

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 ?***

Capitalisation d'expériences

– Annexes –

Janvier 2009

Il s'agit là des annexes d'un document de capitalisation d'expériences sur le thème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales du Sud, dans le cadre de partenariats de coopération décentralisée (au sens français).

Le document de capitalisation en tant que tel est composé de deux volumes : le premier présente les enseignements communs issus de la démarche de capitalisation ; le second détaille les monographies de 5 partenariats de coopération décentralisée ayant constitué l'échantillon de base de l'étude.

Par ailleurs, une synthèse de la capitalisation a été réalisée, ainsi qu'une plaquette sur les enjeux du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, à destination plus particulière des élus locaux.



Cités Unies France

9, rue Christiani
75018 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 53 41 81 81
www.cites-unies-france.org



F3E

(Fonds pour la promotion des Études préalables,
des Études transversales et des Évaluations)

32, rue Le Peletier
75009 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 44 83 03 55
www.f3e.asso.fr



PAD-Maroc

(Projet d'Accompagnement du processus de
Décentralisation marocain)

Annexe du Ministère de l'Intérieur
Hay Riad - Rabat, Maroc
Tél. : +212 037 28 61 93
www.padmaroc.org



Avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Une capitalisation par qui ? Pour qui ?

Cette capitalisation a été réalisée à partir des expériences et savoir-faire de **cinq partenariats** de coopération décentralisée, à travers l'implication des personnes citées ci-dessous. Puis elle a été enrichie de réflexions apportées par une quinzaine d'autres collectivités territoriales et organismes français.

L'étude a été accompagnée par une équipe de **consultants**, chargée d'accompagner les partenariats dans la formalisation de leurs savoir-faire, de faire émerger les enseignements communes, puis de concevoir les documents finaux. L'équipe

Act-Gret, composée de consultants Nord et Sud, a été coordonnée par Patrice Noisette.

Un **comité de pilotage** a dirigé l'ensemble de la démarche et a alimenté la réflexion tout au long de l'étude. Ce comité a été présidé par une personne ressource indépendante, Katia Horber-Papazian. Il a été animé et coordonné par Bruno de Reviers (F3E), lequel a également contribué à finaliser les documents publiés.

La capitalisation a été **cofinancée** par le F3E, ainsi que le PAD-Maroc pour l'analyse des partenariats franco-marocains, et une participation de CUF pour l'édition des documents.

Les cinq partenariats de coopération décentralisée

Communauté d'agglomération Évry Centre Essonne / Commune de Kayes (Mali)

CA Évry : Jean-François Mangelaire, responsable du Service coopération décentralisée ; Jean Hartz, vice-président ; Moussa Bah, représentant de la CA d'Evry à Kayes – Coopération Développement Agglomération Nouvelle d'Evry : Emmanuel Cuffini, président – Association « les amis de Kayes » : Bandiougou Doucouré, Josette Fouché et Jean-Pierre Fouché – Commune de Kayes : Fousseyni Konaté, Maire-adjoint.

Conseil général de Loire-Atlantique (avec plusieurs collectivités au sein de Guinée 44) / Commune urbaine de Kindia et les 9 communautés rurales de développement de la Préfecture de Kindia (Guinée)

CG Loire-Atlantique : Michel Merlet et Bernard Deniaud, conseillers généraux ; Stanislas Marcetteau, chef du service des relations internationales – Association Coopération Atlantique Guinée 44 : Pierre Demerle, président ; André Louisy, vice-président ; Nicolas Martin, directeur ; Grégoire Gailly, coordinateur en Guinée ; Selly Keita, responsable du pôle société civile – Mairie de Kindia : Mamadou Drame, maire ; Yaya Keita 1^{er} vice-maire – Société civile : Morlaye Sylla, président des Maraîchers de Kindia et vice-président de l'ONG APEK.

L'équipe des consultants

Fouad M. Ammor, Tempus Maroc
Mamadou Fadiala BA, Odyssee
Pierre Meyer, ACT Consultants

Région Aquitaine / Région du Souss-Massa-Drâa (Maroc)

Région Aquitaine : Elisabeth Gay, chef de mission ; Pascale Maitreau, chargée de mission – Région Souss-Massa-Drâa : Bachir Ahechmoud, vice-président ; Latifa Yaakoubi, secrétaire générale ; Jean-Marie Renversade, conseiller.

Région Rhône-Alpes / Région de Tombouctou (Mali)

Région Rhône-Alpes : Marc Noailly, responsable de la coopération décentralisée ; Région de Tombouctou : Dédéou Traoré, conseiller régional, chef du PADL

Conseil général de Seine Saint-Denis / Commune de Figuig (Maroc)

CG Seine-St-Denis : Marie-Hélène Chambrin, chargée de projets, Service des relations internationales et de la coopération décentralisée ; Ségolène Seressia, direction des espaces verts ; Danielle Amate, responsable du BAPE et Patrick Sarda, chef du service des grands travaux, Direction de l'eau et de l'assainissement ; Pascal Jarrige, chef de projet à la Direction des systèmes d'information – Hydrasol : Abdelkader Bensaoud, directeur – Commune de Figuig : Amar Abbou, 1^{er} vice président ; Brahim Bahou, responsable de la coopération décentralisée ; Mostapha Lali, président.

Patrice Noisette, ACT Consultants
Virginie Rachmuhl, GRET
Emilie Barrau, GRET

Le comité de pilotage

Commanditaires de la capitalisation :

Cités Unies France (CUF)

Virginie Rouquette, chargée de mission au Pôle Méditerranée
Nicolas Wit, directeur général adjoint

F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations)

Laurent Denis, directeur

Bruno de Reviers, chargé d'étude et de capitalisation

Michel Roux, administrateur du F3E, délégué par la ville de Chambéry

PAD-Maroc (Programme d'Appui à la Décentralisation au Maroc)

Jean-François Lantéri, chef de projet

Maxime Poissonnier, chargé du suivi de la composante coopération décentralisée

Collectivités territoriales :

Arricod (Association nationale des directeurs et responsables de relations internationales et de la coopération décentralisée des collectivités territoriales)

Alain Ferrer, directeur des Relations internationales du Conseil général du Val de Marne

Pouvoirs publics :

Agence française de développement (AFD)

Robert de La Rochefoucauld, Relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée

Ministère des Affaires étrangères et européennes /

Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL)

Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

Martine Zejgman, adjointe au Délégué

Universités :

IDHEAP (Institut des hautes études en administration publique à Lausanne)

Katia Horber-Papazian, professeur, responsable de l'unité d'enseignement et de recherche de politique locale et d'évaluation des politiques publiques

Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Adda Bekkouche, chargé d'enseignement au département de science politique

SOMMAIRE

Accompagnement des capitalisations autonomes (2 ^o ce rcle). Mode d'emploi	5
Séminaire transversal des 24 et 25 juin 2008. Présentation, documents de travail, participants.....	18
Présentation synthétique comparée des partenariats capitalisateurs (1er cercle)	35

**ÉTUDE DE CAPITALISATION SUR LE RENFORCEMENT DE
LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DANS LA COOPÉRATION
DÉCENTRALISÉE**

***Accompagnement des capitalisations autonomes
(2° cercle)
« Mode d'emploi – Première étape »***

Novembre 2007

Cette note est destinée à aider les collectivités qui souhaiteraient effectuer de leur côté un travail de capitalisation, et à tenir les autres informées de la méthode mise en œuvre. Pour les premières, elles peuvent naturellement se donner la liberté d'extrapoler ou de simplifier la méthode proposée. L'essentiel est d'avoir une compréhension commune de la démarche de capitalisation et des thèmes et points de capitalisation retenus pour ce programme de travail.

Tous les apports seront évidemment pris en compte pour nourrir la réflexion d'ensemble, en particulier les séminaires transversaux qui auront lieu en janvier.

F3E – CUF – PAD MAROC

1. Les attendus de la démarche de capitalisation

1.1. Qu'est-ce que capitaliser ?

La notion de capitalisation est encore souvent mal comprise car employée dans un sens très large mêlant des idées de synthèse, de traduction méthodologique (vade mecum...), de mémorisation et parfois d'évaluation. Or, la capitalisation d'expérience est très différente de l'évaluation de programmes et relève de méthodes spécifiques de travail.

Comme l'a exprimé par exemple la Fondation C L Mayer, il s'agit de « transformer les expériences en savoir »¹. **La capitalisation consiste à extraire d'une expérience, avec ceux-là même qui l'ont vécue, les enseignements qui vont permettre de ne pas recommencer les mêmes erreurs et de profiter des savoir-faire qui ont été produits.** Pour cela, on se détache du fait que l'expérience ait atteint ou non ses objectifs initiaux pour se concentrer sur les processus qui ont été à l'œuvre, les « événements déclencheurs » et la manière dont chaque acteur a réagi à ces événements. Les méthodes mobilisées reposent sur l'expression des acteurs (ressentis, attitudes, opinions sincères...) et l'analyse de ce qu'il s'est passé dans l'espace formel comme dans l'espace informel. Ce sont d'abord les acteurs qui « capitalisent » (souvent avec l'aide d'un consultant).

Dans un premier temps, on reconstitue le processus, avec les similitudes ou les différences des regards que les acteurs portent sur lui et sur ses moments clefs, ceux qui ont été déterminants pour la décision et pour l'action. Dans un second temps on s'interroge sur ces moments et sur les divergences éventuelles des perceptions qu'en ont les acteurs, pour faire ressortir les décisions qui ont été prises ou les comportements qui ont été adoptés.

Pour des institutions, précisent G. Graugnard et V. Quiblier, la capitalisation permet de « conserver la mémoire des activités dans un contexte où le savoir-faire migre, où les détenteurs de savoirs transfèrent leurs connaissances vers d'autres opérateurs de la structure où vers l'extérieur ». Comme elle « porte sur ce que l'on a fait », « une limite incontournable s'impose, celle de la mémoire. Il importe de s'assurer que **la mémoire de l'action** existe et est accessible ».²

Cette mémoire ne peut pas être seulement textuelle : la capitalisation fait appel à **l'interprétation des acteurs**. Si elle est collective elle confronte leurs perceptions différentes, leurs interpellations mutuelles pour dégager ensemble le chemin qui a conduit à la réussite (ou à l'échec), les savoir-faire qui ont été mobilisés ou construits aux moments clefs, c'est-à-dire le « comment » de l'action.

