

■ L'expertise en appui de la mise en œuvre des compétences décentralisées

Le second positionnement correspondrait à une action plus ciblée ou partielle. L'apport d'expertise en appui de l'évolution de la décentralisation peut être développé dans le cadre de protocoles intégrés couvrant les différentes étapes et dimensions d'un projet ou bien d'une manière plus partielle, de façon sectorielle, transversale à différents domaines. Il est destiné à permettre à la collectivité territoriale de mieux se saisir des compétences et responsabilités qui sont les siennes, de mieux définir et mettre en œuvre ses projets. Ce n'est pas l'institution en tant que telle qui est en cause mais telle ou telle de ses « capacités ».

L'apport d'expertise, l'assistance essentiellement technique à la maîtrise d'ouvrage, répond plutôt aux attentes d'une collectivité déjà bien constituée, qui

bénéficie de cadres institutionnels réels et fonctionnels et de compétences professionnelles, en son sein et autour d'elle (État, prestataires, acteurs locaux...). L'asymétrie entre les deux partenaires est moins grande que dans le cas précédent ; elle peut n'être que très partielle. Cette position peut d'ailleurs aller jusqu'à une sorte de « prestation de service », rendue dans des conditions d'assistance privilégiées, où la collectivité partenaire se préserve d'une intrusion directe dans son fonctionnement et dans ses décisions fondamentales.

On voit que le type de positionnement est assez largement lié au degré de décentralisation des pays concernés : collectivités en émergence (Mali-Guinée) d'une part, et collectivités déjà plus établies de l'autre.

Un troisième positionnement : l'échange entre pairs

Un troisième type de positionnement viserait des échanges entre pairs de « même niveau » : l'échange de réflexions et d'expériences pour un apport réciproque (un progrès partagé).

Ce positionnement n'est pas ressorti des partenariats étudiés mais est issu d'une réflexion développée par ailleurs par quelques auteurs tels que le CIEDEL (voir bibliographie en annexe), ou encore par les consultants ayant accompagné cette capitalisation³². Il correspond à une sorte de maturité de la relation, plus proche des relations internationales entre pays « développés » que des collectivités peuvent avoir par ailleurs, où les partenaires trouvent une symétrie, une « réciprocité » réelle dans leur relation. Chacun entend progresser à travers la coopération, grâce à l'autre. Un tel échange « équitable » de réflexions et d'expériences s'observe par exemple au sein des réseaux européens d'échange et de projets des villes ou à une large échelle dans des associations mondiales de collectivités territoriales (telle Cités et Gouvernements Locaux Unis-CGLU ou le Forum Mondial des Autorités Locales de Périphérie – FALP par exemple).

Lors du séminaire, ce type de positionnement a davantage été perçu par les participants comme une sorte de préalable, de premier temps de tout partenariat ou

32. Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales, ACT – Gret, 2007, MAE (DGCID-DAECL).

une activité courante du partenariat. Les collectivités se référaient ici aux échanges entre élus, aux missions alternées de techniciens, aux formations ou séminaires conjoints, aux échanges entre jeunes etc.

Certains se référaient peut-être aux échanges d'expériences (il en serait de même pour l'apport d'expertise) en tant qu'une modalité – parmi d'autres – de renforcement des capacités.

Même dans des contextes inégaux de développement, la coopération entre collectivités territoriales se prête a priori particulièrement bien à ce type de positionnement : la démocratie locale, l'élaboration de stratégies territoriales, la relation entre élus et citoyens, les services publics etc. sont des sujets que l'on peut penser très partageables au-delà des différences de moyens ou d'institutions. Pourtant, il semble que cela ne soit que rarement le cas.

Combiner ces trois positionnements

Ces trois positions peuvent s'exprimer à des degrés divers et être combinées entre elles de manières elles-mêmes très diverses. Elles ne constituent pas de nouveau des modèles, mais des manières de préciser les enjeux et d'inviter les collectivités à s'interroger plus rigoureusement sur leurs objectifs et leurs manières de faire. Nous les avons exprimées, pour mieux les caractériser, relativement à des contextes :

- pays « en développement » et à décentralisation récente et faible dans le premier cas ;
- pays « émergent » avec des institutions constituées dans le second ;
- pays « développé » à institutions fortes dans le troisième.

Mais en réalité, chacun de ces positionnements peut être adopté d'une manière ou d'une autre dans tous les contextes ; l'un peut être retenu relativement à certains domaines d'action et un autre pour d'autres objets.

2.3.2. La symétrie ou la réciprocité du partenariat : fausse question ou horizon nouveau ?

La notion de « réciprocité » avait surtout été développée en lien avec l'obligation faite par la loi à la coopération décentralisée de démontrer un intérêt local. Depuis

● Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

l'adoption de la loi Thiollière en janvier 2007, la coopération décentralisée est devenue une compétence à part entière des collectivités territoriales et la question ne se pose plus sur le plan légal. Le terme est désormais souvent considéré de manière très dubitative, comme une sorte de naïveté ou de doux idéalisme. Les discussions qui ont porté lors du séminaire sur les dimensions de la maîtrise d'ouvrage et les positionnements mutuels des partenaires ont cependant largement traité de la question de la symétrie (plutôt que de la réciprocité), comme en témoignent ces quelques réflexions :

« La collectivité territoriale doit administrer et favoriser le développement de son territoire. Cela ne doit pas s'imposer mais se partager ».

« La coopération décentralisée peut nous apporter beaucoup, en France, sur des questions comme l'éducation, la politique de la ville, les Agenda 21... ».

« Les grandes collectivités en Amérique Latine souhaitent vraiment un partage ».

« Ce n'est pas en termes de technicité, sur la maîtrise d'ouvrage, qu'il y a le plus de réciprocité possible. Mais en gouvernance locale, on a plein de choses à apprendre. Il y a un champ de travail énorme. Mais avec quels arguments convaincre les élus locaux de réinvestir ? Dès que l'on sort de l'aspect consensuel de la réciprocité du « respect de l'autre », les difficultés sont grandes... »

« Il y a une réflexion à avoir sur le terme de « progrès », pour améliorer l'efficacité de nos politiques publiques tant au nord qu'au sud. »

La question de la symétrie reste bien sûr aussi ouverte que vaste. On peut cependant penser qu'en se donnant les moyens d'une interrogation plus rigoureuse, plus politique, les collectivités peuvent trouver dans leurs partenariats des opportunités d'échanges moins « asymétriques » qu'habituellement.

Citons quelques pistes identifiées :

- Un certain nombre de sujets concernent tant les élus du Sud que du Nord : qu'il s'agisse de développement économique local, de construction ou de gestion d'intercommunalité, de rapport de la collectivité aux habitants et aux organisations sociales, du rapport entre élus et services, d'intégration de quartiers en difficultés au reste de la ville, pour ne citer que quelques exemples, des échanges entre pairs, des espaces de réflexion communs pourraient certainement être utiles.
- De plus en plus, les collectivités françaises s'engagent dans des partenariats

de coopération décentralisée avec des attentes et des objectifs précis : promotion de l'expertise et des savoir faire français, développement économique, dynamisation de la démocratie locale, enjeux sociaux sur le territoire français, etc. Expliciter et assumer les enjeux, les objectifs, les intérêts de chaque partie contribuerait certainement à rééquilibrer les relations.

■ Enfin, dans différents domaines (initiatives des habitants, dispositifs de construction de décisions consensuelles, dispositifs de co-gestion publique/privée de certains équipements publics etc.) élus et techniciens français auraient certainement matière à se former ou du moins à enrichir leurs pratiques.

2.4. Proposition d'une grille de réflexion pour aider à structurer une stratégie de renforcement de la maîtrise d'ouvrage

Le croisement des deux analyses précédentes – celle sur les dimensions de la maîtrise d'ouvrage (§ 2.2) et celle sur les positionnements mutuels (§ 2.3) – apporte une grille de lecture stimulante pour réfléchir à la nature ou à l'évolution d'un partenariat de coopération décentralisée orienté peu ou prou vers le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage.

	Dimension organisationnelle	Dimension technique	Dimension politique	Dimension territoriale
Appui à la construction ou au développement de l'institution locale				
Expertise ciblée / sectorielle à la mise en œuvre de compétences décentralisées				
Échange de réflexions et d'expériences pour un apport réciproque				

1ère utilisation possible de la grille :

s'interroger entre partenaires sur leurs objectifs et postures respectives

Cette grille peut être utilisée comme un outil de réflexion des deux partenaires voire comme un outil de négociation. Plusieurs participants au séminaire ont confirmé qu'elle leur semblait constituer un outil intéressant pour pousser la réflexion sur un partenariat potentiel existant, ou en évolution, pour s'interroger entre partenaires sur les objectifs de chacun, sur les domaines prioritaires et sur les postures à adopter. Ne serait-ce que pour mieux se comprendre.

On peut alors lier des objectifs spécifiques et des programmes d'action aux cases retenues comme prioritaires. Chacun des programmes pourra être affecté d'une sorte de profil dans la grille (un même programme peut correspondre à des cases différentes), qui lui restera attaché comme un repère important tout au long de sa mise en œuvre (convention, fiches d'action, évaluation...).

2ème utilisation possible de la grille : analyser un partenariat et son évolution, ou comparer plusieurs partenariats

Cette grille peut également être utilisée pour analyser un partenariat et son évolution ou dans le cadre d'analyses comparatives.

Au minimum, il suffit de cocher les cases appropriées pour dessiner le profil d'un partenariat. On peut aussi leur accorder une valeur (par exemple vert, orange et rouge) selon le degré d'avancement ou d'approfondissement du partenariat ou la satisfaction des partenaires. On passe ainsi du profil à une esquisse de suivi ou d'évaluation. Utilisée pour un ensemble de partenariats, cette grille peut également contribuer à alimenter une forme d'observatoire.

On peut pour cela se poser des questions telles que :

- Sur quoi a porté principalement notre partenariat ? En avons-nous la même vision ? Quelles actions en ressortent ?
- Où avons-nous été les plus satisfaits, relativement à nos attentes ? Pourquoi (au sens de ce qui a fait que nous avons réussi) ?
- Où avons-nous été les plus insatisfaits, relativement à nos attentes ? Pourquoi (au sens de ce qui a fait que nous n'avons pas réussi) ?
- Quels éléments ont été insuffisamment identifiés ou mis en œuvre, que nous pourrions davantage prendre en compte à l'avenir ?

Illustration

Un petit exemple permet d'illustrer ce double usage possible.

En termes d'analyse, l'appui apporté par des techniciens du Conseil général de Seine Saint Denis aux élus figuiguis pour le choix d'un mode de gestion du service d'assainissement relèverait de la case « expertise... / dimension technique ». Mais si cet appui avait été apporté sous la forme d'un séminaire de travail entre des élus des deux collectivités et si il avait porté sur les principes mêmes des choix de gestion et non pas sur un service particulier et déjà défini, peut-être aurait-on pu l'inscrire aussi bien en « appui à la construction... / dimension politique ». A l'inverse, s'il s'agit de réfléchir aux objectifs et actions d'un partenariat, on voit bien que décider d'inscrire « choix du mode de gestion d'un service public » dans une case ou dans une autre lui donne un sens différent et implique des objectifs, des méthodes voire des acteurs différents.

**Utiliser cette grille pour réfléchir à une plus grande symétrie
au sein du partenariat**

Un intérêt majeur de cette approche est qu'elle permet de dépasser les asymétries « naturelles » de l'échange : l'apport entre les deux partenaires A et B peut se produire de A à B dans une case et de B à A dans une autre. On peut ainsi s'organiser pour apporter à la coopération un profil un peu plus équilibré.

**Au final, cette grille sert avant tout à clarifier la notion de renforcement
de la maîtrise d'ouvrage**

En apparence complexe, la grille en réalité simplifie la perception de l'intervention parce qu'elle repose sur des concepts simples et permet de « démêler » des questions souvent trop confondues les unes avec les autres, comme le faisait remarquer l'un des participants au séminaire.

3. Facteurs de réussite pour renforcer la maîtrise d'ouvrage (enseignements tirés de la capitalisation)

La partie 2 tentait de mieux cerner les contours de ce qu'est la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité territoriale. Elle livrait également un certain nombre de clés de lecture pour voir dans quelle mesure la coopération décentralisée peut s'emparer de cette notion.

La partie 3, elle, se penche sur les voies et moyens pour renforcer cette maîtrise d'ouvrage : Comment faire ? Quels savoir-faire (ou savoir-être) en la matière ?

Deux types d'enseignements sont ressortis de l'analyse transversale et comparative menée au cours de l'étude en rapport avec les thèmes de travail définis dans les termes de référence : des principes ou postures à adopter, énoncés par les collectivités comme facteurs de réussite de processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale, et des champs d'intervention majeurs sur lesquels il convient d'agir pour renforcer la maîtrise d'ouvrage.

Cinq principes ou postures à adopter, cinq facteurs de réussite « incontournables » ont été caractérisés. Ils constituent les points forts des partenariats étudiés :

- l'inscription dans la durée ;
- l'importance accordée aux conventions ;
- le respect des cadres institutionnels locaux (notamment pour le circuit financier) ;
- la mise en place d'un dispositif partenarial permanent de pilotage et de suivi ;
- une distinction claire entre les projets et le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage, les premiers visant généralement à la réalisation du second.

Par ailleurs, la capitalisation a fait ressortir quatre champs d'intervention majeurs sur lesquels il convient d'agir pour renforcer la maîtrise d'ouvrage.

Ces champs ont été validés et approfondis lors du séminaire³³:

- la gestion des financements ;
- le pilotage du partenariat et des actions ;
- la formation, en distinguant la formation proprement dite et les autres modalités de renforcement des compétences et savoir-faire ;
- la relation aux acteurs du territoire.

Pourquoi ce chapitre ?

L'objectif de cette partie est d'apporter des éléments utiles pour améliorer les pratiques de collectivités engagées dans des processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale ou aider des collectivités qui souhaiteraient s'y engager. Il est apparu pertinent d'approfondir quelques entrées qui se sont révélées déterminantes dans les processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale étudiés. Ces points ont été présentés, enrichis et validés lors du séminaire. À cette fin, il est proposé une présentation des questions et réflexions liées au sujet traité et quelques illustrations tirés des dispositifs concrets mis en place dans les cinq cas étudiés.

Les pratiques mises en valeur lors des capitalisations sont très diverses ; il importe pour cela de se reporter à chaque monographie. Le lecteur pourra y trouver des éléments en fonction de ses propres préoccupations.

Certaines pratiques cependant ont un caractère illustratif plus important vis-à-vis des thèmes de capitalisation et font largement écho à d'autres expériences, comme l'ont montré les débats du séminaire. Ce sont surtout elles que nous avons reprises ici pour illustrer nos propos.

33. Il s'agit du séminaire inscrit dans la démarche globale de capitalisation, ayant réuni les deux « cercles » de l'échantillon (voir § 1.2).

3.1 Cinq principes ou postures à adopter

3.1.1. L'inscription dans la durée

Le premier enseignement de la capitalisation, c'est que l'appui aux capacités propres de la collectivité territoriale est avant tout fait de démarches, de processus, qui demandent du temps et de la confiance entre les partenaires.

L'inscription dans la durée s'impose comme un facteur déterminant du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, comme le montrent bien les trois partenariats les plus anciens. En effet, s'inscrire, dès le départ, dans un processus de long terme favorise :

- la connaissance mutuelle des partenaires et les relations de confiance qui s'établissent entre les hommes mais aussi entre les institutions ;
- le fait de tirer des enseignements au fur et à mesure de l'histoire de la coopération, lesquels permettent de recadrer le partenariat et de lancer de nouvelles actions (suivi-évaluation).
- la prise en compte du contexte socio-économique et institutionnel spécifique du partenaire, de l'évolution de cet environnement – notamment l'avancement de la décentralisation.
- l'identification des acteurs locaux, la juste appréciation de leurs capacités à s'impliquer dans les consultations et dans les projets, la convergence vers une vision commune de l'action locale.

Depuis 24 ans, des ONG appuyées par la Région Rhône-Alpes interviennent dans la région de Tombouctou. Des partenariats ont été établis avec des ONG locales, puis avec des communes, des regroupements de communes et des cercles. Cette continuité a favorisé :

- la connaissance mutuelle des partenaires, l'instauration de relations entre les hommes et entre les institutions, l'établissement de flux d'échanges entre les territoires ;
- l'identification et la formation des acteurs en mesure de contribuer à l'appui aux collectivités (plus de 80 prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage implantés dans l'ensemble de la région ont été formés) ;
- la prise en compte du contexte local, avec notamment une bonne

connaissance de l'environnement institutionnel, que l'accompagnement de la décentralisation a favorisé ;

- l'appréciation des capacités et des limites des partenaires ;
- etc.

De façon globale, la continuité a permis d'ancrer la coopération de la région Rhône-Alpes dans la région de Tombouctou et d'accompagner ainsi dans la durée l'émergence des collectivités, leur structuration et le développement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage. Et de même, de former des maîtres d'œuvre à devenir des partenaires à part entière, en mesure de répondre de façon satisfaisante aux demandes des collectivités.

La continuité de certains partenariats depuis deux décennies s'est exercée en faveur de l'amélioration des dispositifs de coopération et de leur structuration. Elle a également permis de réajuster la conception des programmes et des conventions, notamment leur recentrage sur le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités partenaires et des acteurs de la société civile.

La durée a permis une évolution des collectivités territoriales « du sud », soutenant les différentes dimensions de leur capacité de maîtrise d'ouvrage : l'organisation des services, les relations entre les élus et la population,....

3.1.2. L'importance accordée aux conventions

L'importance accordée aux conventions est un autre trait commun des partenariats étudiés et de leurs réussites. Les conventions-cadres, ou conventions de partenariat, passées entre les collectivités territoriales permettent de définir les grands objectifs visés par le partenariat et les principaux résultats attendus. Les dispositifs paritaires de pilotage et de suivi de ces conventions renforcent cet engagement contractuel réciproque ; ils favorisent un échange régulier entre les partenaires sur les activités mises en œuvre et les résultats effectivement atteints.

Des conventions relatives aux activités, projets ou programmes, viennent compléter les conventions de partenariat et traduire au fur et à mesure leurs objectifs dans

l'action quotidienne. Ces conventions sont souvent multipartites : outre les deux partenaires, elles impliquent d'autres acteurs institutionnels, associatifs ou socio-économiques. Pour chaque action, une convention détaille les objectifs et caractéristiques du projet, les montants engagés et les responsabilités techniques et financières de chacun, pour la durée de mise en œuvre de l'action. La convention permet la justification a posteriori des dépenses engagées, ce qui confère à chaque partenaire l'autonomie et la responsabilité de ses engagements. Ces cadres contractuels précis incitent les partenaires à jouer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage pour les activités qui relèvent de leur responsabilité.

Une convention entre le département de Loire-Atlantique, la Commune urbaine de Kindia et les neuf communes rurales de développement (CRD) de la préfecture de Kindia

Dans la convention, le maître d'ouvrage (Guinée 44) est clairement identifié et les modalités de pilotage des actions communes sont précisées. Elle fait référence à un document programme triennal de développement local dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités guinéennes et renouvelée par tacite reconduction.

La convention cadre mentionne la mise en place d'un comité de suivi du programme composé d'élus et de représentants de la société civile. Néanmoins, les conditions de sa mise en œuvre sont très peu développées (pas de nominations précises, ni de fréquence des réunions, etc.).

Les objectifs de la convention sont définis de façon précise, avec des sous-objectifs.

Quatre conventions opérationnelles

La signature de quatre conventions opérationnelles entre Guinée 44 et ses partenaires locaux des trois volets (agriculture, entreprises, jeunesse) ainsi qu'avec les 10 communes de la préfecture de Kindia visent à définir dans le détail les activités de coopération appuyées par Guinée 44. Ces conventions triennales ont été renouvelées depuis.

Dans les quatre conventions, la contribution au Projet de renforcement des capacités des acteurs du développement local de la région de Kindia et à ses composantes est explicitement exposée.

Cette réflexion, préalable à l'élaboration d'une première convention pluriannuelle de partenariat, prend du temps. Les partenariats étudiés dans le cadre de cette capitalisation ont souvent attendu plusieurs années avant de signer leurs premières conventions.

3.1.3. Le respect des cadres institutionnels locaux

La prise en compte de la situation institutionnelle locale (nature et fonctionnement de la décentralisation, procédures administratives – notamment pour les circuits financiers) ne s'est souvent faite qu'en plusieurs étapes.

En septembre 1990, une mission d'étude réalisée conjointement par la CA d'Evry et la Commune de Kayes, propose 25 fiches projets à mettre en œuvre dans le cadre de ce jumelage. Six domaines sont concernés : soutien à la municipalité de Kayes, actions culturelles, actions en direction des établissements scolaires, actions économiques, domaine de la santé, soutien aux activités sportives. Il s'agit donc dès l'origine de combiner appui institutionnel et actions de proximité constitutives de l'identité d'une commune urbaine. Les axes structurants du partenariat ont globalement peu varié au cours du temps. Ainsi lors du programme 2007-2009, les objectifs globaux sont formulés de la manière suivante :

- favoriser le rapprochement entre l'institution municipale de Kayes et ses populations dans le cadre du développement de la ville ;
- favoriser les liens entre populations de Kayes et d'Evry Centre Essonne et plus généralement entre population française et malienne.

Ces objectifs concourent à la thématique générale : « Apporter un appui au développement de la ville de Kayes tout en favorisant la compréhension mutuelle des différentes communautés présentes sur l'Agglomération ».

À leur origine, les coopérations les plus anciennes ont été établies avec une pluralité d'acteurs locaux, publics et privés, en l'absence de collectivités territoriales sur place. Avec les processus de décentralisation, la mise en place des nouvelles collectivités territoriales a entraîné l'établissement de relations partenariales entre collectivités, le plus souvent de même niveau (communes, groupements de communes, collectivités de type départemental ou régional). Pour les coopérations

plus récentes, les partenariats ont été établis d'emblée.

Ces évolutions ont fait émerger des besoins spécifiques d'appui pour ces collectivités : structuration de leurs services, développement de leurs compétences, appui à leurs capacités de collecte et de gestion de leurs ressources, établissement de relations avec leurs populations, développement de leurs infrastructures, etc.

Les partenariats dont les procédures avaient précédemment été définies par les collectivités françaises, qui en étaient aussi les principales sources de financement, ont ainsi progressivement dû prendre en compte les attentes et les exigences réglementaires de leurs nouveaux partenaires. Surtout, l'objectif d'appui institutionnel a imposé d'être attentif à ce que ces dernières jouent pleinement leur rôle de maître d'ouvrage. Et pour cela, il importe de respecter au plus possible leur position institutionnelle, leurs cadres réglementaires, leurs procédures administratives et financières de droit commun, leurs relations avec leurs administrations nationales, centrales et déconcentrées et avec les autres collectivités territoriales.

Les procédures du partenariat viennent ainsi se couler dans les dispositifs locaux. L'étude montre en outre que cette approche favorise la parité des partenaires dans les processus de décision.

3.1.4. La mise en place d'un dispositif partenarial permanent de concertation, de programmation et de pilotage

La mise en place d'un dispositif partenarial permanent de concertation, de programmation et de pilotage/suivi du partenariat et de l'ensemble de ses actions, aussi stable que possible, permet de gérer la durée et d'assimiler les contextes et contraintes propres de chaque partenaire. C'est un espace précieux de mémoire, de compréhension mutuelle, d'alerte et de proposition. Il permet de supporter des périodes moins actives ou incertaines, en maintenant le lien malgré, par exemple, un défaut de projets ou un changement politique. Il assure la cohérence du suivi des différentes actions et permet de faire en sorte que l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage soit appréhendé de façon transversale, dans toutes les activités, en évitant l'écueil d'une approche trop sectorielle par projet.

La composition du dispositif et son fonctionnement doivent être adaptés à chaque situation. La solution optimale semble être de réunir de chaque côté un tech-nicien (chargé d'une mission de coordination auprès des différents services de la collectivité territoriale et des acteurs locaux) et l' élu référent du partenariat. Cela dit, ce n'est pas toujours possible. La présence d'élus dans ce dispositif permet de faire vivre la dimension politique du partenariat, de mieux l'inscrire dans les enjeux politiques qui le sous-tendent – notamment par le lien effectué avec les orientations de politique locale. Les techniciens pourront apporter les éléments nécessaires à la prise de décision, en assurant les fonctions de centralisation, de circulation et d'analyse de l'information, de contribution aux débats ainsi que de préparation des ordres du jour et comptes rendus. Le rôle facilitateur d'une liaison Internet a bien sûr été souligné lors des capitalisations comme lors du séminaire d'élargissement. Toutefois, il ne dispense pas de visites mutuelles, deux fois par an au moins : la confiance ne se dématérialise pas tout à fait !

3.1.5. La distinction entre les projets et le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage

La distinction entre les projets et le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage est également un facteur important de réussite. Dans certains partenariats, les projets sont considérés comme le « grain à moudre » ou « l'exercice pratique » indispensable. Le renforcement de capacités est alors l'objectif central du partenariat. Mais pour qu'il y ait « renforcement », encore faut-il qu'il y ait déjà peu ou prou « maîtrise d'ouvrage ». Les projets servent à cela.

Le partenariat entre la Commune de Figui g et le Conseil général de Seine-Saint-Denis se situe plutôt dans le premier cas de figure, particulièrement dans le domaine de l'environnement (assainissement). L'approche des projets est pragmatique et progressive : le développement d'un premier réseau partiel a permis de développer des compétences institutionnelles et techniques et de crédibiliser le projet d'ensemble auprès de la population. La mobilisation des habitants et des associations se fait relativement au projet municipal. Une dernière étape permet maintenant de compléter le réseau et de créer un véritable service municipal

d'assainissement, qui pourra être facturé aux usagers.

Chacune des étapes se déroule dans le cadre d'une convention opérationnelle spécifique, qui fait référence aux acquis des étapes antérieures. La montée en complexité de la maîtrise d'ouvrage s'est accompagnée d'une complexité croissante du partenariat opérationnel et des financements – ces deux derniers éléments étant organisés et gérés directement par Figui.

Dans d'autres cas, la coopération reste centrée sur des projets et programmes mais on s'attache à y saisir des occasions de renforcement de capacités.

La logique est alors opportuniste. La priorité est de rendre visible l'action de la collectivité territoriale, grâce aux projets, considérant qu'elle peut renforcer ses capacités de maîtrise d'ouvrage « en marchant », d'une manière directement adaptée à l'évolution des projets.

Comme toujours lorsque l'on fait de telles distinctions, il existe bien des combinaisons entre ces deux positions extrêmes.

On peut en outre observer que ces deux positions tendent à correspondre aussi à des conceptions différentes des rapports entre la collectivité et les autres acteurs du territoire. Dans le premier cas, on considère la collectivité locale comme l'institution en charge de la vie démocratique et du développement de « son » territoire ; elle doit pour cela s'organiser afin d'écouter, concerter, mobiliser... Dans le second cas, on la regarde plutôt comme l'un des acteurs du territoire, parmi les autres mais avec un rôle spécifique. Il est alors davantage question de « maîtrises d'ouvrages » au pluriel, de leurs relations mutuelles et de leurs coordinations.

3.2. Quatre champs d'intervention sur lesquels il convient d'agir

La capitalisation a fait ressortir quatre champs d'intervention majeurs sur lesquels il convient d'agir pour renforcer la maîtrise d'ouvrage :

- la gestion des financements ;
- le pilotage du partenariat et des actions ;
- la formation, en distinguant la formation proprement dite et les autres modalités de renforcement des compétences et savoir-faire ;
- la relation aux acteurs du territoire.

3.2.1. La gestion des financements

Deux éléments ressortent de la capitalisation au sujet de la gestion des financements :

- le cas spécifique du financement des investissements (faut-il, ou pas, en faire et si oui, comment ?) ;
- et plus globalement, les circuits financiers du partenariat et leurs incidences sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

a) Le financement des investissements

En lien avec la question de la place relative accordée aux projets et au renforcement des capacités de la collectivité partenaire, se pose pour les collectivités du Nord celle de financer ou non des investissements. Les collectivités du Sud dont les ressources ne permettent pas de réaliser les investissements de première nécessité sont en position fragile pour asseoir leur reconnaissance et affirmer leur rôle de maître d'ouvrage.