G. Graugnard et V. Quiblier définissent ainsi la notion de capitalisation : « Capitaliser, c'est se donner les moyens de valoriser ce que l'on sait faire et éviter de perdre son savoir. Le savoir capitalisé permet alors de donner des clefs, d'être outillé, pour aborder les activités à venir. C'est donc faire passer des savoirs implicites (puisque je fais, je sais faire) à une forme explicite (je sais faire et je peux expliquer comment je fais). Ce savoir est d'abord à ceux qui l'ont produit. Il peut ensuite être diffusé à des tiers si cela est souhaité. »

Il est donc important de ne pas confondre la capitalisation avec l'évaluation. L'action elle-même, sa réussite ou son échec, ses effets positifs ou négatifs etc. ne sont pas considérés en tant que tels ; ces paramètres sont seulement pris en compte pour choisir l'action à partir de laquelle on va capitaliser, parce qu'ils permettent de penser que l'on pourra en tirer des enseignements utiles en termes de savoir-faire.

Il ne faut également pas comprendre la capitalisation comme une modélisation de l'action et de ses méthodes. La capitalisation « extrait » de l'action des savoir-faire que l'on identifie et qui vont donc être échangeables et transférables. Ces savoir-faire pourront être adaptés à d'autres pratiques, à d'autres situations, similaires ou différentes, par les mêmes acteurs ou par d'autres. Ils sont partiels et ne cherchent pas à « faire système ».

1.2. Un partenariat, deux regards

Le programme de capitalisation engagé par F3E, CUF et le PAD Maroc sur la coopération décentralisée, porte sur des partenariats de coopération, c'est-à-dire sur des couples de collectivités

¹ Voir le site Internet de la Fondation Charles-Léopold Mayer, dont ce paragraphe synthétise et traduit une présentation de la capitalisation.

² G. Graugnard, V. Quiblier, CIEDEL, Introduction à la capitalisation d'expériences, F3E, 2006.

locales engagés mutuellement dans des programmes et des actions de coopération dans le cadre de conventions à plus ou moins long terme.

Il est donc essentiel **que la capitalisation suscite et croise les regards des deux partenaires, des acteurs qui ont été impliqués de chaque côté**. Il faut d'abord partir du principe que chacun n'a qu'une vue partielle des choses, ne peut avoir seul la mémoire d'un programme ou d'une action conduits à deux. Mais aussi, ce qui a été important pour l'un a pu ne pas apparaître comme tel pour l'autre ; deux interprétations différentes peuvent être données d'une même situation voire d'une même décision. La capitalisation n'a pas forcément pour but de « se mettre d'accord » : le consensus est important pour la chronologie des faits (que l'on parle de la même chose) mais des divergences peuvent subsister dans leur interprétation. La capitalisation peut apporter plusieurs types d'enseignements : ceux que chacun en retirera pour lui-même et ceux qui en seront retirés en commun.

Ce qui est en revanche nécessaire, c'est que les divergences éventuelles soient clairement identifiées, et autant que possible interprétées relativement aux situations en cause, au rôle de chaque acteur et à son contexte propre (notamment institutionnel).

Il est donc important pour chaque collectivité française de solliciter autant que possible son partenaire :

- soit qu'il conduise de son propre côté une démarche identique : on croise alors à chaque étape les éléments produits de manière à établir leurs convergences et leurs divergences et à les interpréter ensemble ;
- soit qu'on lui propose de réagir à chaque étape à ce que l'on aura produit, pour qu'il complète, approfondisse, interroge etc. à partir de sa propre information et de sa propre lecture.

Rappelons enfin que l'on capitalise sur sa propre expérience, pas sur celle de l'autre...

1.3. Les points de capitalisation

Le programme de capitalisation engagé par F3E, CUF et le PAD Maroc part de l'identification des enjeux et de la montée en puissance des objectifs d'appui institutionnels dans la coopération décentralisée, ainsi que de l'importance que revêt la de la question de la maîtrise d'ouvrage (MO) dans cet appui institutionnel (nous reviendrons plus loin, au paragraphe 1.4, sur la notion de maîtrise d'ouvrage).

La démarche de capitalisation vise à identifier et promouvoir les dispositifs institutionnels de coopération décentralisée favorisant un renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales. Pour cela, elle s'attache particulièrement aux circuits de décision et aux circuits de financement, et donc à l'organisation des acteurs.

Elle est centrée sur les cinq grands « points de capitalisation » suivants :

- ❑ **La définition et l'organisation du partenariat** de coopération décentralisée relativement à la problématique de renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage (cela porte en particulier sur la phase de diagnostic et ses implications sur le montage du partenariat) : identification/diagnostic, objectifs associés, contractualisation, projets correspondants ou relation aux projets, dispositif éventuel de pilotage ou suivi mis en place...
- ❑ **L'organisation de la décision** : circuits de décision internes à la MO, place de la MO dans les circuits institutionnels externes, organisation de la décision par les contrats et partenariats opérationnels –délégation et contrôle–, dispositifs d'assistance à maîtrise d'ouvrage...
- ❑ **L'organisation des financements** : ressources propres / territoriales / externes mobilisées, nature et temporalité des financements, organisation des fonctions de gestion et signatures, ressources générées par le projet, articulations entre décisions et financements...
- ❑ **Les dispositifs et actions spécifiques d'appui institutionnel**, leur articulation aux projets et leur relation, directe ou indirecte, au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage.
- ❑ **La relation entre la maîtrise d'ouvrage et son environnement territorial** (ensemble des autres acteurs réels ou potentiels), dans une double perspective de démocratie locale et de développement local, et ses implications sur le projet (notamment : adaptation du projet aux capacités d'investissement et de gestion, impacts recherchés, capacités d'évolutions, éléments mis en place à l'issue du projet et pour les projets futurs...).

1.4. La maîtrise d'ouvrage

La notion de maîtrise d'ouvrage est susceptible d'acceptions différentes. Le programme de capitalisation lui apportera sans doute des éclairages utiles.

Nous proposons de la considérer de manière à la fois extensive et ouverte.

On peut proposer une définition générique de la maîtrise d'ouvrage en écrivant que le maître d'ouvrage d'un programme ou d'une action est celui qui le décide, le définit et le finance, qui dirige sa mise en œuvre et en assure le contrôle –au besoin avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage-, qui pour cela délègue ou confie le cas échéant sa réalisation à d'autres –à l'aide de cahiers des charges ou termes de références qu'il a conçus lui-même et par contrats– et auquel reviendra in fine la responsabilité de ses résultats.

Cette définition extensive est susceptible de bien des variations, en fonction par exemple (pour des collectivités locales) :

- des compétences attribuées à la collectivité par la décentralisation administrative et de son autonomie décisionnelle et financière ;
- de la nature des programmes ou actions ;
- de l'organisation formelle et informelle des acteurs principaux (décision et financement) ;
- etc.

Etant l'exercice des fonctions de maître d'ouvrage, la maîtrise d'ouvrage peut être exercée par un seul organisme ou par plusieurs, organisés de manière plus ou moins formelle. Cet exercice peut être explicite ou non.

Les deux partenaires peuvent ne pas en avoir la même compréhension, ne pas accorder par exemple la même importance à un type de décision ou à un autre (politique ou technique...), à un financement ou à un autre etc.

On devra donc se demander au cours de la capitalisation qui avait vocation à être maître d'ouvrage (l'a-t-il été ou non ?) et comment ses capacités ont évolué, ce qui a constitué effectivement maîtrise d'ouvrage etc.

La problématique qui fonde cette capitalisation repose sur un présupposé : la collectivité locale est (au moins en puissance) le maître d'ouvrage qu'il s'agit d'appuyer, de renforcer. Mais on ne pourra pas toujours se poser la question du « renforcement » d'une manière aussi simple. Il faudra, le cas échéant, prendre en compte d'autres modes organisationnels et si ils sont jugés pertinents s'attacher à leur propre renforcement et à la manière dont, directement ou indirectement il contribue à celui de la collectivité locale.

Dans l'un des partenariats du « premier cercle » de capitalisation, nous retenons ainsi un programme conduit entre un parc naturel régional français et un parc naturel marocain. Ce programme est inscrit dans le cadre d'une coopération interrégionale bien que le PNR marocain soit de statut étatique, mais il relève bien de l'appui institutionnel et l'on a affaire à deux organisations en capacité de maîtrise d'ouvrage pour ce qui les concerne.

Enfin, on devra s'intéresser à la maîtrise d'ouvrage sous les différents aspects qu'elle recouvre dans le partenariat de coopération :

- maîtrise d'ouvrage du partenariat lui-même ;
- capacité de maîtrise d'ouvrage de chacune des deux collectivités, de manière générale (la question n'est pas seulement celle de l'appui au Sud, mais aussi celle des retombées du partenariat pour le Nord) ;
- maîtrise d'ouvrage de programmes ou d'actions spécifiques.

1.5. Quelques précisions complémentaires

Ajoutons ici quelques autres précisions utiles pour la mise en œuvre de la capitalisation :

- ❑ **Une approche large des processus** de décision sera nécessaire pour repérer les difficultés rencontrées et les freins posés et pour faire émerger les signes d'évolution des pratiques. La capitalisation portera ainsi sur « la définition et la mise en œuvre de dispositifs décisionnels, organisationnels et financiers », considérés en tant qu'ils permettent de mettre en évidence les questions d'appui institutionnel –au sens large– et plus particulièrement de renforcement de la maîtrise d'ouvrage. On veillera à ne pas pointer seulement les questions qui ont été posées et la manière dont des réponses leur ont été (ou non) apportées mais aussi celles qui n'ont pas été

posées, conduisant ainsi à occulter un objectif ou à ne pouvoir se donner les moyens d'engager sa mise en œuvre.