C'est pourquoi le financement d'investissements, total ou partiel, reste présent dans la coopération décentralisée, bien que les collectivités s'accordent à dire que ce n'est pas sa vocation première.

De l'opportunité de financer des investissements

La question de l'opportunité de la contribution au financement des investissements dans le cadre de ces partenariats de coopération décentralisée est une question que se pose toute collectivité engagée.

— Des arguments contre

Différents motifs peuvent être opposés à une intervention financière, en investissement, de la collectivité française :

■ Les grands bailleurs mettent à disposition des fonds d'investissements destinés aux collectivités territoriales, dont les moyens sont sans commune mesure avec les ressources disponibles dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée. Il peut paraître plus efficace d'appuyer les collectivités pour qu'elles puissent accéder à ces financements³⁴ que de mettre en place un dispositif dont les moyens seront nettement moindres et qui réduira d'autant les capacités du partenariat à réaliser des activités d'appui.

■ Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage doit se focaliser sur le renforcement de la capacité des collectivités à collecter et à gérer leurs ressources, les impôts et les taxes pour lesquels les taux de recouvrement sont souvent faibles. Le financement de collectivités qui ne collectent qu'une part réduite des ressources auxquelles elles ont droit peut en effet aller à l'encontre des objectifs des partenariats, en compensant le déficit de collecte et en réduisant les ressources pour la mise en œuvre de cet objectif. De même, dans les situations de gestion des ressources locales insuffisamment rigoureuses, le financement externe pourrait masquer ces insuffisances et contrarier ainsi les objectifs des partenariats.

■ L'apport de financements extérieurs risque de conforter les États qui font trop peu d'efforts pour participer au financement de leurs collectivités territoriales. Dans de nombreux pays récemment décentralisés, les sources de financements des collectivités ne sont pas en mesure de soutenir les efforts de développement nécessaires. Pour nombre d'observateurs les États en portent une part de responsabilité, ayant transféré des compétences sans en redistribuer les moyens.

■ Les collectivités ne pourront pas gérer et entretenir des investissements qu'elles ne sont pas en mesure de financer.

34. Notamment appuyer les collectivités dans la réalisation d'un plan de développement local et d'études de faisabilité ainsi que dans la constitution souvent complexe des dossiers de demande de financement.

Est-il pertinent d'appuyer le financement d'investissements qui risquent de se révéler rapidement inopérants dans la mesure où manquent les capacités de gestion et de couverture des coûts récurrents résultant de l'investissement manquant ?

N'est-il pas plus efficace de réaliser des équipements et infrastructures modestes mais que la collectivité est en mesure de gérer et d'entretenir ?

Dans le cas d'équipements publics (écoles ou centres de santé notamment), il est également important de prendre en compte les programmations faites au niveau national ou déconcentré concernant l'affectation du personnel ainsi que, le cas échéant, l'équipement, et de se renseigner sur les programmes de coopération bi- ou multilatérale existants.

■ Les collectivités sont moins motivées pour assurer la pérennité des investissements qu'elles ne mobilisent pas elles-mêmes. Cette objection avancée par certains partenaires se fonde sur l'idée qu'une collectivité qui se donne les moyens de mobiliser sur son territoire les ressources nécessaires à ses investissements sera aussi plus attentive à la bonne gestion et à la pérennité des équipements qu'elle aura financés. La population qui aura de fait contribué à ce financement risque également d'être plus vigilante.

Pour les collectivités qui avancent ces arguments, il apparaît ainsi opportun de concentrer les moyens de la coopération décentralisée sur le renforcement et le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage, plutôt que d'en distraire les ressources pour financer de l'investissement. Cette objection est fréquente, notamment pour les partenariats dont les ressources sont très limitées, ce qui est le cas d'une grande part des coopérations décentralisées. Dans ces cas, le rôle du partenariat est plutôt perçu comme devant appuyer et développer les compétences qui vont favoriser l'accès à des sources de financement.

Enfin, un autre argument met en avant le fait qu'il est plus difficile de contrôler l'utilisation de fonds d'investissement que des fonds pour des activités du partenariat comme la formation, l'appui technique etc.

■ Des arguments pour

D'autres arguments sont à l'inverse parfois avancés pour justifier de soutenir l'équipement et les infrastructures des collectivités partenaires. Au centre de ces

raisons, on observe la volonté d'appuyer toute initiative pouvant favoriser voire accélérer l'émergence de ces nouvelles collectivités :

■ Les faibles ressources de collectivités du sud nouvellement mises en place ne permettant pas de réaliser des investissements indispensables, il peut s'avérer nécessaire au cours d'une période transitoire³⁵ de soutenir la capacité de financement de ces collectivités. L'objectif principal de soutien à leur émergence peut conduire à appuyer le financement de ces collectivités pour accélérer leur mise en place et renforcer les conditions favorables au développement de leur capacité de maître d'ouvrage.

■ Les procédures d'accès aux financements des grands bailleurs (CE, Banque mondiale, AFD...) sont rarement adaptées aux capacités des nouvelles collectivités, notamment aux collectivités de petite taille.

■ Les montants minimums des financements des grands bailleurs sont supérieurs aux besoins de nombreuses collectivités, qui disposent de trop peu de ressources pour assurer ensuite les coûts récurrents d'investissements de montants élevés.

■ Au contraire, les dispositifs d'investissement mis en place dans le cadre des partenariats sont plus aisés à mobiliser pour les collectivités disposant de peu de compétences et dont les besoins de financement sont réduits. Ces fonds donnent aux élus la possibilité d'être confrontés à la préparation de la décision d'investissement, de sa mise en œuvre et de son suivi, et ont de ce fait un effet levier en faveur de l'utilisation de fonds plus importants.

■ Les dispositifs d'investissement peuvent se révéler des outils pédagogique-ment très efficaces pour le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage.

Les exemples qui ont été cités³⁶ sont gérés par des comités d'élus locaux qui jugent de la recevabilité des demandes de financement adressées par les collectivités de leur région. Les élus sont alors en situation de décider des critères de sélection des demandes, d'évaluer la pertinence des demandes et la capacité d'autres collectivités à réaliser et gérer des investissements, donc, de fait, de leur capacité de maîtrise d'ouvrage.

35. La transition correspond ici à une période de mise en place des collectivités nouvelles. Elle correspond aussi de fait à une période nécessaire au fonctionnement de la décentralisation, notamment la clarification des compétences et la répartition des ressources entre l'État et les collectivités. S'agissant de processus complexes, cette période peut s'avérer assez longue.

36. Fonds d'investissement du PADL dans la région de Tombouctou (financement Rhône-Alpes), fonds soutenu par la région Picardie dans la région de l'Alibori au nord Bénin.

■ Pour être reconnues par les populations, les nouvelles collectivités doivent être en mesure de proposer des réalisations visibles ayant un impact sur l'amélioration du cadre de vie. Cet argument vaut également pour les collectivités françaises, qui doivent justifier des résultats de leurs coopérations et de réalisations « visibles ». Ce qui rejoint des arguments présentés plus haut : durant la période de mise en place des nouvelles collectivités, il peut apparaître comme une priorité de soutenir le financement d'investissements pour leur permettre de présenter quelques réalisations concrètes et attendues.

À l'objection avancée plus haut concernant le contrôle parfois difficile des fonds destinés à l'investissement, les collectivités qui ont choisi de contribuer au financement répondent en proposant d'engager la responsabilité des élus de la collectivité bénéficiaire. Il s'agit de leur confier la gestion et les décisions d'affectation des fonds. Le dispositif devient ainsi un outil du renforcement de la maîtrise d'ouvrage : il incite les élus partenaires à justifier de leurs décisions et à rendre compte de la gestion des fonds dont ils sont responsables.

Sans investissements, les opportunités d'exercer toutes les dimensions du rôle de maître d'ouvrage des collectivités sont limitées.

L'appui à l'investissement apparaît donc là encore comme un outil qui peut se révéler nécessaire pour créer des situations de renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

■ Pas de position de principe « pour ou contre », mais des questions à se poser

La richesse et la pertinence des arguments avancés montrent que l'enjeu ne relève pas d'une prise de position de principe, « pour ou contre » le financement de l'investissement. Cela d'autant moins que dans toute coopération décentralisée il y a des financements d'investissements relatifs au fonctionnement des activités de coopération.

Le positionnement sur cette question est affaire de jugement et d'opportunité. La décision de contribuer ou non au financement des équipements et infrastructures des collectivités partenaires doit se fonder sur une analyse de la situation et du contexte. Il importe de poser les bonnes questions pour fonder le choix. Par exemple :

■ Quelles sont les priorités du partenariat ? Notamment, dans quelle mesure

l'émergence de la collectivité partenaire nécessite-t-elle des réalisations concrètes et visibles ?

■ Les collectivités bénéficiaires disposent-elles des capacités de gestion nécessaires pour rendre compte avec une transparence suffisante de l'utilisation des fonds ?

■ Dans quelle mesure les collectivités ont-elles la possibilité de mobiliser d'autres sources de financement dans des conditions qui soient en adéquation avec leurs besoins et leurs capacités ?

■ L'absence de ressources pour l'investissement constitue-t-elle un frein au développement économique et social du territoire de la collectivité partenaire ?

■ L'absence de ressources pour l'investissement constitue-t-elle un obstacle au développement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la collectivité partenaire ?

Il importe de prendre également en compte le contexte particulier du partenariat, les objectifs fixés à son origine, l'avancée de la décentralisation dans le pays et les questions en suspens sur la répartition des ressources entre l'État et les collectivités etc. Enfin, il apparaît nécessaire de s'interroger sur la possibilité de mettre en place un tel dispositif de financement, notamment d'en assurer une gestion de qualité et transparente.

Si le choix est d'appuyer le financement de l'investissement, comment procéder ?

En schématisant, on observe principalement deux types de dispositifs de financements, entre lesquels il est possible de concevoir des propositions intermédiaires :

■ Le financement d'investissements dans le cadre de projets ou de programmes du partenariat, financement qui existe de fait pour les petits investissements nécessaires aux activités du partenariat.

La question est alors de décider ou non de contribuer au financement d'infrastructures et d'équipements de la collectivité partenaire.

■ La mise en place d'un dispositif d'investissement (fonds) pour les équipements et infrastructures. Proposition radicalement différente de la précédente dans la mesure où elle fait du financement un outil à part entière du partenariat.

*** Le financement d'investissements dans le cadre de projets**

Cette première approche présente l'avantage d'un cadre de financement limité et plus facilement maîtrisable, qui permet aux collectivités de justifier de l'usage des

fonds publics. Toutefois, le choix de l'investissement réalisé relève d'une décision conjointe des partenaires, ce qui de fait limite l'emprise de la collectivité bénéficiaire sur la décision. Cette approche réduit les possibilités d'impliquer les parties prenantes (bénéficiaires finaux, société civile...) dans le processus d'identification et de choix des équipements à réaliser.

De façon globale, la pertinence de la décision dépend du dispositif de pilotage du partenariat et de la place respective de chaque partenaire en termes de capacité de proposition et de pouvoir de décision. De même, l'intérêt de cette approche pour l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage dépendra essentiellement de la façon dont le projet est mis en œuvre et de la responsabilité relevant de la collectivité bénéficiaire. Il est en effet concevable que le projet soit structuré de façon à privilégier l'autonomie de décision du bénéficiaire pour les aspects relatifs au choix, à la conception et au suivi de l'investissement.

*** La mise en place d'un dispositif d'investissement**

Cette deuxième approche offre aux collectivités la possibilité de proposer des projets émanant d'une grande diversité de partenaires représentatifs de leurs populations et de leurs territoires. Elle est plus facilement mise en place dans le cadre d'une coopération entre territoires suffisamment vastes pour réunir une diversité d'acteurs (région ou département). Cette approche peut, selon sa structuration, proposer une réponse plus pertinente et plus satisfaisante aux attentes et aux besoins des populations et à leurs évolutions.

NB : Ces réflexions sont principalement issues du cas du partenariat Rhône-Alpes / Tombouctou, lequel fait appel à des volumes financiers difficilement accessibles à des collectivités de taille plus modeste.

La structuration du dispositif de pilotage et de gestion conditionne son intérêt pour les bénéficiaires, et en regard de l'objectif de développement des capacités de maîtrise d'ouvrage. De ces points de vue, l'autonomie donnée aux partenaires dans la gestion et les décisions d'affectation des financements apparaît déterminante. Nous renvoyons ici le lecteur au cas du fonds d'investissement du PADL (Rhône-Alpes / Tombouctou, voir volume B, § 2.7) qui après huit ans de mise en œuvre a tiré les enseignements de son expérience. Soulignons notamment l'importance du choix des critères de sélection des financements sollicités, critères qui dans le cas de la coopération Rhône-Alpes / Tombouctou ont été

● Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

établis par le comité de pilotage du fonds d'investissement, comité composé d'élus de la région de Tombouctou. Les critères sont les suivants :

■ Critères liés au choix de l'équipement à financer : opportunité, processus de décision, exploitation prévue, pérennité de l'investissement...

■ Critères liés à la collectivité maître d'ouvrage sollicitant le financement : capacité de collecte et de gestion de ses ressources financières, capacité de maîtrise d'ouvrage...

Evry-Kayes : la communauté d'agglomération d'Evry a toujours financé des investissements à hauteur de 50% environ du financement total (en moyenne autour de 230 K euros par an). Les deux collectivités travaillent aussi avec des cofinancements obtenus auprès d'autres bailleurs, principalement la coopération française (MAEE, SCAC, AFD), la communauté d'agglomération apportant un peu moins de la moitié du financement total annuel. Le financement d'investissement répondait à une attente mutuelle de réalisations concrètes dans un objectif d'amélioration des conditions de vie à Kayes. Il s'agissait aussi d'appuyer la commune de Kayes dans sa pratique de maître d'ouvrage. Les conventions de financement précisent les apports financiers de chacun pour chaque action (selon une répartition 90/10)[cela signifie-t-il que les 90% cumulent l'apport d'Evry et celui des bailleurs ?]. Les réalisations et la gestion financière sont sous la responsabilité de la commune malienne, ce qui imprime un rythme jugé parfois lent par la collectivité française.