- ❑ La question de **l'articulation entre l'objectif d'appui institutionnel et la mise en place de circuits financiers** qui soient en adéquation avec une réelle mise en situation de maîtrise d'ouvrage et de responsabilisation des communes partenaires est au cœur des réflexions en cours dans la coopération décentralisée. Mais le renforcement effectif de la maîtrise d'ouvrage reste souvent plus un objectif qu'une réalité. Les raisons en sont diverses ; parmi elles se trouve un manque de confiance et/ou d'efficacité des circuits financiers légaux existants. Il sera particulièrement important de bien prendre en compte les motifs des décisions, les points de vue des deux partenaires et les évolutions dans le temps des circuits et de leur mise en œuvre pour repérer et interpréter les savoir-faire utiles acquis.
- ❑ Il sera important de **situer le partenariat dans son contexte historique** (d'où vient-il ?) et actuel (quels autres partenariats ?), pour chacun des deux partenaires, pour pouvoir identifier l'émergence des objectifs et les sources des difficultés de leur mise en œuvre. On n'oubliera pas non plus que la question de la maîtrise d'ouvrage est double : elle porte aussi sur la collectivité française.
- ❑ On veillera à **identifier la manière dont les contextes locaux de décentralisation ont été pris en compte ou non** (ici encore, de part et d'autre), aux différentes étapes (en particulier lors du diagnostic, lors du montage institutionnel du partenariat et lors du montage des circuits financiers), dans les analyses et les décisions.

2. La mise en place de la capitalisation

2.1. Qui capitalise ?

La capitalisation doit être **conduite par une personne ou un petit groupe de deux ou trois personnes**, de manière à bénéficier d'une continuité de travail.

Cette personne ou ce groupe –que nous appelons l'animateur– doit disposer d'une disponibilité suffisante –de quatre ou cinq jours à une petite dizaine environ, qui dépend de l'ampleur des objectifs et des ambitions ainsi que de la disponibilité de la mémoire textuelle et vivante du partenariat.

La capitalisation doit **mobiliser les personnes qui ont participé directement au montage et à la mise en œuvre du partenariat**, en particulier (mais pas exclusivement) celles qui y ont eu une position de responsabilité : élus, responsables techniques de la collectivité locale, représentants des partenaires (autres collectivités et opérateurs) présents au sein du partenariat ou dans les actions considérées.

C'est ce que nous proposons de faire dans le cadre d'un groupe de travail, réuni par deux fois (les « ateliers »).

Au besoin, certaines de ces personnes devront être sollicitées alors qu'elles ne sont plus au sein des mêmes services (voir du même organisme), parce qu'elles ont seules la mémoire d'une période ou d'un programme important.

Il peut être également judicieux d'**inviter plus largement** des acteurs locaux ayant participé aux actions ou que l'on souhaite mieux impliquer dans la mise en œuvre du partenariat (par exemple associations de migrants) à partager un moment de réflexion autour des résultats de la capitalisation.

2.2. Pourquoi capitaliser ?

Il sera important de se poser cette question au départ, à la fois pour justifier le travail entrepris (et la sollicitation des personnes ad hoc) et pour se référer à ces objectifs en cours de route afin de vérifier que ce que l'on identifie et fait ressortir leur répond bien.

Les objectifs de la capitalisation peuvent être divers. L'identification des savoir faire acquis peut faciliter la poursuite du partenariat à travers des changements de personnes ou d'organisation (transmission), permettre de mieux définir les nouveaux pas à franchir (« programme d'acquisition »), pouvoir échanger plus efficacement son expérience avec d'autres (confrontation et mutualisation),

nourrir d'autres programmes (transfert), jouer un rôle d'animation de réseau (accompagnement), parfois relancer une dynamique (mettre en évidence les acquis) etc.

2.3. Sur quoi faire porter la capitalisation ?

C'est une question parfois délicate. Le partenariat peut avoir donné lieu à des projets très divers, mis en œuvre d'une manière plus ou moins complète. Il peut avoir lui-même évolué dans le temps. La mémoire ne peut être que partielle.

La capitalisation peut par exemple porter sur :

- le partenariat lui-même (montage, mise en œuvre et suivi, contrôle et évaluation), où des savoir faire de maîtrise d'ouvrage peuvent être acquis ou consolidés ;
 - des projets d'investissement ou de fonctionnement, conduits directement par la collectivité locale (de préférence) ou par un organisme en dépendant ou agissant à son échelle territoriale ;
 - des actions spécifiques d'appui (formation par exemple), en considérant leur propre organisation et fonctionnement plus que ce qui y a été enseigné (on toucherait alors plutôt au bilan ou à l'évaluation).
- Elle peut porter sur plusieurs objets ou sur un seul.

Il n'y a pas de règle, mais on peut proposer des critères de choix :

- disposer d'un recul suffisant dans le temps : il n'est pas très utile de considérer un projet dont on commence à peine le montage, ou qui n'a pas encore commencé ou démarre à peine (sauf dans ce cas si le montage a été lui-même complexe et lieu d'acquisitions importantes) ;
- disposer d'une mémoire (voir le paragraphe 2.3 ci-dessous) ;
- qu'il y ait, ou qu'il y ait eu, une maîtrise d'ouvrage, au moins partielle ou embryonnaire, définie et identifiable ;
- que l'on suppose ou puisse supposer qu'il y a eu renforcement de la maîtrise d'ouvrage ou appui à la constitution d'une capacité de maîtrise d'ouvrage.

Il est utile de limiter le champ de la capitalisation au départ (même si on sera peut-être ensuite conduit à l'élargir un peu). Les partenariats qui ont déjà une certaine histoire peuvent porter sur des objets nombreux et très divers. On repèrera alors, en fonction des critères ci-dessus quelques objets : le partenariat, un programme ou une action, un thème ayant généré plusieurs actions liées entre elles...

D'une manière globale, il faut bien entendu que le partenariat ait eu d'une manière informelle ou formelle pour objet l'appui institutionnel ou le renforcement de la maîtrise d'ouvrage, aux yeux des deux partenaires : il serait difficile de capitaliser sur un thème qui n'aurait pas constitué un objectif.

2.4. Quelles informations mobiliser ? Jusqu'où aller ?

L'information à mobiliser peut être variée. Il est essentiel de **disposer d'une information factuelle**, puisque c'est en reconstituant le processus de travail que l'on commence la capitalisation.

Cette information peut être variée :

- conventions, contrats, accords informels ;
- comptes rendus de réunions, relevés de décision ou verbatims ;
- notes descriptives de ce qui est décidé ou mis en place (projet, organisation, financement...) ;
- documents utiles à la reconstitution ou à l'interprétation (état et fonctionnement de la décentralisation, organisation de la collectivité locale, rapports d'évaluation...) ;
- etc.

L'information écrite s'accompagne de la sollicitation de la mémoire des personnes, en croisant autant que possible les souvenirs. On fait l'aller-et-retour entre l'une et l'autre pour vérifier les faits.

La capitalisation ne constitue pas une reconstitution historique approfondie. **La reconstitution est un moyen et non une fin.**

Il faut donc procéder par couches d'approfondissement successives, en s'arrêtant dès lors que l'on a identifié les éléments utiles. On approfondit encore ces derniers en cas de besoin.

La méthode consiste donc à réunir d'abord l'information de premier rang, celle que l'on identifie et mobilise facilement, puis à rechercher une information plus précise aux endroits où l'on repère des manques. Il faut savoir s'arrêter une fois l'objectif atteint.

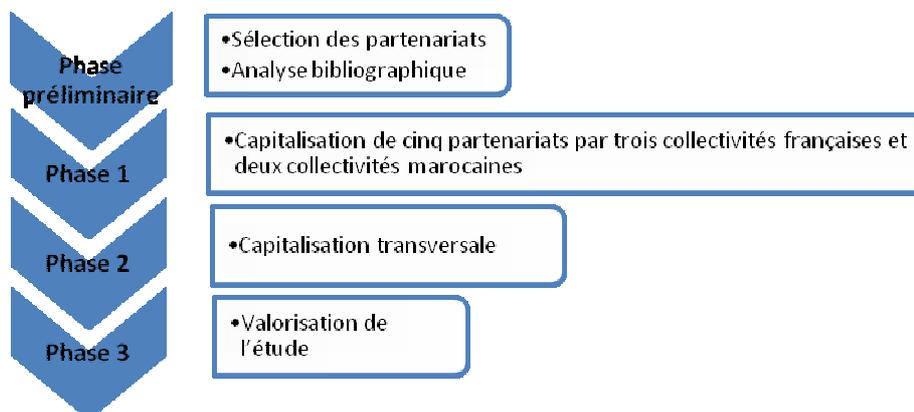
3. La démarche d'ensemble

3.1. Le déroulement d'ensemble du programme de capitalisation

L'étude engagée par F3E, la CUF et le PAD Maroc avec ACT Consultants et le GRET se déroule en trois phases, après une première phase préliminaire. Les deux phases de capitalisation proprement dite sont :

- capitalisation par partenariat : les cinq partenariats du « premier cercle » sont accompagnés par les consultants et suivent une démarche complète et rigoureuse ; ceux du « second cercle » peuvent engager un travail similaire, succinct ou plus approfondi, en bénéficiant de l'expérience du premier cercle ou peuvent simplement bénéficier des résultats au fur et à mesure, pour alimenter leur réflexion d'une manière moins formelle ;
- échanges et capitalisation transversale : ce travail s'effectuera entre l'ensemble des participants au processus d'étude, dans le cadre de deux séminaires (le premier réunira les cinq partenariats du premier cercle et le cas échéant ceux du second qui auront été approfondis ; le second réunira l'ensemble des premier et second cercle) ;
- valorisation de l'étude.

Le déroulement de l'étude



3.2. La démarche de capitalisation, pour un partenariat

Il s'agit de reconstituer un processus –en relation avec les thèmes de l'étude (renforcement de la maîtrise d'ouvrage et circuits financiers)– ;

d'identifier, à partir de cette reconstitution, **les moments clefs** où il y eut, en tant que telle ou à travers l'action, acquisition ou mise en œuvre nouvelle de savoir faire ;

d'interpréter ce qui s'est passé, le « comment on a fait » pour en tirer des enseignements.