La dernière convention de financement prévoit la mise en place d'un fonds d'initiatives (d'investissement) à destination des comités de quartier qui sera géré par la commune de Kayes. Cette option a suscité le débat : fallait-il donner aux comités de quartiers des fonds à gérer, de manière à renforcer leur autonomie et leur capacité d'action ou était-il préférable que la commune soit responsable de la sélection des projets à financer ? C'est cette deuxième option qui a été retenue, car elle va dans le sens du renforcement de la légitimité de la commune vis-à-vis des habitants et crée un espace de travail conjoint entre comités de quartier et collectivité territoriale.

Aquitaine-Souss Massa Drâa : Le montage financier varie selon les actions et les types de partenaires. Le Conseil régional Aquitaine prend surtout en charge les frais de mission et d'expertise, les opérateurs français le temps de travail, les

opérateurs marocains ou le Conseil régional du Souss Massa Drâa les frais d'investissement. Le choix des actions à financer est fait en commun lors des comités de pilotage annuels. Toutefois, du fait de cette gestion autonome, par chaque partenaire, du financement des actions qui lui reviennent, il manque une connaissance globale pour chaque partenaire des financements engagés et de leur utilisation. A cet égard, le projet soumis au PAD-Maroc constitue une exception. En effet, les procédures mises en place par le PAD Maroc, et notamment l'établissement d'un budget qui fasse apparaître clairement la totalité des contributions évite cette difficulté et facilite un meilleur pilotage des projets, ainsi qu'une valorisation possible de l'apport fourni par l'autre.

Quels investissements financer ?

Les besoins en financement sont exprimés pour les équipements et pour le développement d'activités économiques. De façon générale, la contribution au financement des équipements des collectivités ne fait pas l'objet de controverses. En revanche, l'appui financier aux activités économiques paraît plus délicat et cela bien que le développement des activités économiques puisse représenter une priorité pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage et le développement de la collectivité partenaire.

L'appui apporté aux projets économiques soulève la question de la légitimité à financer par des subventions des activités appelées à être rentables, question récurrente de l'aide publique. De plus, l'appui financier aux projets économiques confronte les gestionnaires à un grand nombre de petits projets, ce qui suppose un dispositif de gestion renforcé.

b) Les circuits financiers et leurs incidences sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage

Le délicat choix de faire transiter le financement par le Trésor public local

Les dispositifs financiers demeurent souvent contrôlés et soumis à la décision des collectivités qui apportent les financements. Des arguments de prudence, d'exigence de transparence vis-à-vis du contexte français et d'efficacité sont avancés pour justifier ces gestions peu paritaires des ressources financières.

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

Quatre des cinq partenariats étudiés ont au moins une part des financements qui transitent par les procédures institutionnelles locales. D'une part parce que ces dernières le permettant – au Mali ou au Maroc, le Trésor Public l'autorise. d'autre part parce que l'autonomie financière est une condition du plein exercice de la maîtrise d'ouvrage. Cependant ce n'est pas une question simple. Et certains trouvent qu'il y a paradoxe à vouloir, d'un côté, que la collectivité française qui finance sorte d'une logique du « qui paie décide » pour, de l'autre, promouvoir cette même logique au nom de la maîtrise d'ouvrage locale.

Dans le cas du partenariat Evry-Kayes par exemple, l'évolution du circuit financier a été le fruit d'un processus long et le signe d'une maturité du partenariat. Ce processus n'est pas achevé puisque les fonds de coopération ne sont pas encore intégrés au budget municipal et qu'une partie des fonds passe encore par le CDANE. L'objectif est de le mener à terme.

Dans le cas des partenariats marocains mis en œuvre dans le cadre du PAD Maroc, le circuit financier a été imposé par ce dernier dans un objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage marocaine. Pour le partenariat Aquitaine-Souss Massa Drâa par exemple, ce mode de fonctionnement a conduit la collectivité marocaine à s'investir davantage dans la coopération décentralisée au travers du choix de projets stratégiques pour son territoire – la gestion de l'eau, la gestion de produits d'origine (argane notamment) – ce qui a donné lieu à un important investissement de sa part.

Les circuits financiers diffèrent selon les types d'acteurs qui mettent en œuvre les actions

La mise en place des circuits financiers est conditionnée par le choix des acteurs qui mettront en œuvre les activités du partenariat. Dans tous les partenariats de l'échantillon, la mise en œuvre des activités est répartie entre les collectivités territoriales partenaires sud et nord et des opérateurs (ONG, autres C.T...) qui proposent des interventions s'appuyant sur les financements du partenariat. Dans un même partenariat, on peut observer plusieurs circuits afin de répondre aux spécificités des différents types d'acteurs.

Le financement des opérateurs est généralement effectué selon les procédures d'appel à projet ou de passation de marchés. Pour les financements mis en œuvre par les collectivités partenaires, on observe des circuits différents selon qu'il s'agit de financer des activités liées au partenariat de coopération, de contribuer au fonctionnement de l'administration de la collectivité partenaire ou de financer de l'investissement.

Mettre le partenaire en situation de maîtrise d'ouvrage grâce à des circuits financiers appropriés

Dans les cinq partenariats étudiés ici, les circuits des financements mis en œuvre par les collectivités veillent à mettre le partenaire en position de maître d'ouvrage, c'est-à-dire à lui permettre d'exercer pleinement sa responsabilité, de l'engagement jusqu'au versement. Il faut cependant noter que dans la grande majorité des cas, les destinations de ces financements sont définies précisément au terme d'une concertation entre les deux partenaires. C'est notamment le cas des financements relatifs au fonctionnement de la collectivité partenaire – par exemple le financement d'un poste – ainsi que de ceux qui sont destinés à la mise en œuvre d'activités de coopération. En revanche pour le financement des investissements, la constitution de fonds mis à disposition du partenaire, comme on peut l'observer sous différentes formes dans les cas étudiés – Rhône Alpes-Tombouctou, Evry-Kayes, CG93-Figuig – permet de mettre la collectivité partenaire en pleine situation de maître d'ouvrage.

Le rapport entre financement et décision

Le choix du circuit financier n'épuise pas le thème du financement dans les partenariats de coopération décentralisée centrés sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage. L'intervention financière de la collectivité française pose dans tous les cas une question majeure, qui est celle du rapport entre financement et décision. Comment prétendre renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage d'une collectivité si elle n'est pas maîtresse de la décision, ou au moins partie centrale de la prise de décision financière ?

Les dispositifs de « fonds d'investissement » peuvent permettre de déléguer la décision et le contrôle aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, grâce à une organisation et à des procédures adaptées. La collectivité française accepte les

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

risques de quelques échecs, interprétés comme un passage obligé pour le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage. Lorsque la collectivité partenaire est pleinement maîtresse de ses actions, les élus doivent justifier de leurs décisions et rendre compte de la gestion des fonds dont ils sont responsables. De son côté, la collectivité française a un rôle d'aide à la décision et de participation aux mécanismes de négociation et de contrôle issus des conventions.

Le FICT (fonds d'investissement mis en place dans le cadre du partenariat Rhône Alpes-Tombouctou, abondé par la Région Rhône-Alpes) est piloté par un comité composé d'élus de la Région de Tombouctou qui fixe les critères d'accès aux financements et statue sur les demandes de financement des collectivités de la Région de Tombouctou.

À Kindia, le contrôle des circuits financiers est effectué par Guinée 44 (le dispositif national ne permet pas de transiter par le Trésor Public). L'utilisation des fonds est définie dans le cadre des conventions opérationnelles qui stipulent pour chaque engagement de dépense la partie en charge de décider et de justifier de l'affectation des fonds.

Aquitaine-Souss Massa Drâa : chaque partie contrôle les fonds qu'elle apporte. Le Conseil Régional Aquitaine finance les opérateurs aquitains, lesquels gèrent les fonds et rendent compte. Le Conseil régional Souss Massa Drâa finance directement certains volets ou investissements et rend compte localement.

Evry-Kayes : après discussions communes sur l'enveloppe et les affectations possibles et souhaitables, la commune de Kayes propose à la communauté d'agglomération d'Evry une convention de financement détaillée pour validation. Les trésors publics français et malien sont responsables du contrôle financier.

CG93-Figuig : Figuig exerce toutes les prérogatives de maîtrise d'ouvrage, le CG étant placé en position d'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre, sans rôle décisionnel sur les projets eux-mêmes (si ce n'est à travers sa part de négociation des conventions).

La fiscalité locale : une autre façon d'aborder la question

Une autre manière d'aborder cette question est de travailler sur la mobilisation des ressources locales, en premier lieu la perception des impôts et taxes locaux. De plus en plus, on tend à considérer que c'est une priorité. Cette approche répond

mieux à l'objectif de légitimation et de « pouvoir » de la collectivité territoriale. Elle a aussi pour intérêt de favoriser une réflexion approfondie sur le rapport entre le projet, les moyens disponibles pour le réaliser puis le gérer, et les ressources qu'il peut, le cas échéant, générer.

Ces questions commencent à être mieux maîtrisées. C'est pourquoi la question de l'autonomie financière locale est peut-être aujourd'hui plus cruciale que celle du circuit financier. Elle est partout étroitement liée à celle de la maîtrise d'ouvrage (de quels moyens propres disposai-je ?) et de sa reconnaissance par les habitants et acteurs locaux (suis-je capable d'exiger le bon paiement des contributions ?). Elle se situe à l'articulation de la dimension organisationnelle et de la dimension politique. Elle est au cœur de la capacité de la collectivité territoriale à « exister » et plus particulièrement de sa capacité à apporter des services à ses citoyens³⁷.

Cette question des ressources recouvre en réalité plusieurs sujets :

- en priorité, l'accroissement des recettes de la collectivité territoriale, thème qui doit être examiné relativement à la manière dont les projets d'un côté sont adaptés aux moyens existants et de l'autre peuvent contribuer à les accroître ;
- l'optimisation des financements externes, que ce soit dans leur recherche et leur mise en cohérence ou dans leur bonne gestion ;
- la relation entre investissement et fonctionnement, trop souvent encore piégée par la recherche de financements externes qui peuvent conduire à des projets disproportionnés ou mal adaptés.

Sur ce dernier point, il a été souligné lors du séminaire que la coopération décentralisée pouvait jouer un rôle précieux pour permettre à la collectivité de mieux défendre ses projets et négocier avec son État ou les bailleurs internationaux, et éviter ainsi de se voir imposer des priorités inopportunes.

37. Cette question est souvent prise en charge dans les partenariats d'Afrique sub-saharienne. Les réponses passent par l'estimation des ressources et potentiels, l'amélioration des dispositifs de collecte etc. Pour la CA Evry-Kayes, elle a été une piste de travail au départ (augmentation des recettes d'un grand marché), avant d'être laissée de côté pendant longtemps puis d'être de nouveau considérée à partir du renforcement des services financiers. Mais les acteurs français reconnaissent que c'est une question difficile car cela supposerait, pour aller au bout de la démarche, de travailler aussi sur la gestion budgétaire communale (budgets prévisionnels, dépenses...). Au Maroc, la question des ressources locales est plutôt considérée dans le cadre de projets, notamment pour la tarification des services ou leur recouvrement (c'est le cas à Figuig pour l'eau). Le problème plus fondamental de la nature des ressources des collectivités territoriales y est en effet lié à l'évolution de la décentralisation et se situe hors d'atteinte de la maîtrise locale.

Illustration de quelques circuits financiers

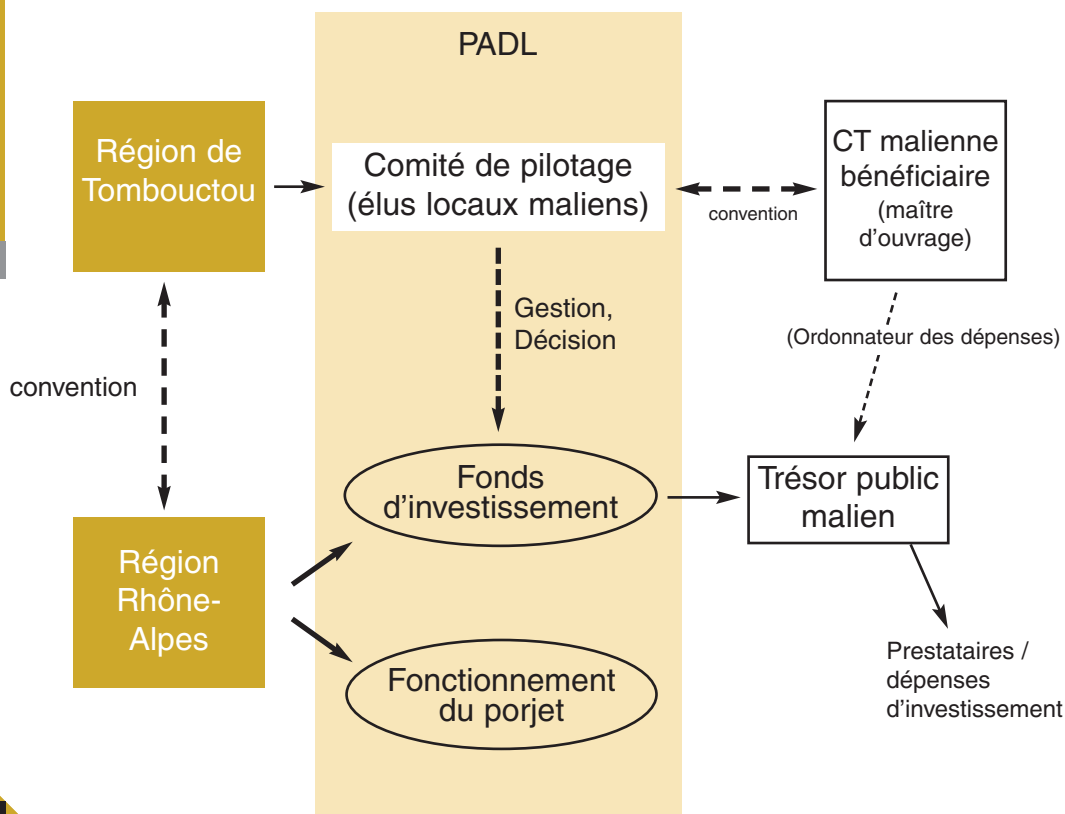
Légende :

→ Flux financiers

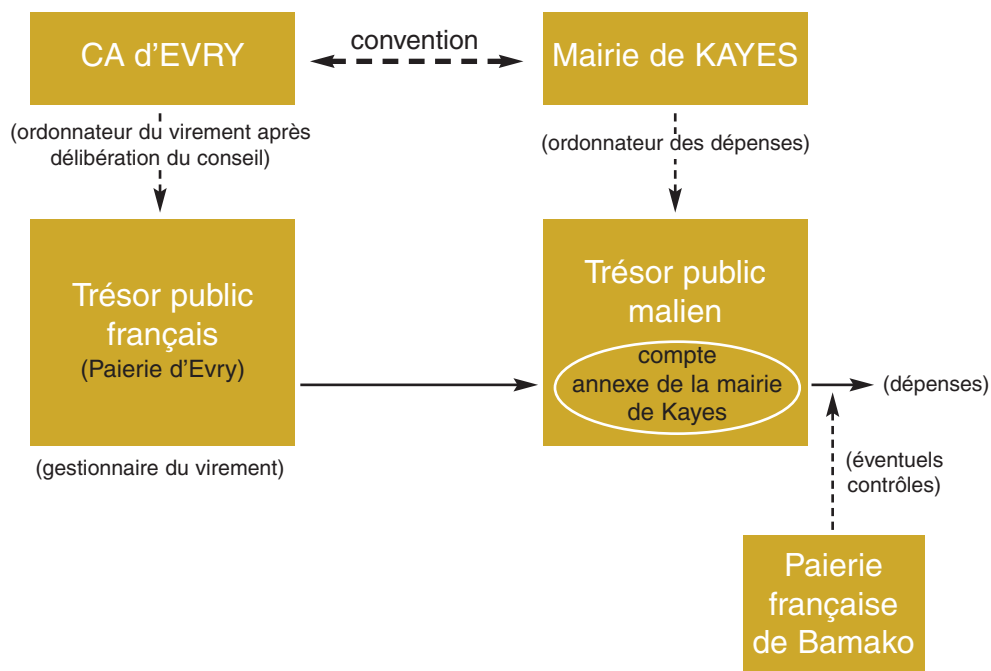
- - - -> Circuits de décision liés aux circuits financiers
(ordres de paiement par ex.)

- - - - -> Autre type de relation (convention par ex.)

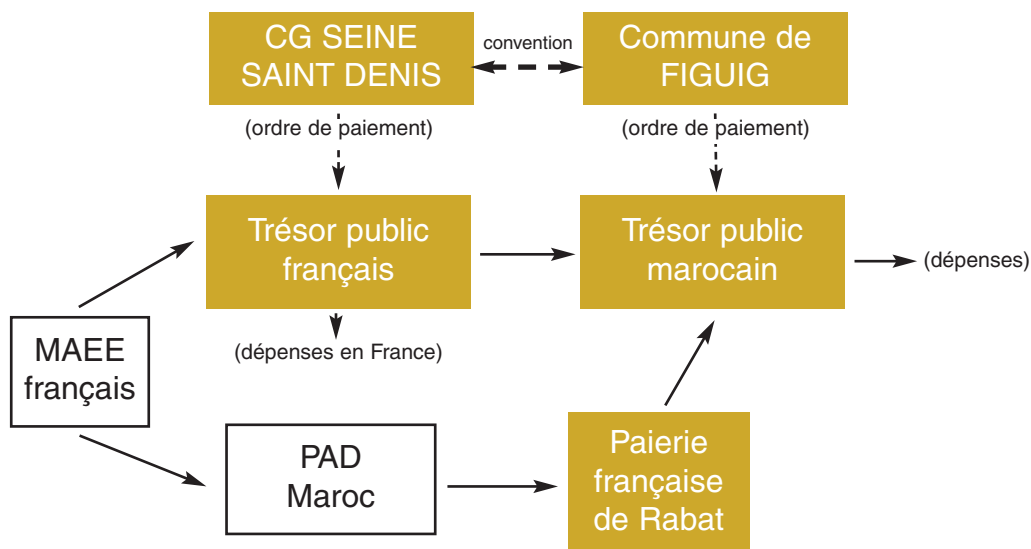
Région Rhône-Alpes / Région Tombouctou (Mali)



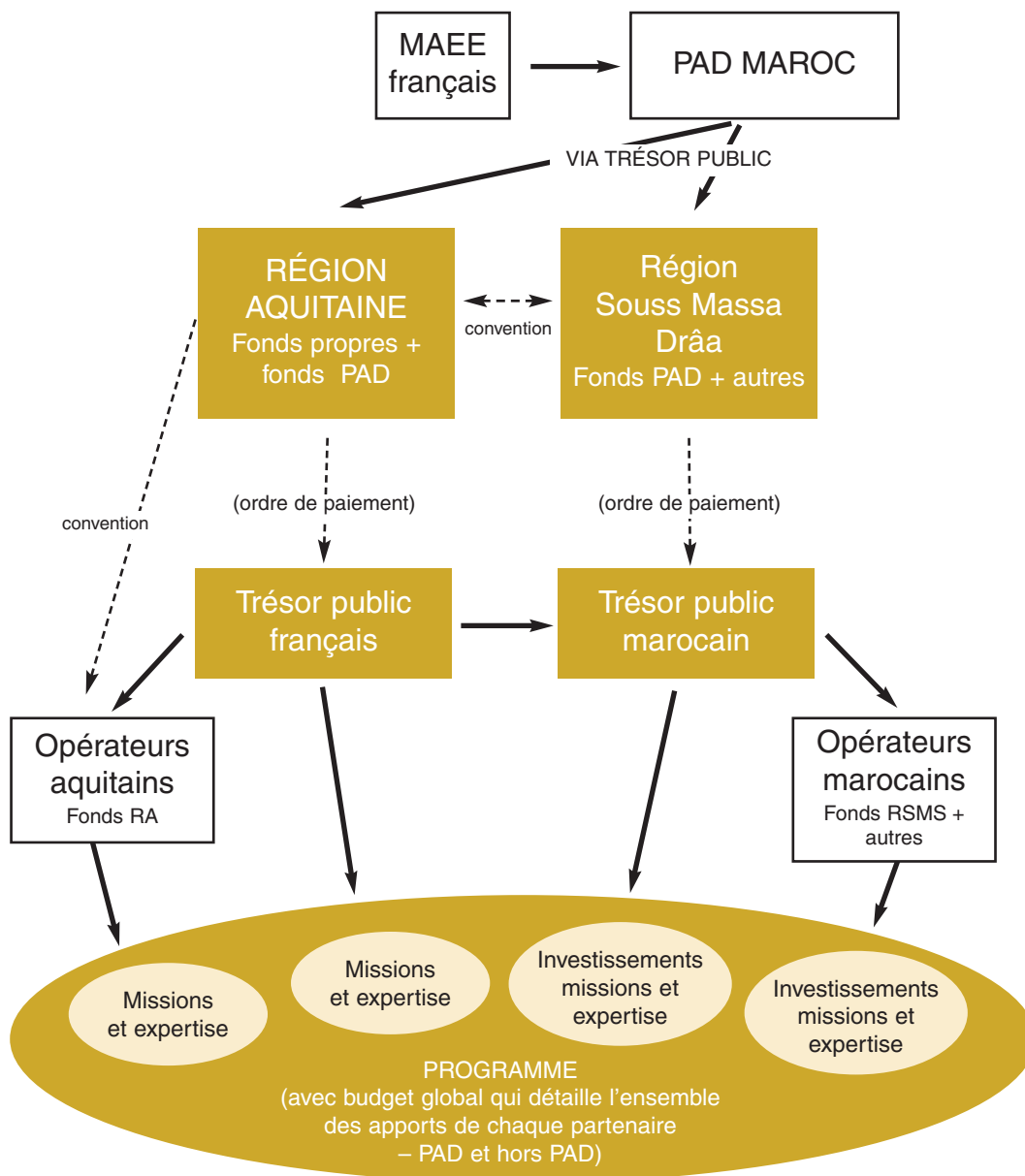
Communauté d'agglomération d'Evry / Mairie de Kayes (Mali)



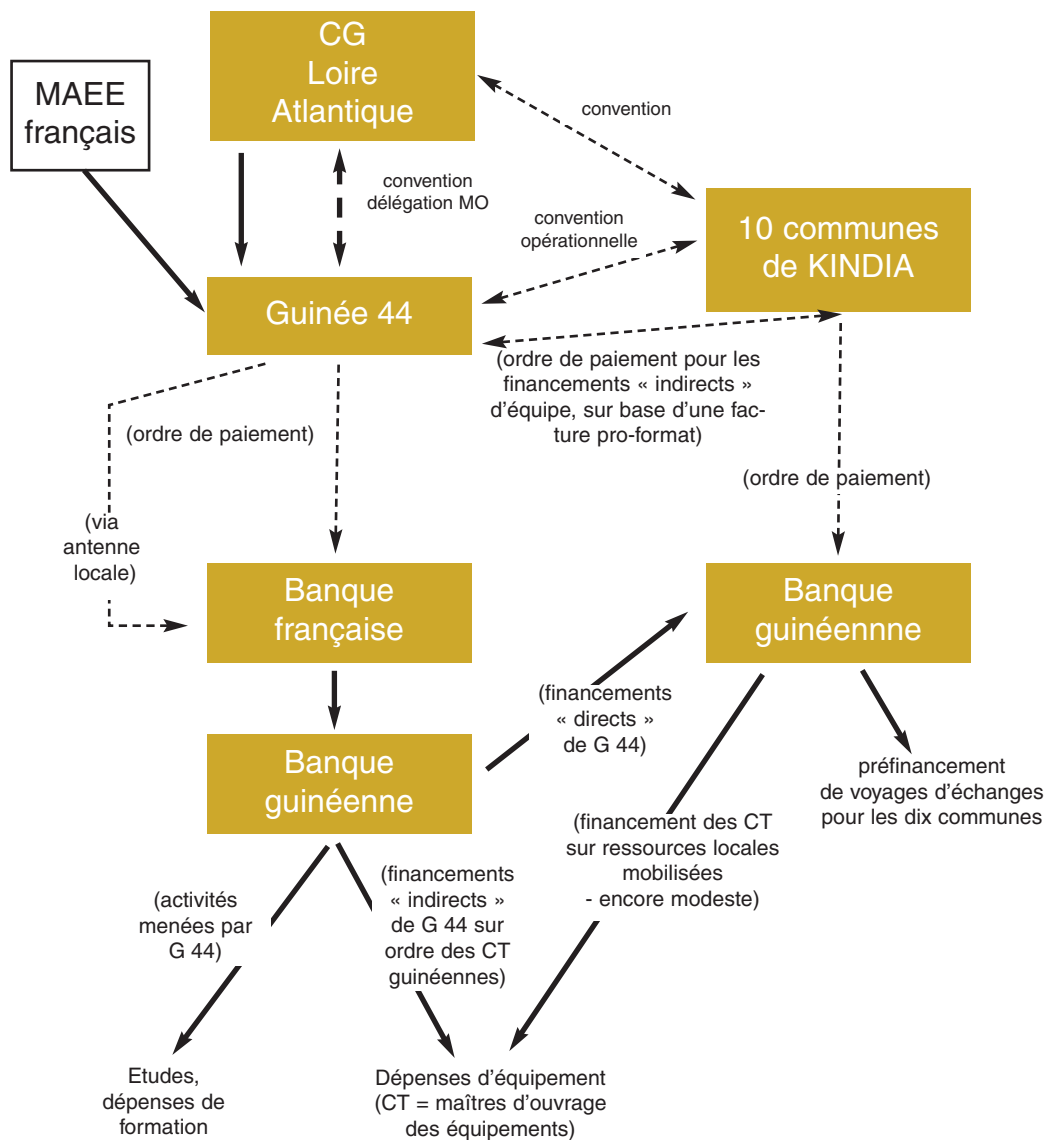
Conseil général de Seine-Saint-Denis / Commune de Figuig (Maroc) – Cas du PAD-Maroc



Région Aquitaine / Région Souss Massa Drâa (Maroc) – Cas du PAD-Maroc



**Conseil général de Loire-Atlantique et Guinée 44 /
Commune urbaine de Kindia
et communautés rurales de dvpt de la Préfecture (Guinée)**



3.2.2. La conduite des partenariats ou le pilotage concerté

a) Le dispositif de pilotage, un enjeu en soi de la relation partenariale, et un enjeu pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage

Dans le cadre de leurs partenariats, les collectivités françaises et africaines affichent une forte volonté de concertation pour piloter leur coopération, en définir les orientations, élaborer et mettre en œuvre les activités et en assurer le suivi. Les instances de pilotage mises en place pour conduire ces coopérations, leur fonctionnement prévu et leur fonctionnement effectif, la mobilisation des élus de chaque collectivité partenaire pour participer activement aux décisions, la prise en compte des attentes, des besoins et des réalités de chacun dans les objectifs poursuivis, apparaissent comme autant de signes de la réalité de la concertation.

Les dispositifs de pilotage des partenariats s'avèrent être des lieux d'échange entre les partenaires. Ils favorisent les débats sur des situations concrètes de maîtrise d'ouvrage, le partage des décisions et des responsabilités. Ils permettent de définir en commun l'organisation à mettre en place, les compétences à mobiliser et les procédures à élaborer. Il importe en effet de structurer des dispositifs de coopération qui permettent à chaque partenaire de respecter ses contraintes et de poursuivre ses objectifs. Dans des contextes où les attentes des deux partenaires peuvent être sensiblement différentes, un pilotage partenarial permet de privilégier les priorités de chacun.