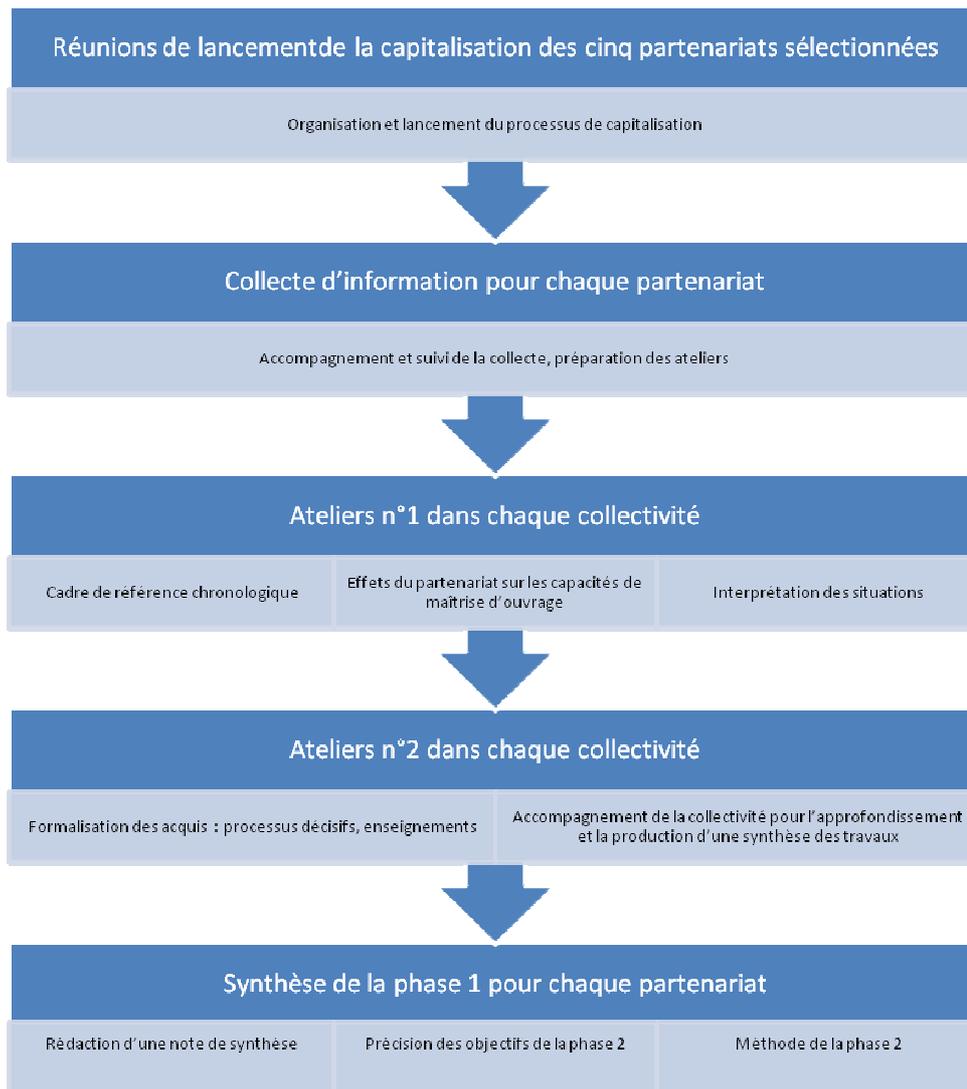
On travaille à partir des faits et non pas sur des questionnements, des problématiques considérées en tant que telles. Nous considérons comme « faits » les « décisions », formelles ou informelles, prises tout au long du processus et les « événements » qui ont suscité des décisions –ou qui ont entraîné des changements effectifs sans décision formelle.

Le schéma de la progression du travail est simple. Elle est organisée en deux temps principaux :

- la reconstitution du processus, l'identification des moments clefs et de ce qui s'y est passé ;
- la formalisation des acquis (savoir-faire) et leur interprétation.

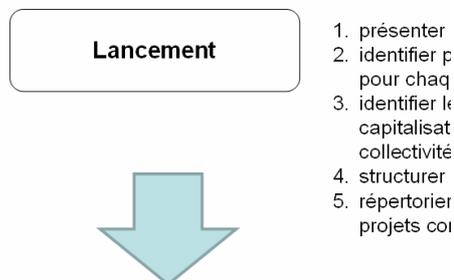
La démarche des collectivités du second cercle qui souhaitent capitaliser peut être similaire à celles du premier cercle, à quelques variantes près (absence d'accompagnement permanent par le bureau d'étude, simplification éventuelle de la démarche). Elle doit rester rigoureuse pour être productive.

Le déroulement de la capitalisation par partenariat (premier cercle)



3.3. Les principales étapes

Les trois principales étapes sont synthétisées par les diapositives ci-dessous. Nous détaillons au chapitre suivant les deux premières. Nous enrichissons la présentation de l'atelier 2 un fois engagé avec le premier cercle.



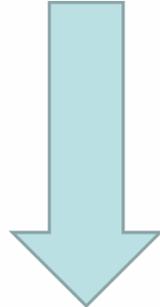
LES PERSONNES-RESSOURCES qui n'auro processus de capitalisation afin de les mobilis s'adjoindre les compétences des personnes c développer un savoir-faire particulier dans le **ORGANISER LE** groupe de capitalisation en capitalisation selon les objectifs définis et dai son mode de fonctionnement.

Identifier les sources documentaires et c documents écrits (où ? qui centralise ?) et de comment ? quel guide d'entretien ?..).

Lister les actions en cours du partenariat précision suffisante leur mode de mise en œ et les circuits financiers, et d'identifier les act

Établir la chronologie du partenariat, qui actions en cours

Atelier 1



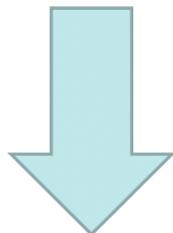
1. adoption de la chronologie du partenariat, donc du cadre de référence de la capitalisation ;
2. identification de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et des faits (décisions et événements) à prendre en compte pour l'objectif de la capitalisation, notamment la structuration opérationnelle des actions initiées dans le cadre du partenariat ;
3. mise en évidence des relations (favorables ou non) entre le dispositif institutionnel, le circuit financier et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ;
4. une première identification et caractérisation des savoir-faire mis en œuvre et développés dans le cadre du partenariat et qui ont joué un rôle en faveur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

- Cadre de référence (chronologie).
- Organisation de la maîtrise d'ouvrage.
- Liste des décisions et événements retenus comme pouvant être significatifs pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage.
- Synthèse de l'analyse des relations entre dispositif institutionnel et renforcement de la maîtrise d'ouvrage.
- Liste des savoir-faire identifiés.

ACT consultants (www.act-consultants.fr) et GRET

10

Atelier 2



- Approfondir les interprétations de l'atelier 1.
- Ce sont les divergences qui mobiliseront plus le deuxième atelier avec l'objectif les raisons de ces divergences.

On tentera notamment de caractériser :

- La perception du fonctionnement du partenariat.
- Les écarts de compréhension des objectifs du partenariat.
- La disparité des résultats attendus par les partenaires et les opérateurs.
- Les différences d'interprétation sur le rôle de la maîtrise d'ouvrage.
- Les défauts d'information débouchant sur une non-prise en compte des contraintes réglementaires, économiques ou sociales de chaque partenaire.

FORMALISER LES SAVOIR-FAIRE

Pour être reproductibles, les « savoir-faire » identifiés comme opérant en faveur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage doivent être modélisés sous une forme suffisamment simple pour être aisément diffusables et transposables. On distinguera ici les savoir-faire qui ont été développés dans le cadre du partenariat de ceux qui étaient préexistants. Un classement des savoir-faire selon les contextes dans lesquels il est pertinent de les mettre en œuvre sera proposé.

REVENIR EN TANT QUE TEL SUR L'OBJECTIF DE RENFORCEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Dans la perspective de la préparation du séminaire transversal, nous inviterons chaque atelier à s'exprimer sur l'objectif même du renforcement de la maîtrise d'ouvrage et les significations qui peuvent lui être accordées.

CP 4

- Validation
- Orientations phase 2

ACT consultants (www.act-consultants.fr) et GRET

11

3.4. Le calendrier

Les séminaires transversaux auront lieu en janvier 2008. La capitalisation, pour le second cercle, devrait donc être réalisée de fin novembre à début janvier.

Selon leurs propres contraintes, les collectivités qui le souhaitent pourront bien sûr s'inspirer des acquis de ce programme de capitalisation pour conduire indépendamment leur propre démarche, dans un temps plus long ou ultérieur.

4. Les étapes de travail

4.1. Le lancement et la constitution de l'information

4.1.1. La réunion de lancement

La capitalisation débute par **une étape de mise en place**, qui est conduite par l'animateur. Elle peut se faire utilement dans le cadre d'une réunion de lancement à laquelle les principaux collaborateurs de la collectivité impliqués dans le partenariat seront présents au côté de l'animateur. En particulier, il faudra la présence de l'élu référent pour une première partie au moins de la réunion. Ce sera le moment de constituer autour du responsable de la capitalisation un petit « groupe de capitalisation » qui demeurera le noyau actif durant toute la démarche.

Les objectifs de la réunion de lancement sont :

- 1. Présenter la démarche** de travail et son calendrier.
- 2. Identifier précisément les objectifs** de la capitalisation.
- 3. Identifier les acteurs** pouvant contribuer utilement à la capitalisation, (collaborateurs de la collectivité et de la collectivité partenaire) : il importe d'identifier rapidement les personnes qui n'auront pas encore été informées afin de les mobiliser au plus vite.
Il s'agit notamment de s'adjoindre les compétences des personnes qui ont dû mettre en œuvre ou développer un savoir-faire particulier dans le cadre des activités du partenariat. Il faudra donc passer en revue la liste des intervenants avec une attention particulière pour ceux qui ont travaillé en relation directe avec la collectivité partenaire
- 4. Organiser le dispositif** de la capitalisation.
On définit le groupe de capitalisation (« animateur » et « ateliers ») et son mode de fonctionnement.
Il est également nécessaire d'identifier les sources documentaires, de définir le processus de collecte des documents écrits (où ? qui centralise ?) et le cas échéant des déclarations verbales recueillies hors réunions (qui ? comment ?..), afin que les membres du groupe de capitalisation évaluent le plus justement la charge de travail qui en résulte (prévoir les tâches d'analyse de ces informations. Les documents réunis seront tous ceux qui témoignent de décisions ou d'événements.
- 5. Répertorier les programmes et actions du partenariat en cours**, selon leur chronologie et identifier si possible dès ce moment ce sur quoi on va capitaliser.
Il faudra pouvoir décrire avec une précision suffisante leur mode de mise en œuvre, notamment les circuits de décision et les circuits financiers, et d'identifier les acteurs concernés dans ces processus. Ce travail de préparation s'accompagne d'un début de chronologie du partenariat, qui touchera aussi à son amont, avant les actions en cours (voir la note bibliographique).

Cette réunion pourra durer une demi-journée.