Selon le niveau de la concertation entre les partenaires, le pilotage peut ainsi très significativement contribuer au renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

La conception d'un dispositif réellement partenarial et son fonctionnement pleinement paritaire s'imposent ainsi comme un enjeu prioritaire pour les coopérations tournées vers l'émergence des nouvelles collectivités territoriales et le développement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage.

b) Un préalable : la concertation dans chaque territoire entre les acteurs de la coopération

Le pilotage de la coopération doit tenir compte des priorités et des attentes des territoires de chaque partenaire. A cette fin, il doit s'appuyer sur tous les acteurs directement ou indirectement mobilisés par les activités de coopération. Il apparaît souhaitable que les collectivités françaises et leurs partenaires aient établi sur leurs territoires respectifs une concertation entre tous les acteurs impliqués dans la coopération. Ce qui suppose que chaque partenaire ait une organisation lui permettant de prendre en compte les objectifs des acteurs de son territoire en relation avec les objectifs du partenariat.

Ceci souligne l'attention qui doit être portée à la conception du dispositif qui, pour chaque partenaire, va porter et suivre la coopération. D'une façon générale, on observe fréquemment dans les pays africains et surtout sub-sahariens une implication directe de l'institution et de ses élus (communes, intercommunalités, régions...), prenant en charge la coordination des acteurs de leur territoire.

En France les dispositifs apparaissent assez diversifiés : suivi de la coopération par les services de la collectivité territoriale, maîtrise d'ouvrage de la coopération déléguée à une association externe dans laquelle la collectivité est représentée par des élus, mobilisation d'opérateurs en charge de l'animation et du suivi de composantes de la coopération (renforcement de la maîtrise d'ouvrage, éducation, santé, culture...).

Pour les cinq partenariats étudiés ici, l'organisation des dispositifs de coopération des partenaires français apparaît marquée par deux grandes orientations distinctes. L'une privilégie la contribution et les initiatives des acteurs du territoire (ONG, collectivités territoriales, institutions, entreprises), afin de s'appuyer sur la diversité de leurs dynamiques, de leurs interventions et de leurs implantations dans le territoire du partenaire africain. L'autre met l'accent sur la coordination en privilégiant un dispositif central nord/sud fort, pilotant l'ensemble des activités de coopération et dans lequel les deux partenaires sont présents. Ces deux orientations ne sont pas contradictoires. La première apparaît particulièrement nécessaire dans le contexte de territoires étendus sur lesquels un grand

nombre de collectivités territoriales sont implantées. Elle permet en effet de mobiliser les acteurs dans l'ensemble des deux territoires, ce qu'un dispositif central est moins en mesure de réaliser³⁸.

Quel que soit le dispositif retenu, la coordination des acteurs, de leurs objectifs, de leurs activités et de leurs engagements sur le territoire du partenaire est une priorité. L'enjeu est la cohérence interne et externe de la coopération, ainsi que la pertinence des activités au regard des objectifs de chaque partenaire. L'articulation des objectifs principaux du partenariat et des plans de développement des partenaires africains doit être forte.

c) Les conséquences sur le pilotage du choix d'un dispositif de financement du partenariat

Les affectations des financements, la gestion des fonds et les procédures de versement doivent être conformes aux contraintes réglementaires des collectivités apportant les ressources financières. Les collectivités doivent en effet pouvoir rendre compte du bon usage de leurs fonds à leurs citoyens et garantir la conformité des procédures de financement. Ces contraintes introduisent dans les comités de pilotage une prééminence des positions des collectivités qui apportent les financements, prééminence qui se concrétise sous la forme d'un droit de refus de décisions, de pratiques de gestion ou de procédures estimées comme non conformes.

La définition claire des circuits de financements et des procédures dans les conventions de partenariat ou de projet constitue un élément de réponse en limitant les opportunités de situations non conformes. Les conventions de coopération décentralisée s'avèrent d'ailleurs de plus en plus précises sur la définition des circuits et procédures de financement. Cela ne suffit toutefois pas forcément à apporter les conditions recherchées de parité dans le dispositif de pilotage ni à offrir le contexte favorable au développement des capacités de maîtrise d'ouvrage.

Pour disposer d'une organisation plus en adéquation avec l'objectif de

38. Le choix peut être aussi marqué par des préoccupations institutionnelles. Une commune ou communauté, un conseil général ou un conseil régional ne se sentent pas légitimes pour s'adresser aux mêmes types d'acteurs ni de la même manière.

renforcement de la maîtrise d'ouvrage, certaines coopérations décentralisées distinguent d'une part le pilotage du partenariat, essentiellement en charge de définir les grandes orientations de la coopération et d'en apprécier la réalisation, d'autre part le pilotage des programmes ou projets, confié à leur maître d'ouvrage, qui peut être l'une des collectivités partenaires ou un acteur de l'un des deux territoires partenaires. Le financement de l'activité ou de l'investissement étant déterminé, le maître d'ouvrage est autonome et seul responsable de la bonne utilisation des fonds. L'évaluation ex-post du projet ou du programme permet de juger de cette bonne utilisation. Cette approche permet de distinguer les procédures auxquelles la collectivité apportant les financements doit se conformer, des procédures du maître d'ouvrage de l'activité. Pouvoir faire cette différence est important si l'on considère que le choix et la mise en œuvre des procédures relèvent de la compétence du maître d'ouvrage.

d) L'importance de l'engagement des élus

L'engagement effectif des élus des deux collectivités partenaires dans les instances de pilotage permet de différencier les orientations politiques du partenariat de sa mise en œuvre. L'objectif principal et sa déclinaison en objectifs spécifiques sont le produit de décisions qui doivent être légitimées par les représentants élus des collectivités. Tout au long de cette capitalisation, on a pu constater que le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ne peut être limité à sa seule dimension technique. La conduite du partenariat suit la même logique. Sans nier l'importance des dimensions techniques de la mise en œuvre qui est effectuée par les acteurs – techniciens des collectivités territoriales, associations, institutions locales – la dimension politique de la coopération doit être privilégiée.

Cela suppose toutefois de déterminer explicitement les compétences de l'instance politique de pilotage du partenariat. Il importe de les distinguer clairement des compétences des instances techniques en charge de la mise en œuvre des activités dans le cadre des programmes ou projets et du pilotage au quotidien. On observe en revanche qu'un faible engagement des élus conduit à effacer la distinction entre les deux niveaux de décision. Plusieurs partenariats ont ainsi

39. Cette partie renvoie au § 3.2-a.2

traversé des périodes de moindre implication politique, notamment du fait des changements électoraux. L'animation du partenariat relève alors du seul engagement des services des collectivités et des autres acteurs du territoire. Les objectifs des projets ou des programmes tendent à devenir les principaux objectifs des partenariats, en limitant ainsi la portée et l'impact.

e) Des dispositifs de pilotage spécifiques ou intermédiaires, au niveau de chaque projet

Cet aspect prolonge les thèmes abordés plus haut. Pour soutenir l'engagement des territoires et des populations dans les activités de partenariat, la mobilisation de leurs représentants dans le pilotage des activités qui les concernent directement apparaît utile et efficace. Cela suppose que soient mis en place des instances de pilotage pour les différents programmes et projets, en plus du pilotage global du partenariat de coopération. Il est souhaitable d'y faire participer des élus et des acteurs concernés par le territoire ou par le thème de ces activités.

La multiplication des instances de pilotage peut ne pas présenter de difficultés particulières si le champ des compétences de chaque dispositif de pilotage est clairement précisé et délimité dans le cadre du pilotage du partenariat. Elle permet alors de soutenir une mobilisation de l'ensemble des territoires et des acteurs et de favoriser ainsi la dimension participative et démocratique des activités des partenariats. Il faut toutefois veiller à l'articulation entre ces différents instances.

f) Aide mémoire des facteurs de réussite pour le pilotage d'un partenariat

En s'appuyant sur les enseignements de la capitalisation, cette liste vise à reprendre les facteurs qui paraissent importants à prendre en compte pour l'élaboration d'un dispositif de pilotage de partenariat :

- Sur le territoire de chaque collectivité partenaire, mettre en place un dispositif de concertation efficace qui mobilise les acteurs impliqués dans la coopération et assure une cohérence entre eux-ci.
- Distinguer, dans le pilotage, ce qui relève du politique et ce qui relève du technique.

- Faire en sorte que les élus des deux collectivités s'engagent dans le pilotage du partenariat, notamment par une participation active aux instances de pilotage.
- Prêter attention au dispositif de financement. Celui-ci doit permettre à chaque collectivité partenaire d'appliquer ses procédures dans les activités dont il est le maître d'ouvrage. Le contrôle des procédures est en effet une prérogative de la maîtrise d'ouvrage.
- Établir des instances de pilotage au niveau de chaque projet, afin de faire remonter des informations détaillées et factuelles au niveau plus global du comité de pilotage du partenariat de coopération.
- Élargir les instances de pilotage à un grand nombre d'élus et d'acteurs du territoire, notamment en instituant des instances de pilotage par projets et programmes.
- Organiser les instances de pilotage : rythme de réunion du comité de pilotage, préparation des documents soumis à la discussion du comité, prise de décision...
- Que chaque collectivité prête attention aux contraintes et attentes de son partenaire.

3.2.3. De la « formation » des élus et techniciens du Sud, à des processus de renforcement des capacités des acteurs français comme africains

Dans les projets de coopération décentralisée orientés vers le renforcement de la maîtrise d'ouvrage, la question de la formation est récurrente, de même que celle des méthodes d'accompagnement et d'appui des personnes et structures locales. Pour appuyer le renforcement des compétences nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, la formation constitue un outil de référence mis en œuvre dans tous les partenariats. Elle s'exerce en amont pour la décision et la conduite de l'investissement, en aval pour la gestion et la maintenance de l'équipement réalisé.

a) Enjeux et limites des processus d'appui existants

La formation proprement dite

La formation est encore trop souvent un outil « fourre-tout », qui peut représenter la solution de facilité pour certaines collectivités françaises face à des problématiques complexes de renforcement institutionnel. En miroir, leurs collectivités partenaires formulent fréquemment de longues listes de demandes de formation censées remédier à la faiblesse de leurs compétences locales.

Le sentiment exprimé par plusieurs collectivités, notamment lors du séminaire, est d'une part que les formations ont un impact et une efficacité faibles, d'autre part que peu de progrès notables ont été réalisés sur ce point dans les dernières années. Dans les partenariats étudiés, les difficultés évoquées portent sur l'inadéquation entre le contenu, les objectifs, la forme et le public : formations standards, parfois trop théoriques ou trop denses etc.

L'hétérogénéité des publics, leur motivation inégale, un rapport interculturel mal géré avec des difficultés de compréhension et de transfert, l'absence de pérennité des acquis lorsque les personnels formés quittent la structure, apparaissent comme autant de limites à l'efficacité des formations délivrées.

Au-delà de la formation : les démarches de renforcement de capacités

En matière d'appui institutionnel, dans le cadre de partenariats de coopération décentralisée, les processus de renforcement de capacités⁴⁰ des collectivités territoriales s'appuient sur une grande variété d'outils : sensibilisation, formations classiques, stages dans des structures opérationnelles, échanges Nord/Sud et Sud/Sud, missions d'appui en France et sur place, accompagnement à distance, mise à disposition de personnel expatrié ou local, débutant ou confirmé⁴¹, voyages d'études et échanges d'expériences, insertion dans des réseaux.

Ces outils répondent à des enjeux différents.

40. Par renforcement de capacités nous entendons des processus qui associent renforcement de compétences techniques pour que les élus et techniciens exercent effectivement le rôle et les responsabilités dont ils sont chargés en relation avec les autres acteurs (opérateurs locaux et autres organisations de la société civile, Etat et ses services déconcentrés) et capacité de ces acteurs à peser sur des orientations et dans des espaces de nature plus politique (orientation des lois, des règlements, des instances de régulation, associations d'élus, documents de planification stratégique etc.).

41. Mise à disposition de stagiaires, volontaires, bénévoles retraités, de professionnels mis à disposition par leur structure, d'ingénieurs territoriaux, d'experts... au sein des structures appuyées (assistance technique) ou dans des structures ad hoc d'appui (ONG, équipes locales).

Dans la pratique ils sont en général combinés, de manière variable en fonction des contextes et des évolutions des partenariats dans le temps.

Des écueils sont à souligner quel que soit le type d'appui choisi

- Enfermer la formation dans une logique de projet limitée dans le temps et dans sa cible ne permet pas de faire face à des enjeux de longue durée et impliquant de nombreux acteurs. Or, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage renvoie à ce type d'enjeux.
- Porter une attention insuffisante au développement de capacités locales de formation, internes ou externes aux collectivités, réduit les chances de pérennité des processus d'acquisition de compétences.
- Se positionner en tant que « collectivité Nord qui forme la collectivité Sud », fait obstacle à un objectif de relation équilibrée, d'écoute, de connaissance et de compréhension mutuelles. Une intervenante du Conseil général de Seine-Saint-Denis indiquait :
« La coopération marche lorsqu'un vrai dialogue s'instaure, une sorte de logique de réseau entre le Sud et le Nord ».
- Être conscient que la formation ou l'appui apporté à certains acteurs n'est pas neutre dans les jeux d'acteurs et de pouvoir locaux (former les techniciens renforce leur pouvoir vis-à-vis des élus, par exemple).

Un certain nombre de difficultés internes aux collectivités françaises ont été soulignées.

Elles concernent :

- La faible capacité de mobilisation des personnels des collectivités françaises ou des opérateurs locaux non spécialistes en coopération décentralisée. Cette faible capacité se traduit en termes de temps, de moyens financiers, de valorisation interne face à des démarches qui peuvent être chronophages. S'y ajoute, dans certains cas, la faible implication des élus.
- La nécessité de compétences spécifiques, non seulement techniques mais aussi pédagogiques, qui ne sont pas facilement disponibles en même temps chez les mêmes personnes.
- Pour pallier ces difficultés et en raison des moyens financiers limités de la plupart des collectivités françaises pour la coopération décentralisée, le recours

fréquent à des stagiaires, volontaires ou bénévoles. Cela pose la question de leur compétence face à des objectifs complexes de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale et à des responsabilités souvent décalées au regard de leur statut (avec un impact sur la qualité des démarches engagées).

b) Quelques conditions de réussite du renforcement de capacités

Les conditions de réussite identifiées ici sont présentées sous forme d'aide-mémoire non exhaustif. Leur objectif est avant tout de susciter des questionnements, de proposer des idées. Elles ne sont pas toutes possibles ni pertinentes dans toutes les configurations. Aussi convient-il de les mettre en relation avec les spécificités de chaque contexte et de chaque processus de coopération décentralisée.

Inscrire le renforcement de capacités dans des dynamiques de développement local

- S'adosser systématiquement aux textes de lois en vigueur dans les pays concernés.
 - Inscrire ces processus dans la durée, avec des dispositifs évolutifs, souples qui privilégient des démarches continues de formation (penser notamment à renouveler les formations auprès des nouveaux élus).
- NB : le renforcement de la société civile est un processus parallèle et connexe, car les futurs ou anciens élus sont souvent les personnes actives de la société civile.
- Former l'ensemble des acteurs qui participent aux dynamiques de développement local.
 - Sensibiliser les groupes de populations porteurs de projet : jeunes, secteur associatif, populations de quartiers, groupes cibles bénéficiaires, etc.
 - S'inscrire dans un processus de construction de compétences locales : par des démarches de formation de formateurs, par le recours à des compétences locales dès que possible plutôt que par l'intervention directe de formateurs français.
 - Animer les formations en langue(s) locale(s) et fournir les supports écrits dans cette même langue.
 - Encourager les formations et les échanges sud/sud (meilleure transférabilité, impulsion de logiques de réseaux d'élus).
 - Prendre en compte les contextes spécifiques. Au Maroc, par exemple, la

demande porte sur des compétences ciblées non présentes dans le pays, où la coopération décentralisée a une véritable valeur ajoutée.

■ Lier la formation à des objectifs de changement organisationnel de la collectivité partenaire (organisation des services, personnel d'encadrement, gestion des ressources humaines).

Approfondir la connaissance des partenaires et de leur environnement, et inscrire la relation dans la continuité

■ Former tant les acteurs nord que sud à la connaissance des textes de lois en vigueur, de l'histoire et des contextes de décentralisation locaux. ceci permet de positionner davantage les partenaires du nord en situation d'écoute.

■ Organiser des échanges nord/sud car l'immersion mutuelle permet de mieux comprendre dans quel environnement fonctionne le partenaire.

■ Rapprocher et expliciter des référentiels souvent très différents et implicites : d'une part celui de la « décentralisation à la française » porté par les collectivités françaises et en général importé dans les pays du sud, et d'autre part des références culturelles locales (religieuses, sociales, historiques, géographiques, etc.) variées, complexes ainsi qu'un cadre juridique et institutionnel spécifique.

■ Mettre en place dans la mesure du possible des dispositifs d'échange à distance, au moyen d'Internet notamment.

■ Assurer la continuité au sein de l'institution, en inscrivant clairement la coopération décentralisée dans le projet d'activités de chaque service de la collectivité (en dédiant pour cela du temps et des moyens financiers), et en mettant en place un pilotage inter-services (comme cela est le cas du Conseil général de Seine-Saint-Denis, par exemple).

■ Adapter aux objectifs du partenariat les moyens humains et financiers accordés à l'accompagnement.

■ Organiser des temps de travail entre élus sur des thématiques qui les concernent directement (par exemple les relations entre élus et services, le management du personnel territorial, la construction ou la gestion de l'intercommunalité, les relations aux associations, les relations avec l'État et les administrations déconcentrées).

S'inscrire dans des démarches méthodologiques rigoureuses de formation et construire des outils appropriés et spécifiques

- Identifier la demande en dépassant la première formulation qui risque fort d'être une « liste à la Prévert » où la formation arrivera en tête.
- Réfléchir les formations en relation aux besoins des acteurs locaux et notamment, concernant la maîtrise d'ouvrage, au rôle respectif des élus (décider, arbitrer) et des techniciens (proposer, fournir les outils d'aide à la décision, mettre en œuvre).
- Formaliser en amont les objectifs des formations, les termes de référence des formateurs, évaluer les résultats et apprécier les changements qui ont eu lieu suite aux formations.
- Prévoir en complément des connaissances générales, un dispositif de suivi de formation ou d'accompagnement dans la pratique, sur les tâches concrètes que doivent effectuer les personnes formées.
- Privilégier les méthodes d'animation interactives avec un partage des temps de parole entre formateur et formés (par rapport à des situations de « cours magistral » où le temps de parole est détenu exclusivement par le formateur).
- Préparer des supports et outils pédagogiques à distribuer aux participants, qui soient adaptés au profil de ces derniers.
- Définir les règles de répartition des frais de participation aux formations (en particulier les per diem accordés).

c) Quelques exemples de dispositifs qui ont « bien fonctionné » (en matière de renforcement des capacités)

■ Figuié / Seine-Saint-Denis

La formation des personnels et l'échange des savoir-faire sont au cœur du partenariat entre Figuié et le Conseil général de Seine-Saint-Denis. Ces principes, posés par le protocole de 2000, ont été réaffirmés constamment depuis, notamment dans les conventions de projet, dans une double perspective de renforcement des capacités de la Ville de Figuié et de réciprocité des échanges techniques. La formation des agents de Figuié est donc conçue au plus possible dans le cadre d'une relation d'échange entre les techniciens des deux collectivités. Elle s'effectue selon

une dynamique qui a été progressivement définie et éprouvée dans le cadre de programmes thématiques différents, particulièrement dans les domaines de l'environnement et de l'assainissement. Cette dynamique conjugue des pratiques de formation proprement dite, d'échange technique et d'accompagnement : stage de terrain en Seine-Saint-Denis, visites techniques à Figuig, échanges de savoir-faire dans le cadre des stages et des visites techniques, temps de formation proprement dite, en France ou au Maroc, assistance à distance à l'élaboration de documents techniques, accompagnement grâce à un suivi des actions conduites à Figuig et une disponibilité vis-à-vis des questions que peuvent se poser les techniciens figuiguis.

Si l'échange de savoir-faire semble à ce jour avoir été relativement limité à un flux du Nord vers le Sud⁴², le processus d'apprentissage vécu par les techniciens de Figuig est jugé très positivement.

■ Evry / Kayes

Dans le partenariat entre Evry et Kayes, la priorité a été accordée à l'administration municipale, l'objectif étant d'asseoir le fonctionnement de la collectivité dans la durée. Parmi les différentes actions menées, certaines ont apporté des résultats particulièrement intéressants : le recrutement de cadres techniques, cofinancés de manière dégressive par la CA d'Evry ; les voyages d'études sud/sud en présence conjointe des élus et des cadres techniques (rôle d'émulation face à des contextes comparables) ; des missions de quelques semaines d'experts de haut niveau qui combinent expérience de la pédagogie dans l'interculturel, capacité d'écoute et d'adaptation et savoir faire technique ; la mise à disposition de volontaires qui peuvent s'inscrire dans la durée (2 ans pour les volontaires AFVP) – bien que le positionnement de ces derniers et leurs responsabilités apparaissent parfois trop importantes par rapport à leur bagage professionnel.

■ Aquitaine / Souss Massa Drâa

Dans le partenariat entre l'Aquitaine et le Souss Massa Drâa, le projet d'appui à la filière argane a été effectué par des experts dont les compétences étaient recon-

42. Peu d'exemples concrets d'acquisition de savoir-faire par des techniciens français provenant de leurs homologues marocains ont été repérés, mais ce fut par exemple le cas en matière de gestion des espaces verts dans des conditions environnementales difficiles (aridité, pauvreté du sol...).

nues par le partenaire marocain, sur la base d'une demande précise. Les acteurs expliquent la réussite de ce projet par plusieurs facteurs : un travail de terrain avant tout, la capacité d'écoute et d'adaptation au langage de l'autre, un savoir faire d'animation de travaux collectifs et la restitution simple et systématique des conclusions.

3.2.4. Le rapport de la collectivité aux acteurs du territoire : un renforcement mutuel ?

Le rapport aux acteurs du territoire apparaissait dans la problématique initiale du programme de capitalisation comme une question essentielle liée à celle de la maîtrise d'ouvrage mais les liens entre les deux restaient à explorer. La capitalisation conduit à le placer au cœur même de la question de la maîtrise d'ouvrage entendue au sens le plus complet.

a) Des rapports entre collectivité et acteurs du territoire, structurants pour la maîtrise d'ouvrage locale

Les liens entre la collectivité et ses habitants, fondements politiques des collectivités territoriales

Pour renforcer la crédibilité des collectivités vis-à-vis des habitants, le renforcement des services techniques est apparu, dans un premier temps, comme un objectif suffisant. Dans la plupart des partenariats, l'expérience dans la durée a cependant montré la nécessité d'appuyer le développement d'organisations de quartier afin d'associer la population à la structuration du territoire. Les organisations mises en place constituent des relais entre les collectivités et leurs habitants. Mieux informés du rôle et des activités de leur collectivité, les habitants sont en mesure de se mobiliser pour contribuer à des initiatives collectives, notamment des programmes d'investissement qui les concernent directement. Plus largement, ils sont en mesure de participer au renforcement de la maîtrise d'ouvrage en permettant de :

- compléter les moyens de la collectivité qui, seule, est incapable de répondre à l'ensemble des besoins ;
- contribuer à la bonne définition des projets en faisant remonter un certain

nombre de besoins, priorités et contraintes ;

- contribuer, le cas échéant, à une partie des réalisations ;
- rendre possible le prélèvement d'usage du service (Ils améliorent ainsi les capacités de la collectivité à fournir une participation, dans le cas de programmes de coopération où un cofinancement est demandé) ;
- améliorer l'image de la collectivité auprès des populations par une contribution positive au développement du territoire, à l'inverse des perceptions que l'on peut avoir de la collectivité comme prédatrice ;
- acter la participation de droit des chefs de quartiers permet de neutraliser les effets négatifs de la concurrence entre élus et leaders traditionnels.

Ce type de démarche connaît aussi des limites :

- Il s'agit de processus de structuration longs. Ceux-ci qui requièrent une bonne connaissance des contextes locaux ainsi que des savoir faire d'ingénierie sociale éprouvés, pour que les structures créées soient légitimes aux yeux des populations des quartiers concernés.
- La représentativité de structures créées n'est jamais acquise définitivement.

Au-delà des résultats obtenus, ces approches participent de l'apprentissage de la démocratie : la mobilisation de la population n'est pas instrumentale mais relève de processus de construction de la gouvernance locale sur des bases politiques renouvelées. Collectivités et associations contribuent – séparément et ensemble – au développement local. La compétence d'agir pour le développement est répartie entre tous les acteurs. Chacun d'eux détient une légitimité à agir pour le territoire et doit être en capacité d'assumer son rôle. Le processus ne peut aller sans tensions, sans débat, comme celui qui oppose parfois en France les partisans de la démocratie représentative à ceux de la démocratie participative.

Les exemples des partenariats montrent également que le rapport entre collectivité et acteurs du territoire renvoie au fondement même d'une collectivité territoriale : celle-ci doit administrer un territoire et fournir aux habitants un ensemble de services définis par les compétences que le contexte juridique lui confère. Cela renvoie également au rapport politique entre des collectivités élues et leur électorat.

Le développement local, une dynamique multi-acteurs à susciter entre la collectivité et les acteurs de son territoire

À Kayes, les perspectives de la coopération portent sur la pérennisation des dynamiques de quartier. Sur le plan institutionnel, ces dynamiques sont impulsées par la création d'un service spécifique de développement communautaire au sein de la mairie de Kayes. Sur le plan opérationnel, elles le sont par la mise en place d'un fonds d'initiatives géré par la mairie (et financé par la coopération à ce stade).

Dans plusieurs partenariats, le renforcement des liens entre la collectivité et les acteurs du territoire (opérateurs économiques, structures d'expertise et de conseil, associations) apporte un complément efficace à ces dispositifs. Les collectivités n'ont pas vocation à tout faire en direct. Elles doivent s'appuyer sur des relais dans le territoire. Aussi, il s'agit de renforcer les capacités des collectivités pour la coordination, la transversalité, la mise en cohérence des initiatives locales et de s'appuyer sur la contractualisation avec des opérateurs locaux (délégation de service à un opérateur privé, prestation de service, subventions à des associations).

Une question se pose, notamment vis-à-vis du milieu associatif : comment combiner l'objectif d'appui et de mise en cohérence, avec l'objectif d'indépendance et d'autonomie des initiatives locales ? A cet effet, la capitalisation fait ressortir deux outils possibles : la création de fonds accessibles aux acteurs du territoire – fonds d'investissements locaux ou fonds d'initiative – ainsi que la contractualisation avec ces acteurs (voir les expériences de Rhône Alpes-Tombouctou et Aquitaine-Souss Massa Drâa).

Le niveau régional est le niveau privilégié de ce type de rapport, mais chaque collectivité est concernée à l'échelle de son territoire.

b) La coopération de territoire à territoire : un renforcement mutuel de chaque collectivité dans sa relation aux acteurs de son territoire

L'échange de savoir-faire entre les deux collectivités partenaires

Les problématiques abordées ici ne sont pas fondamentalement différentes en France et en Afrique, même si dans ce dernier cas – notamment dans des

contextes de faiblesse des institutions locales – le rapport aux acteurs du territoire revêt une importance accrue : les collectivités doivent particulièrement s’y appuyer sur des relais pour répondre à des besoins qui dépassent leur propre capacité de réponse. Ainsi, les expériences des collectivités partenaires du Sud et les problématiques soulevées interpellent les pratiques des collectivités françaises, sur de nombreux sujets : immigration, sécurité, intégration, vie des quartiers, gouvernance locale, Agenda 21. L’ouverture culturelle mutuelle, gagnée grâce aux échanges organisés dans le cadre de la coopération décentralisée, peut apporter un savoir faire dans ces domaines aux collectivités françaises.

Les savoir-faire africains appropriés par les collectivités françaises demeurent cependant rares, et ce d’autant plus que les élus ne s’inscrivent pas facilement dans une démarche de formation ou d’évolution de leurs propres pratiques. Dans certains autres contextes, notamment avec l’Europe de l’Est ou l’Amérique latine, des problématiques communes sont abordées dans une relation de partenariat plus facilement symétrique qu’en Afrique subsaharienne où le rapport « d’aide au développement » domine, avec des apports mutuels qui s’expriment différemment.