4.1.2. La mobilisation du partenaire

Il est essentiel d'informer la collectivité partenaire de la démarche, en lui proposant de l'associer, sous l'une des deux formes évoquées plus haut.

Au cas où elle engagerait la démarche en parallèle, elle organisera sa propre réunion de lancement.

Une autre méthode est de réaliser la capitalisation ensemble, dans le cadre d'une présence des représentants de l'une des deux collectivités auprès de l'autre.

Il faut alors veiller à ce que chacun puisse apporter sa propre information et exprimer son propre point de vue, en ménageant au besoin des moments de travail séparés.

Le travail de constitution de l'information sera poursuivi en préparation de l'atelier 1. On établit une chronologie du partenariat et des événements qui ont marqué sa mise en œuvre. Elle sera envoyée aux participants à l'atelier avec la documentation complémentaire utile et la grille de travail, pour leur permettre de préparer leur contribution.

4.2. L'Atelier n°1

4.2.1. Principes

L'atelier 1 travaille à partir de la chronologie des événements et du repérage des événements les plus importants : moment de décision, de mise en œuvre, de suspension, de reprise, d'accélération... Parmi ces événements, on identifie ceux qui ont constitué une expérience déterminante au cours du partenariat ou du projet, qui ont joué un rôle important pour la maîtrise d'ouvrage, qui ont conduit à l'acquisition ou au renforcement de savoir-faire.

C'est un travail de reconstitution, de mise à plat, dont **les résultats devront être les plus communs possibles aux deux partenaires** de manière à fonder l'étape suivante sur une base consensuelle.

Il y aura cependant des divergences, sur l'importance relative des faits ou sur la caractérisation des liens entre les faits retenus et leurs origines, mais aussi parfois sur les faits eux-mêmes. On se contentera de noter les divergences sans chercher à les réduire : ce seront probablement elles qui seront le plus source d'enseignements. Il est opportun de laisser passer un peu de temps avant de les reprendre, pour l'atelier 2.

Le développement de l'arbre de décision devra être limité à certains acteurs / personnes (élus, techniciens, opérateurs...), qui auront été identifiés pour l'essentiel en phase de lancement, de manière à ne pas disperser inutilement l'observation et l'analyse.

L'atelier 1 se déroule sur une grande demi-journée ou une journée complète. Un verbatim aussi précis que possible en sera établi (prévoir une personne à cet effet). Il est important que le responsable politique de référence y participe.

L'atelier est animé par l'animateur de la capitalisation.

L'atelier ne pourra peut-être pas achever son travail dans le temps prévu. Il faudra veiller à ce qu'au moins l'ensemble des éléments devant être repérés le soient. On pourra le cas échéant approfondir leur identification et leur analyse à distance, entre les deux ateliers, ou par une réunion complémentaire si possible.

4.2.2. Grille de travail

L'atelier 1 a pour objectifs :

- 1. L'adoption de la chronologie du partenariat**, donc du cadre de référence de la capitalisation : la trame chronologique est constituée de la succession des décisions et des événements depuis l'origine du partenariat (pour les programmes ou actions considérés). Les décisions prises par chacun des partenaires y sont consignées avec les principaux effets qui en résultent. Les événements qui ont marqué le déroulement des activités inscrites dans le partenariat et qui ont pu conduire à la prise de décisions y sont reportés avec les décisions qu'ils ont provoquées. La trame chronologique préparée avant l'atelier n°1 sera soumise à l'approbation des participants et pourra être enrichie par une plus grande précision descriptive.
- 2. L'identification des faits** (décisions et événements) à prendre en compte pour l'objectif de la capitalisation, notamment la structuration opérationnelle des actions initiées dans le cadre du partenariat : dans la trame chronologique on identifie les décisions et actions dont les conséquences ont eu un effet direct ou indirect sur l'organisation des circuits de décisions et de financements et plus largement sur la structuration opérationnelle des activités (maîtrise d'ouvrage au sens élargi). Ce premier travail pourra être enrichi ultérieurement, notamment après la discussion sur les décisions qui ont joué en faveur ou non du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des partenaires du sud.
- 3. La mise en évidence des relations** (favorables ou non) entre le dispositif institutionnel, le circuit financier et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage : on repère quels choix et décisions ont été favorables au renforcement de la maîtrise d'ouvrage et inversement quels sont ceux dont les effets ont été négatifs pour la poursuite de cet objectif. L'analyse des événements et des décisions identifiés à l'étape précédente permettra de mettre en évidence ces relations. Elle pourra être menée sous la forme d'un tour de table permettant à chaque participant d'exprimer son analyse

des effets de chacun de ces événements, à court terme et à long terme. On se focalisera sur les décisions ayant trait au dispositif institutionnel du partenariat, pour éviter de se disperser sur des décisions trop spécifiques aux actions mises en œuvre (qui sont par essence peu ou pas généralisables).

Ce premier échange entre les participants sur les causalités du renforcement de la maîtrise d'ouvrage fera probablement ressortir des divergences d'analyse. Il n'est pas souhaitable de rechercher à cette étape la convergence entre les points de vue. En revanche, il faudra mémoriser aussi précisément que possible la rationalité (les arguments) qui fonde chaque prise de position.

4. Une première identification et caractérisation des savoir-faire mis en œuvre et développés dans le cadre du partenariat et qui ont joué un rôle en faveur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

Pour chaque événement ou décision qui a contribué au renforcement de la maîtrise d'ouvrage, selon le point de vue d'au moins un participant, il faudra indiquer à titre d'hypothèse l'enseignement qui peut en être déduit et en quoi la décision et sa mise en œuvre sont reproductibles. Chaque processus identifié sera décrit de l'origine de la décision jusqu'aux modalités de sa mise en œuvre (pourquoi ? quoi ? qui ? comment ? dans quel contexte ?..).

4.2.3. Résultats

Une note synthétique reprendra les principaux résultats obtenus :

- Cadre de référence (chronologie).
- Liste des décisions et événements retenus comme pouvant être significatifs pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage.
- Synthèse de l'analyse des relations entre dispositif institutionnel et renforcement de la maîtrise d'ouvrage.
- Liste des savoir-faire identifiés.

Cette note sera préparée par l'animateur et constituera la base de la préparation de l'atelier 2. Elle sera au besoin précisée et approfondie en réinterrogeant les participants à distance.

4.3. L'Atelier n°2

4.3.1. Principes

L'atelier n°2 vise à approfondir les résultats atteints par le premier. Il a essentiellement pour objectif de tirer les enseignements des divergences d'analyse exprimées à l'étape précédente et de formaliser les savoir-faire qui ont été identifiés.

Le déroulement précis de l'atelier 2 sera mis au point en fonction des résultats du premier.

4.3.2. Grille de travail

L'atelier portera essentiellement sur trois questions :

Approfondir les interprétations communes et les divergences d'analyse.

Les interprétations communes auront été la plupart du temps esquissées lors de l'atelier 1. Il s'agira donc seulement de les confirmer et de les approfondir. Ce sont les divergences qui mobiliseront plus le deuxième atelier : on cherchera à comprendre les raisons qui fondent ces divergences.

On fait l'hypothèse que lorsqu'un acteur analyse une décision ou un événement comme positif pour l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage alors qu'un autre acteur l'analyse comme négatif ou sans impact, il est probable que cette divergence d'analyse résulte de différences d'information, de compréhension ou encore d'attentes entre ces acteurs. L'étude de ces situations permettra de tirer les enseignements permettant de se prémunir des divergences causées par des incompréhensions ou des ambiguïtés.

On tentera notamment de caractériser :

- La perception du fonctionnement du partenariat.
- Les écarts de compréhension des objectifs du partenariat.
- La disparité des résultats attendus par les partenaires et les opérateurs.
- Les différences d'interprétation sur le rôle de la maîtrise d'ouvrage.
- Les défauts d'information débouchant sur une non-prise en compte des contraintes réglementaires, économiques ou sociales de chaque partenaire.
- ...

Pour chaque cause identifiée, il sera proposé une façon d'éviter les malentendus. Autant que possible, elle résultera de l'observation des contextes qui ont été favorables à une meilleure compréhension entre tous les acteurs impliqués dans le partenariat et ses activités. Il peut s'agir de simples précautions comme de procédures permettant de clarifier les incompréhensions et de lever les ambiguïtés.

Formaliser les savoir-faire

Pour être transmissibles et adaptables, les « savoir-faire » identifiés comme opérant en faveur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage doivent être formalisés sous une forme suffisamment simple. Comment a-t-on procédé ? Avec quels appuis ?

On distinguera ici les savoir-faire qui ont été développés dans le cadre du partenariat de ceux qui étaient préexistants et qui ont de fortes chances d'être connus assez largement. Le travail descriptif commencé au cours de l'atelier n°1 sera poursuivi pour aboutir à une description de chaque savoir-faire ne retenant que les aspects utiles à leur mise en œuvre sous la forme d'un processus.

Revenir sur l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage

Dans la perspective de la préparation du séminaire transversal, mais aussi pour le profit de chacun (en particulier de la relation entre deux collectivités partenaires), il sera utile de réfléchir à l'objectif même du renforcement de la maîtrise d'ouvrage et aux significations qui peuvent lui être accordées.

Au-delà des questions d'adéquation des objectifs opérationnels et de leur mise en œuvre, qui auront fait l'objet de la capitalisation proprement dite, il sera en effet utile de permettre à chacun de s'exprimer sur ce qui fait la légitimité et la pertinence de l'ambition de renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la coopération décentralisée.



ÉTUDE DE CAPITALISATION SUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

*Séminaire transversal des 24 et 25 juin 2008
Première journée*

2 juin 2008

F3E – CITÉS UNIES FRANCE – PAD MAROC

JOURNÉE DU 24 JUIN 2008

ECHANGE ENTRE LES COLLECTIVITES AYANT MENÉ LA CAPITALISATION PAR PARTENARIAT (1^{ER} CERCLE)

Lieu : AGEKA, 177 rue de Charonne, Paris 11°
Métro Alexandre Dumas, ligne 2

9h00-9H30 : Accueil

9H30-9H45 : Présentation des objectifs de l'étude (par F3E-CUF-PAD Maroc) et de la journée (par ACT Consultants-GRET)

9H45-11H15 : La conduite des partenariats ou le pilotage concerté (Pierre Meyer animateur avec Mamadou Ba ; expérience présentée par Guinée 44 et CRA ou CRSMD).

11H15-11H30 : pause café

11H30-13H00 : Le financement de l'investissement (Pierre Meyer animateur avec Mamadou Ba ; expérience présentée par Tombouctou).

13H00-14H30 : déjeuner

14H30-16H00 : La formation comme renforcement de capacités (Virginie Rachmuhl animatrice avec Fouad Ammor; expérience présentée par Figuig).

16H00-16h15 : pause café

16H15-17h30 : Le rapport aux acteurs du territoire (Virginie Rachmuhl animatrice avec Fouad Ammor; expérience présentée par CA Evry).

17H30-17H45 : Conclusions, présentation du déroulement du lendemain (Patrice Noisette)

2. Le programme de la journée

Les objectifs

Il s'agit de valider et d'enrichir les acquis identifiés en matière d'appui à maîtrise d'ouvrage autour des quatre thèmes clé identifiés comme supports de pratiques porteuses d'appui à maîtrise d'ouvrage :

- La conduite des partenariats ou le pilotage concerté.
- Le financement de l'investissement.
- La formation des élus et des techniciens locaux.
- Le rapport aux acteurs du territoire.

L'objectif n'est pas de développer des théories générales sur ces sujets, mais de faire apparaître les éléments clefs pour le bon calage des aspirations mutuelles des partenaires et pour une bonne conduite du partenariat et des projets. A partir des options qui ont été retenues par les collectivités et ressortent des capitalisations, il s'agit de faire ressortir les interrogations et réflexions qui ont conduit les acteurs, en situation, à ce choix.

L'ensemble des réflexions resteront centrées sur le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage (MO). Les autres thèmes abordés (par exemple le pilotage ou la relation aux acteurs du territoire) ne le sont qu'en ce qu'ils ont une relation directe avec le thème du renforcement de la MO, et non pas en tant que tels.

On pourrait caractériser les résultats attendus de cette première journée en disant qu'ils devraient répondre à cette question : **à partir de votre expérience, qu'avez-vous envie de dire aux autres collectivités, sur le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, pour qu'elles réussissent leur propre démarche ?**

L'échange sera encouragé à plusieurs niveaux : entre partenariats, entre techniciens et élus, dans le dialogue direct entre acteurs du « nord » et du « sud » et entre expériences ouest-africaines et marocaines.

La présence de représentants des deux collectivités partenaires, nord et sud, et parmi eux autant que possible d'élus, est évidemment très importante pour la réussite de cette journée de travail.

Déroulement et préparation

Nous invitons les participants à lire attentivement la synthèse du rapport intermédiaire (partie transversale), jointe à cette présentation du séminaire, ainsi que les monographies des capitalisations des partenariats, dont nous leur remettons par ailleurs le document encore provisoire.

Nous les accompagnons pour préparer le séminaire, en particulier leur intervention de présentation de l'un des aspects de leur expérience.

Les quatre thèmes seront discutés au cours de la journée. Pour chaque thème, un consultant fera une présentation introductive du thème, de sa problématique et des principales questions pratiques d'appui à maîtrise d'ouvrage soulevées. Cette présentation durera entre 5 et 10 minutes.

Ensuite une ou deux collectivités présenteront leur expérience concernant ce thème (ce travail sera préparé en amont avec les consultants).

Le choix des collectivités et expériences ne repose pas sur l'idée d'exemplarité, d'un modèle à suivre pour les autres. Nous avons retenu un panel significatif de pratiques qui nous semblaient constituer un bon support pour lancer la discussion. Cette dernière s'appuiera bien entendu sur l'expérience capitalisée des cinq partenariats. Nous avons également réparti les interventions introductives entre collectivités nord et sud.

Une heure sera ensuite laissée au débat, structuré par la grille de questionnements présentée en introduction.

D'où le déroulement de la journée, présenté plus haut.

L'organisation prévoit de laisser des temps aux échanges informels.

1. Les problématiques de travail

Les problématiques de travail proviennent du troisième chapitre de la synthèse, puisqu'il s'agit dans ce premier séminaire d'approfondir les enseignements du travail par partenariat correspondant aux principaux thèmes de capitalisation. Nous les exprimons ici sous forme de questionnements et nous en présenterons les grandes lignes en introduction de chaque séquence.

Nous formulons les questions d'une manière générale, sachant que ce qui importe n'est pas tant la réponse de principe à la question que son développement : **dans quelle mesure ? comment ? dans quels contextes ? avec quels préalables et quelles conditions de réussite ?**

Cette présentation est un guide de travail pour les animateurs ; la discussion ne consistera pas à répondre aux questions une par une et dans l'ordre. Elles serviront de vade-mecum, pour s'assurer de bien « couvrir » l'étendue du champ qu'elle circonscrivent et répondre aux préoccupations qu'elles portent. Elles ne sont pas limitatives ; d'autres ne manqueront pas d'être soulevées en séance.

Leur diffusion à l'avance auprès des participants permet à chacun de se préparer au mieux au séminaire.

La conduite des partenariats ou le pilotage concerté

Les collectivités du nord et du sud affichent une forte volonté de concertation sur les orientations, sur les choix d'activités, sur leur mise en œuvre et leur suivi et cherchent ainsi à distinguer le partenariat des actions elles-mêmes. L'inscription du partenariat dans la durée pose également la question de la conduite de ce partenariat en tant que tel. La capitalisation montre qu'un lien est parfois esquissé entre la question du pilotage partenarial et celle du renforcement de la MO mais cela n'est pas systématique ni très explicite, et peut être entendu de manière différente par les deux partenaires.

Le pilotage partenarial des stratégies et activités de coopération décentralisée constitue-t-il une priorité au regard de l'objectif d'appui à MO ? Quelles interactions se produisent dans le temps entre l'appui à MO et le pilotage du partenariat ?

Plusieurs aspects limitent cependant la possibilité d'établir la parité souhaitée entre les partenaires sur toutes les dimensions du pilotage du partenariat. La dimension financière représente un facteur de déséquilibre important : c'est celui qui apporte l'argent qui choisit de conserver ou non la décision de son usage. Généralement les montants injectés dans les activités des partenariats, les affectations des ressources, les procédures de versement demeurent d'une manière ou d'une autre soumis aux décisions ou pour le moins à l'approbation des collectivités qui apportent les financements et qui doivent rendre compte de leur usage à leurs citoyens.

Est-il envisageable de concevoir un pilotage totalement partenarial qui prenne cependant en compte les contraintes des collectivités apportant des ressources ? Comment rapprocher dispositif formel de pilotage et modes réels de décision ?

Les capacités à proposer les orientations des activités des partenariats constituent fréquemment un autre facteur de déséquilibre, qui s'exerce au détriment des jeunes collectivités disposant de peu de personnel qualifié ou de ressources limitées et ont peu de disponibilité pour élaborer des propositions solidement argumentées.

Les différences de capacité de propositions entre les partenaires constituent-elles un frein au pilotage partenarial ? Comment peut-on contourner cette limite ?

Conscients de ces disparités, partenaires du sud et du nord recherchent divers moyens, divers dispositifs, pour les contenir ou du moins les limiter afin de créer les conditions favorables à de réels partenariats efficaces pour l'objectif d'appui et de renforcement de la MO.

Peut-on classer par priorité, les dispositifs les plus pertinents pour assurer un réel partenariat dans le pilotage ?

Les dispositifs suivants sont issus des expériences capitalisées mais la liste n'est pas exhaustive :

- engagement des élus des deux partenaires, notamment par une participation active aux instances de pilotage ;
- relations établies entre les partenaires, plus particulièrement entre des acteurs du nord et du sud intervenant dans les activités du partenariat ;
- établissement d'instances de pilotage au niveau de chaque activité ou projet afin de faire remonter des informations détaillées et factuelles au niveau du comité de pilotage du partenariat ;
- établissement en commun d'un plan d'action des activités à mettre en œuvre dans le cadre du partenariat ;
- élargissement des instances de pilotage à un grand nombre d'acteurs de la mise en œuvre du partenariat ;
- organisation des instances de pilotage : rythme de réunion du CP, dispositif de préparation des documents soumis à la discussion du CP, prise de décision...
- confiance établie entre les partenaires (on observe que la durée s'exerce en faveur de l'établissement d'un climat de confiance) ;
- compréhension mutuelle des contraintes et des attentes de chaque partenaire ;
- ...

On peut aussi s'interroger, au titre de ce thème de la conduite du partenariat, sur l'influence du fait de passer ou non par l'intermédiaire d'un opérateur, vis-à-vis des questions évoquées ci-dessus. Le pilotage direct n'apporte-t-il pas une plus grande liberté de manœuvre, les opérateurs étant soumis à des obligations de résultat plus strictes ?

Le financement de l'investissement

Pour qu'il y ait maîtrise d'ouvrage, il faut qu'il y ait des actions à conduire, dont des actions comportant une part d'investissement (infrastructure, équipement, service nécessitant du matériel...). On ne peut pas renforcer une maîtrise d'ouvrage qui n'a pas à s'exercer... Or, les collectivités du sud ne disposent parfois que de budgets de fonctionnement, ou de budgets d'investissements très limités.

Les capitalisations montrent qu'il y a un débat récurrent sur l'opportunité pour une collectivité locale de contribuer au financement des investissements dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée et sur la manière de le faire.

L'opportunité de la contribution au financement des investissements

Pour certains, le financement de l'investissement des collectivités ne relève pas des activités de coopération décentralisée. Les arguments avancés sont les suivants :

- Les grands bailleurs mettent à disposition des fonds accessibles aux collectivités territoriales.
- L'appui à la MO doit se focaliser sur le renforcement de la capacité des collectivités à collecter et gérer leurs ressources, les impôts et taxes pour lesquels les taux de recouvrement sont souvent faibles.
- Les collectivités ne pourront pas gérer et entretenir des investissements qu'elles ne peuvent pas financer.
- Les collectivités seront moins motivées à assurer la pérennité des investissements qu'elles n'auront pas elles-mêmes mobilisés.
- Il apparaît plus opportun de concentrer les moyens de la coopération décentralisée sur la capacité de MO ; une MO plus structurée et compétente sera en mesure de rechercher elle-même les bailleurs et partenariats financiers pertinents pour ses projets.

Dans quelle mesure chacun de ces arguments justifie-t-il de ne pas contribuer au financement de l'investissement ?