Renforcer le lien entre la collectivité française et les acteurs de son territoire, pour légitimer la coopération décentralisée

Pendant longtemps, la coopération de territoire à territoire a justifié l’existence de la coopération décentralisée, la protégeant ainsi sur le plan juridique (voir § 2.3-b). L’évolution du cadre légal, aujourd’hui plus favorable, réduit la nécessité de l’attention accordée à cette dimension. La coopération entre territoires contribue toutefois encore à légitimer la démarche de coopération décentralisée vis-à-vis des électeurs et de l’Assemblée délibérante. Elle participe à son efficacité et en fait la spécificité vis-à-vis d’autres formes de coopération.

Pour les collectivités françaises, l’élargissement de la base de mobilisation des acteurs du territoire – associations partenaires des coopérations décentralisées dont les associations de ressortissants, institutions et établissement publics, autres collectivités territoriales – demeure un objectif poursuivi avec diverses approches.

Le Conseil général de Seine-Saint-Denis travaille avec sept associations de ressortissants dans son département. Ces dernières collaborent chacune de façon dynamique avec sa correspondante dans un quartier de Figui. Mais il a été difficile de les fédérer, malgré l'appui du département, pour avoir une approche globale du territoire figui. Le Conseil Général évoque également l'enjeu de la diversification et du renouvellement des partenariats, au-delà de ces associations, pour ne pas favoriser une approche communautariste.

Guinée 44, constitué sous forme associative, réunit en son sein une grande diversité d'acteurs du territoire français.

Evry et Guinée 44 sont attentifs à la communication : journal d'agglomération, financement de fêtes et événements publics, site Internet très visité et journal interactif, actions d'éducation au développement dans les structures scolaires et associatives de leur territoire.

Ce champ est donc celui d'un possible renforcement mutuel de la relation de chaque collectivité aux acteurs de son territoire.

c) L'apport de la coopération : les exemples issus des capitalisations

— Aquitaine / Souss Massa Drâa

Dans le cas du partenariat entre l'Aquitaine et le Souss Massa Drâa, le mode de mobilisation des acteurs des territoires agit sur plusieurs dimensions de la maîtrise d'ouvrage : appui à la structuration de la « société civile » par des partenariats noués entre acteurs sociaux de chaque territoire, construction des rapports entre la collectivité marocaine et les opérateurs du territoire par la contractualisation et l'animation d'un ensemble de projets autour d'objectifs fédérateurs, mise en place de politiques publiques territoriales. Le dispositif est classique pour la partie française : autour d'objectifs définis dans une convention cadre, la Région Aquitaine contractualise⁴³ avec un ensemble varié d'organisations du territoire qui sont opératrices d'actions de coopération décentralisée.

Paradoxalement, le projet d'appui à la filière argane, l'un des plus prometteurs aujourd'hui, a été l'un des rares projets issus d'abord d'une demande locale

43. L'équilibre du dispositif a souffert au début de l'absence de contractualisation côté marocain, cette pratique n'étant pas courante. Cette situation évolue maintenant, dans le cadre du PAD Maroc où des conventions sont signées avec les opérateurs.

marocaine puis relayée par un opérateur français.

Les échanges nord/sud entre acteurs de nature similaire visent le renforcement des structures (Parc National Souss Massa) et des filières économiques locales marocaines (production de fruits et légumes, filière de l'argane). Ils contribuent à la construction d'interlocuteurs de la collectivité dans la société civile et les milieux professionnels, vis-à-vis desquels le Conseil régional marocain se place dans un rôle fédérateur et structurant.

La contractualisation avec les opérateurs du territoire est ici un outil de la maîtrise d'ouvrage. Elle présente des spécificités en rapport avec la nature des Régions, leurs compétences, l'échelle des territoires d'action. Le dispositif est cependant complexe et n'est peut-être pas encore compris de la même manière par les deux partenaires. La collectivité marocaine est avant tout en attente de compétences spécifiques à forte valeur ajoutée, voire de cofinancements d'actions opérationnelles.

■ Tombouctou / Rhône-Alpes

Dès le début de ses activités de coopération dans la région de Tombouctou, la Région Rhône-Alpes a incité des organisations implantées sur son territoire à proposer et à mettre en œuvre des projets et programmes s'inscrivant dans ses objectifs⁴⁴. Le dispositif a favorisé l'implantation d'organisations rhônalpines qui ont tissé des liens avec des collectivités et des organisations de la région de Tombouctou. Il a aussi appuyé la structuration de nouveaux acteurs de ce territoire. Les activités ont été financées tant par Rhône-Alpes que par des fonds collectés par ces organisations auprès d'autres sources⁴⁵. Avec la mise en place du partenariat en 1999 – nouvelle Assemblée régionale de Tombouctou (ART) – et le recentrage des objectifs sur l'appui à l'émergence des nouvelles collectivités issues de la décentralisation, le dispositif s'est enrichi de nouveaux intervenants : des collectivités de Rhône-Alpes et de Tombouctou, des ONG des deux régions et des établissements publics. Dès lors qu'ils s'inscrivent dans l'objectif du partenariat, les projets et programmes élaborés par ces acteurs peuvent être proposés

44. Il s'agissait d'intervenir sur les territoires les plus touchés par la sécheresse qui avait marqué la région au début des années 1980.

45. Au plan financier cela a dès l'origine favorisé un effet de levier des financements de la Région.

46. Santé, éducation et développement rural essentiellement.

aux financements de Rhône-Alpes, qui les sélectionne selon ses critères d'éligibilité.

Le schéma majoritaire est le suivant : les acteurs africains et français développent leurs propres stratégies et partenariats, centrés sur leurs compétences sectorielles ; le renforcement de la maîtrise d'ouvrage est présenté comme un objectif transversal essentiel pour l'émergence d'acteurs locaux. La cohérence du partenariat est assurée par un ensemble de dispositifs de pilotage et d'animation articulés les uns aux autres⁴⁷. Cette posture partenariale permet aux acteurs d'élaborer des stratégies adaptées à la très grande diversité des territoires de la région de Tombouctou, tout en convergeant sur l'objectif transversal d'émergence des collectivités.

Cette démarche apparaît particulièrement pertinente pour les coopérations inter-régionales, dont les territoires sont étendus et souvent hétérogènes.

Elle a bénéficié du dynamisme et de la convergence de vue d'un milieu de la solidarité internationale particulièrement développé à Tombouctou, où quelques organisations de taille internationale jouent un rôle d'animation, de structuration et de mobilisation. Le partenariat interrégional contribue en retour à renforcer cette structuration, en offrant des cadres d'intervention de longue durée.

■ Evry / Kayes

L'exemple Evry-Kayes et d'autres mettent en avant un autre apport de la coopération décentralisée : le rôle que peut jouer la collectivité française pour mettre en relation la collectivité partenaire avec un ensemble d'autres acteurs – autres agences de coopération en premier lieu, et principalement les bailleurs pouvant apporter les financements qui manquent souvent au partenariat (AFD, Banque mondiale, Commission européenne, autres coopérations décentralisées, etc).

Elle suscite aussi l'insertion des collectivités partenaires dans des réseaux formels (associations d'élus, réseaux internationaux) ou informels (organisation d'échanges nord-sud et sud-sud).

47. La stratégie définie par le Comité de pilotage guide les critères de sélection des activités soutenues. Les intervenants des deux régions assistent aux sessions du Comité de pilotage. Le représentant de Rhône-Alpes à Tombouctou est, avec un responsable de l'ART, en charge d'une mission permanente de coordination des acteurs. Le PADL (programme d'appui au développement local), mis en place à l'initiative du partenariat et financé par lui, dispose d'une équipe qui a développé de nombreux modules de formation, assure des missions d'appui et de conseil des collectivités et le suivi de la mise en œuvre du fonds d'investissement du partenariat.

...dans la gouvernance de leur territoire

●
Partie 3 : Facteurs de réussite

CONCLUSION

Le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage touche à l'essence de ce qu'est une collectivité territoriale. Et de ce fait, il est au cœur de la raison d'être de la coopération décentralisée : qui mieux qu'une collectivité territoriale peut accompagner une autre collectivité dans ce type de démarche ?

Ainsi la coopération décentralisée peut-elle avoir une valeur ajoutée particulièrement précieuse, par rapport à d'autres formes de coopération.

A l'heure où la gouvernance locale est au cœur des préoccupations, les collectivités territoriales ont là un champ d'intervention à investir plus massivement, en articulation avec les autres parties prenantes du développement (États, agences de coopération bilatérales et multilatérales, ONG,...).

La capitalisation a permis de défricher une portion du chemin. Nous espérons qu'elle contribuera ainsi à aider des collectivités territoriales du Nord et du Sud à cheminer ensemble plus facilement et plus loin. Cela dit, la route est longue et beaucoup reste encore à faire pour améliorer la qualité et l'impact des actions de coopération décentralisée en la matière.

Et ne nous y trompons pas : il ne s'agit pas là d'une question technique réservée aux praticiens de la coopération et du développement : l'enjeu est ici éminemment politique. Gageons qu'en accompagnant davantage et mieux le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités, la coopération décentralisée contribuera non seulement à l'efficacité de l'aide, mais aussi à une meilleure gouvernance à l'échelle mondiale.

Car l'essence de la maîtrise d'ouvrage est au fond identique pour une collectivité africaine et pour une collectivité française : il s'agit de gouverner un territoire. Bien des sujets peuvent donner lieu à des échanges mutuellement profitables : comment gérer le lien avec les acteurs du territoire ? Comment articuler le politique et le technique au sein de la collectivité ? Etc. Naturellement, du Nord au Sud, les contextes peuvent être très différents, entraînant des options techniques contrastées. A telle enseigne qu'il n'est pas rare d'entendre « que voulez-vous que nous apprenions là-bas ? Nous pouvons nous enrichir sur un plan personnel, individuel, mais à part cela ? Nos situations sont tellement différentes... ». Oui. Et pourtant... Au Nord comme au Sud, les enjeux actuels de la gouvernance locale exigent de profondes remises en question. Nous le voyons bien, en France, avec la crise financière, la remise en cause des échelons territoriaux, la gestion de la diversité culturelle... Aussi les différences de contexte peuvent-elles paradoxalement constituer de formidables opportunités d'échange, conduisant à bousculer les idées reçues de part et d'autres. En particulier, bien des élus français et africains seraient probablement surpris de ce qu'ils retireraient d'une confrontation de leurs choix politiques respectifs.

Comme beaucoup le clament depuis longtemps, la coopération décentralisée n'est pas une annexe superfétatoire du projet politique de la collectivité : il s'agit d'une politique publique à part entière qui doit s'articuler aux autres politiques territoriales.

Peut-être cette capitalisation permettra-t-elle de contribuer à faire avancer cette idée de quelques pas.

Annexe :

Liste des principaux documents consultés

Rapports d'évaluation F3E

- Ardèche Drôme Ourosogui Sénégal (ADOS) Évaluation du programme de coopération décentralisée "Ardèche/Drôme - Région de Matam. Mamadou Sembene (ACDIL), Ibrahima Ka (PACTE) , F3E
- Action Mopti - Évaluation du Programme de Développement Local Urbain, ville de Mopti (Mali), Gilbert Graugnard (CIEDEL), Mahamane Cissé, décembre 2001, F3E
- Coopération Développement Agglomération Nouvelle d'Evry - CDANE - Évaluation du jumelage coopération / développement entre la communauté d'agglomération Evry Courcouronnes Bondoufle Lisses et la commune de Kayes (Mali), Christophe Mestre, Mahamane Cissé (Ciedel), novembre 2002, F3E
- Pays de survie solidaire - Évaluation du partenariat de coopération décentralisée entre la Commune de Bignona (Sénégal) et l'Assemblée des pays de Savoie (France), Daniel Neu, Cécile Broutin, Ibrahima Ka, Reiye Ganzounou, (Gret), 2005, F3E
- Évaluation de l'action des ONG et collectivités territoriales et de leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal, Hubert de Beaumont (Tech-Dev), Anne-Laure Berger (Cap Juby), Pierre Carpentier (Cap Juby, chef de projet), Rokhaya Cissé (Remix), Mbagnick Guissé (Remix), Hamet Ndour (Remix), Cheikh Sow (Remix), mars 2006, F3E
- Guinée 44 - Évaluation des actions et du positionnement institutionnel de Guinée 44 depuis 2001, Sylvain Pambour, Ousmane Sako (CIEPAC), mars 2006, F3E
- Le Partenariat - Évaluation des actions et du positionnement institutionnel du Partenariat sur la période 2001-2005 : ajustements et perspectives (Sénégal – France). Mamadou Sembene (ACDIL), mars 2006, F3E

- Évaluation du programme de coopération décentralisée entre les villes de Chambéry (France) et Ouahigouya (Burkina Faso), ACDIL, 2006, F3E
- Évaluation de la coopération décentralisée entre l'Agglomération Evry Centre Essonne (France) et la commune de Kayes (Mali), Jean-Marie Collombon, Mamadou Fadiala Ba, (GRET), avril 2007, F3E

Autres études

- La coopération décentralisée franco-burkinabé : vers une coopération de territoire à territoire, 2000, CUF
- Évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne, Bernard Husson, Mahamadi DIAWARA, Février 2003, MAE
- Étude de capitalisation d'opérations AFD / collectivités territoriales françaises, rapport quatrième phase, capitalisation et orientations, Françoise Brunet, 2007, AFD
- Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales, ACT – Gret, 2007, MAE (DGCID-DAECL)

Articles

- La Coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, CIEDEL, Bernard Husson, Transverses n°7 (Groupe Initiatives), juillet 2000
- La coopération décentralisée- Les relations financières restent à construire, Bernard Husson, Techniques Financières et Développement n°80 - Novembre 2005
- Coopération décentralisée et cycle de projet - Approche méthodologique, in
- Coopération décentralisée pour les déplacements urbains : quand les collectivités territoriales du monde échangent leurs expériences ", CODATU XII, juillet 2006
- Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire, Bernard Husson, IIa Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE – AL, Guatemala, mai 2007

Autres

- PAD Maroc, Laboratoire des Maîtrises d'ouvrage locales, Guide des procédures



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