Pour d'autres, il importe de soutenir toutes les initiatives qui vont favoriser la mise en place de ces nouvelles collectivités. Les arguments avancés sont les suivants :

- Les faibles ressources des collectivités du sud nouvellement mises en place limitent leurs capacités à réaliser des investissements indispensables.
- Les procédures d'accès aux financements des grands bailleurs sont rarement adaptées aux capacités des nouvelles collectivités.
- Les montants minimums des financements des grands bailleurs sont supérieurs aux besoins de nombreuses collectivités.
- Pour être reconnues par les populations, les nouvelles collectivités doivent être en mesure de proposer des réalisations visibles.
- Sans investissements, les opportunités d'exercer le rôle de maître d'ouvrage des collectivités sont réduites.

Dans quelle mesure chacun de ces arguments justifie-t-il de contribuer au financement de l'investissement ?

Comment appuyer le financement de l'investissement ?

En schématisant, on observe principalement deux dispositifs de financements, entre lesquels il existe différentes possibilités de mix :

- Le financement d'investissements dans le cadre de projets ou programmes élaborés en commun par les partenaires.
- La mise en place d'un ou plusieurs fonds d'investissements.

La première approche présente l'avantage d'un cadre défini et maîtrisable, qui permet aux collectivités de justifier simplement de l'usage des fonds publics. Et cela d'autant plus que le choix de l'investissement réalisé relève d'une décision approuvée par les partenaires.

La 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 permet ainsi de s'adapter aux attentes et aux besoins des populations et à leurs évolutions. Le fonctionnement d'un fonds d'investissements nécessite la mise en place d'un dispositif de gestion. Cela suppose aussi de déterminer les critères qui vont guider la sélection des investissements :

- Critères liés à l'investissement : opportunité, processus de décision, exploitation prévue, pérennité de l'investissement...
- Critères liés à la collectivité maître d'ouvrage : capacité de collecte et de gestion de ses ressources, capacité de MO...

Dans quels contextes de situation ou d'objectifs apparaît-il pertinent de privilégier l'une ou l'autre de ces approches ?

Quel que soit le dispositif, la détermination de la part que représente le financement extérieur par rapport au coût total de l'investissement demeure liée aux objectifs des partenaires, notamment à l'appréciation de l'urgence d'appuyer certains investissements. Il est possible d'imaginer une part variant en fonction de la nature de l'investissement. On peut aussi supposer que le besoin de financement partenarial se réduise avec le développement des capacités propres de la collectivité locale.

Quels sont les aspects, notamment de contexte, à prendre en compte pour fixer la part du coût total de l'investissement apportée par le financement extérieur ?

Quels investissements financer ?

Les besoins en financements sont exprimés pour les équipements et pour le développement d'activités économiques. De façon générale, si le principe de l'appui au financement est adopté, la contribution au financement des équipements des collectivités n'est pas l'objet de controverses. En revanche, l'appui financier aux activités économiques soulève différentes

questions, alors que le développement des activités économiques peut représenter une priorité pour l'appui à MO selon la stratégie du partenariat (il semble que la coopération décentralisée s'oriente d'ailleurs fortement vers ce thème).

La question de l'appui apporté aux projets économiques soulève celle de la légitimité à financer par des subventions des activités appelées à être rentables, question récurrente de l'aide publique. Cette question peut d'ailleurs s'appliquer aux équipements desquels une rentabilité peut être attendue, selon le mode de gestion de ces équipements. De plus, l'appui financier aux projets économiques confronte les gestionnaires à un grand nombre de petits projets et à une priorité donnée à la mobilisation et à la structuration des acteurs locaux, ce qui suppose un dispositif de gestion renforcé.

Dans quelle mesure le développement des activités économiques peut-il être financièrement appuyé par les contributions du partenariat ?

La formation des élus et des techniciens locaux

La question de la formation et des méthodes d'accompagnement et d'appui des personnes est récurrente dans les projets de coopération décentralisée orientés vers l'appui à maîtrise d'ouvrage, au titre de la construction ou du renforcement des compétences nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage non seulement en amont, pour la décision et la conduite de l'investissement (le cycle de projet), mais aussi en aval pour la gestion et la maintenance de l'équipement réalisé.

Quelle place accorde-t-on aux dispositifs de formation et de renforcement de compétences dans les démarches d'appui à maîtrise d'ouvrage ? Sont-ils organisés en fonction du cycle de projet et des missions de gestion ?

Les limites souvent observées des dispositifs et actions de formation portent sur la pertinence du contenu et des méthodes de formations (prise en compte insuffisante de contextes différents et manque de « transférabilité » des savoir-faire enseignés), l'impact immédiat de la formation (formation trop théorique ou générale, ou déconnectée de l'évolution des missions, ne conduisant pas à une amélioration immédiate des compétences et des pratiques) et la pérennité des acquis (l'acquisition n'est organisée qu'au profit d'individus, qui peuvent toujours partir, mais pas de la structure elle-même ; elle ne développe pas les capacités locales de formation, internes ou externes).

Plusieurs enseignements classiques ressortent ainsi des capitalisations :

- Les formations sont d'autant plus efficaces qu'elles sont réfléchies en relation aux besoins des acteurs locaux.
- L'efficacité des dispositifs est plus grande si l'on considère les actions de façon globale et dans la durée et non de manière isolée et ponctuelle.
- Les connaissances générales sont utiles mais doivent être suivies d'un dispositif de suivi de formation ou d'accompagnement dans la pratique, sur les tâches concrètes que doit effectuer la personne.

Comment s'organise-t-on pour assurer les qualités de pertinence, d'impact et de pérennité nécessaires à un bon programme de formation ?

En matière de maîtrise d'ouvrage, les thèmes des formations concernent surtout le cycle de projet (au sens de la loi MOP), mais aussi parfois en amont de ce cycle le choix d'un mode d'investissement ou de gestion. Les élus et techniciens n'ont pas le même rôle à jouer, les mêmes compétences à exercer : pour les élus il s'agit de décider, d'arbitrer sur la base de considérations politiques mais aussi d'options techniques et pour les techniciens de proposer des options techniques aux décideurs, en s'appuyant sur des outils d'aide à la décision, notamment d'information, fiables. Il semblerait utile de prendre plus en compte ces rôles spécifiques.

Quelles sont les compétences à renforcer en matière de maîtrise d'ouvrage locale ? Est-ce que l'on distingue élus et techniciens dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs de formation ? Qui forme qui, quand et pour quoi ? La formation peut-elle être un vecteur de changement organisationnel et managérial, pour améliorer l'articulation des fonctions politiques et techniques ?

Le rapport aux acteurs du territoire

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 il semble que la capitalisation conduise à le placer au cœur même de la question de la maîtrise d'ouvrage. C'est pourquoi il importe de bien approfondir la compréhension du rôle du rapport aux acteurs du territoire dans le renforcement de la MO, en tenant notamment compte des compétences des différentes collectivités locales, qui font par exemple de la commune l'espace privilégié des rapports directs entre collectivité et habitants.

L'opportunité de travailler avec les acteurs du territoire

La plupart des partenariats étudiés donnent une place structurante aux rapports entre la collectivité et les acteurs du territoire.

Les arguments en faveur portent sur :

- Le fait que le rapport avec la population et les acteurs du territoire (populations organisées, structures de la société civile, établissements publics, collectivités) est un élément constitutif ou fondateur d'une collectivité et de sa légitimité à décider et à agir, rapport qu'il faut apprendre à gérer.
- Le rôle que peuvent jouer les populations, qui peuvent avoir des visions différentes des temporalités (court terme / long terme) et des objectifs (qualité, usages...) que les élus ou les techniciens, vis-à-vis de la définition des priorités et des modes d'action de la collectivité (rôle de l'opinion publique, de la concertation ou de la participation).
- Le fait que cela permette de mieux répondre à la diversité des besoins et des priorités locales dans des zones étendues et aux caractéristiques diverses (coopération entre régions notamment), ou de démultiplier les effets de la coopération décentralisée, les acteurs prenant le relais des projets.

Pour quoi et en quoi le rapport entre collectivité et acteurs du territoire est-il structurant –ou non– pour la maîtrise d'ouvrage locale ? Quels sont les éléments déterminants pour cela ?

L'appui aux acteurs du territoire

En schématisant, on observe deux modalités principales très différentes, qui peuvent être complémentaires :

- des démarches de structuration des populations en interlocuteurs de la collectivité ;
- des démarches de structuration des acteurs des territoires qui passent par des dispositifs d'appui et de financement de leurs propres actions.

La première approche contribue à la clarification et la complémentarité des rôles entre habitants ou autres acteurs et collectivités, en relation aux contextes locaux (moyens de l'action publique), et à la construction de représentations communes des services publics. Elle s'adresse à l'ensemble du territoire concerné et concourt à créer des interlocuteurs crédibles, identifiés pour les collectivités. Elle suppose des démarches initiales assez longues de création ou renforcement de structures (par exemple de quartier) avec une bonne compréhension des situations locales pour leur assurer une certaine légitimité. Elles peuvent se heurter aux réticences à travailler ensemble de la part des acteurs, notamment lorsque les démarches sont impulsées de l'extérieur.

La deuxième approche présente l'avantage de démultiplier les effets de la coopération en termes d'impacts et de contribuer à clarifier le cadre des relations entre collectivités et acteurs (par la contractualisation, la définition des critères et règles d'utilisation de fonds d'investissement et d'initiatives etc.). Elle repose sur des dispositifs d'animation, de suivi,

d'appui, de pilotage qui peuvent être assez lourds pour assurer la cohérence de l'ensemble et la structuration effective des acteurs soutenus.

Faut-il privilégier l'une ou l'autre de ces démarches et si oui en fonction de quels contextes et avec quels objectifs vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage ? L'échelle de la collectivité (commune, région...) joue-t-elle un rôle dans ce choix ?

Quel peut-être légitimement le rôle de la collectivité nord et comment le gérer de manière à éviter les risques ou malentendus ? Faut-il financer directement les organisations du territoire ou créer des dispositifs (fonds d'initiatives...) gérés par les collectivités ?

La pérennité des démarches et des structures

La question de la pérennité des démarches et des structures de l'organisation des acteurs peut se poser relativement à un projet (la structuration d'une filière économique par exemple ou d'une structure collective de santé), à une territorialisation transversale de politiques ou d'actions (certains comités de quartier par exemple) ou encore au débat citoyen ou socio-économique local (d'autres formes de comités de quartier, un conseil de développement...). Pour ce qui concerne les moyens mis en œuvre par la collectivité locale pour l'encourager, on peut s'attacher plus à la création d'une direction ou service dédié au « développement communautaire » ou à la continuité de la mobilisation de financements externes, notamment de la coopération décentralisée.

La pérennisation de démarches de structuration des acteurs locaux est-elle nécessaire au renforcement de la maîtrise d'ouvrage ? Quelles priorités et quelles relations entre l'organisation de la collectivité locale et celle des acteurs eux-mêmes ?

**ETUDE DE CAPITALISATION SUR LA COOPÉRATION
DÉCENTRALISÉE**

*Séminaire transversal des 24 et 25 juin 2008
Deuxième journée*

2 juin 2008

F3E – CITÉS UNIES FRANCE – PAD MAROC

JOURNÉE DU 25 JUIN 2008

ECHANGE ENTRE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS ET ORGANISATIONS PARTICIPANT A LA DÉMARCHE DE CAPITALISATION (2^{ÈME} CERCLE)

Lieu : AGEKA, 177 rue de Charonne, Paris 11°
Métro Alexandre Dumas, ligne 2

9h00-9H30 : Accueil

Les acquis de la capitalisation, leur élargissement et leur diffusion

9H30-9H45 : Présentation des objectifs de l'étude (par F3E-CUF-PAD Maroc) et de la journée (par ACT Consultants-GRET)

- 9H45-11H30 : Thèmes 1 et 2 :
- La conduite des partenariats ou le pilotage concerté.
 - Le financement de l'investissement.

11H15-11H30 : pause café

- 11H30-13H00 : Thèmes 3 et 4 :
- La formation des élus et des techniciens locaux.
 - Le rapport aux acteurs du territoire.

13H00-14H30 : déjeuner

La notion de maîtrise d'ouvrage et les enjeux de son renforcement

14H30-16H00 : Une approche dynamique et élargie du « renforcement de la maîtrise d'ouvrage » : dimensions de la maîtrise d'ouvrage et positionnement des partenaires.

16H00-16h15 : pause café

16H15-17h30 : Quelles perspectives stratégiques de coopération décentralisée pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ?

17H30-17H45 : Conclusions (F3E, CUF, PAD Maroc, MAE)

3. Le programme de la journée

Les objectifs

Le séminaire des 24 et 25 juin 2008 a deux types d'objectifs :

- **approfondir les résultats de la capitalisation menée par les dix collectivités locales françaises, guinéenne, maliennes et marocaines engagées dans cinq partenariats de coopération décentralisée de longue durée et examiner comment ces résultats peuvent bénéficier à d'autres collectivités ;**

- **tracer à partir de ces résultats des perspectives concernant le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans la coopération décentralisée**, son sens et sa place, ses implications et ses développements.

Ces objectifs sont tous deux présents dans la seconde journée.

La première journée a réuni les collectivités qui ont conduit la capitalisation par partenariat (le « 1er cercle » de collectivités). Elle a été consacrée à la confrontation et à l'enrichissement de leurs résultats, à partir des thèmes majeurs de capitalisation, tels qu'ils sont présentés dans le chapitre 3 de la synthèse du rapport intermédiaire.

La seconde journée permettra dans un premier temps de confronter ces résultats à l'expérience de l'ensemble des collectivités et organisations qui ont été intéressées au programme (le « 2ème cercle » de collectivités) et d'examiner de quelle manière ils peuvent être le plus utilement diffusés.

Ce premier temps se déroulera sur la base des résultats du travail effectué lors de la première journée et en suivant les mêmes quatre thèmes :

- La conduite des partenariats ou le pilotage concerté.
- Le financement de l'investissement.
- La formation des élus et des techniciens locaux.
- Le rapport aux acteurs du territoire.

Elle doit permettre aussi d'ouvrir des perspectives, tant sur la question même de la maîtrise d'ouvrage et de son renforcement que sur les stratégies à adopter, pour les collectivités locales et leurs associations d'échange ou d'appui.

Ce sera l'objet du second temps de travail, qui s'appuiera notamment sur la « grille » proposée dans le chapitre 2 de la synthèse du rapport intermédiaire.

Déroulement et préparation

Nous invitons les participants à lire attentivement la synthèse du rapport intermédiaire (partie transversale) jointe à cette présentation du séminaire et à y réfléchir au regard de leurs propres actions ou préoccupations, à l'aide des questionnements présentés ci-dessous.

Si certains souhaitent intervenir d'une manière particulière pour présenter telle expérience ou telle interrogation en appui ou en complément de points évoqués dans ce rapport, nous les invitons à prendre contact avec les consultants, par l'intermédiaire du F3E, afin de bien inscrire cette intervention dans la dynamique de travail.

La matinée sera consacrée à l'élargissement du travail de la veille.

Sur chacun des quatre thèmes, nous ferons une restitution des conclusions de la journée, qui seront ensuite mises à débat à partir de deux types de questions :

- **Pertinence perçue du thème et de son approche : en quoi et comment cela « résonne-t-il » avec votre propre expérience de partenariat et d'action ? quels sont vos propres acquis sur ce thème ?**
- **Caractère diffusable des acquis des capitalisations : qu'est-ce que ces expériences vous apportent, au-delà des différences de contextes et d'histoires ? avec quels contenus et sous quelle forme souhaiteriez-vous qu'elles soient transmises, pour faciliter leur appropriation et leur transposition ?**

L'après-midi sera consacré à une réflexion sur la notion de maîtrise d'ouvrage, sur les stratégies d'accompagnement et sur la « structuration » des actions des collectivités françaises dans ce domaine.

Cette réflexion sera lancée et conduite à partir de la « grille » du rapport intermédiaire, en deux temps :

- Premier temps : l'utilisation de la grille de lecture permettra de **s'interroger collectivement sur les dimensions de la maîtrise d'ouvrage mises en jeu dans les partenariats de coopération décentralisés et sur les différents positionnements mutuels possibles des deux partenaires**. Cette grille sera présentée d'une manière illustrée par l'exemple de

chacun des partenariats de capitalisation (nous présenterons ainsi et confronterons cinq grilles remplies). Nous lancerons et animerons ensuite la discussion à partir des questions esquissées au chapitre suivant.

- Deuxième temps : nous proposerons **un temps d'échange ouvert sur l'enjeu de l'appui à maîtrise d'ouvrage et les pistes de travail** que peuvent se donner les collectivités locales sur ce thème, entre elles (CUF...) et dans leur relation avec l'Etat (MAE).

2. Dimensions de la maîtrise d'ouvrage et positionnements des partenaires

La « grille »

Nous avons proposé dans le rapport intermédiaire suivant la capitalisation par partenariat d'analyser et d'interpréter les dynamiques de coopération décentralisée sur le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage selon une grille de lecture qui combine quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage et trois types de positionnement mutuel des partenaires.

	Dimension organisationnelle	Dimension technique	Dimension politique	Dimension territoriale
Appui à la construction ou au développement de l'institution locale				
Expertise en appui de la mise en œuvre des transferts de compétences				
Echange de réflexions et d'expériences pour un progrès partagé				

Rappelons les quatre dimensions :

- Dimension organisationnelle : l'organisation des compétences de la collectivité locale et de leur exercice, l'organisation et le management des services administratifs et techniques, le développement des ressources humaines et financières...
- Dimension technique : la maîtrise du cycle de projet, le développement des compétences techniques (qualifications et savoir-faire)...
- Dimension politique : la légitimité du pouvoir politique (issue en particulier du fonctionnement de la démocratie représentative et participative), sa capacité à orienter et à s'exercer (relation élus / services...), l'implication des élus dans les projets...
- Dimension territoriale : capacité à mobiliser les acteurs à travers leurs propres champs d'action (écoute, mobilisation, coordination, contractualisation...), capacité à définir et conduire des politiques à l'échelle du territoire...

Et les trois positionnements :

- L'appui à la construction ou au développement de l'institution locale, qui s'attache à tout ce qui constitue les bases de « l'autorité publique locale » : pouvoir électif, administration, moyens financiers propres, services locaux etc.
- L'apport d'expertise en appui de la mise en œuvre des transferts de compétences, qui peut être développé dans le cadre de protocoles intégrés couvrant l'ensemble d'un projet ou d'une manière plus partielle et peut aller jusqu'à une sorte de « prestation de service ».
- L'échange de réflexions et d'expériences pour un progrès partagé, qui correspond à ce que l'on observe plus dans les autres formes de coopération décentralisée, au sein des réseaux européens d'échange et de projet de villes par exemple, avec une relation plus symétrique des partenaires.

La discussion

L'objet du séminaire n'est pas d'organiser un débat théorique sur cette grille mais de l'utiliser comme repère et comme outil de travail pour s'interroger sur ce que l'on entend par « maîtrise d'ouvrage », par « renforcement » ou « appui » et sur les priorités que l'on se donne.

Pour préparer le débat, nous invitons les participants au séminaire à s'interroger, « en référence à la grille », à partir des questions suivantes :

- Sur quoi a porté principalement notre partenariat ? à quelle stratégie répond-il ? en avons-nous la même vision que notre partenaire ?
- 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 plus prendre en compte à l'avenir ?
- Au total, une telle grille nous permet-elle de mieux identifier notre stratégie, nos attentes et celles de notre partenaire, l'organisation de notre partenariat ?

« En référence à la grille » signifie à la fois que :

- la grille permet de n'oublier aucune des dimensions du partenariat lorsque l'on répond aux questions et de s'assurer que l'on reste bien dans le cadre d'une réflexion sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ;
- on peut situer dans les cases de la grille chacune des réponses que l'on apporte de manière à la préciser utilement.

Cette approche permet également de faire apparaître la plus ou moins grande structuration et cohérence du partenariat vis-à-vis du thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

LISTE DES PARTICIPANTS AUX SÉMINAIRES

« Premier cercle »

Communauté d'Agglo Evry Centre Essonne	Jean Hartz	Vice-président de la Communauté d'agglomération, chargé de la coopération décentralisée
CDANE	Emmanuel Cuffini Jean-François Mangelaire	Président du CDANE Responsable du CDANE
Commune de Kayes	Fousseyni Konaté Moussa Bah	Maire-adjoint de Kayes Représentant de la communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne à Kayes
Conseil général de la Seine Saint- Denis (CG 93)	Marie-Hélène Chambrin Segolène SERESSIA	Chargée de projets Direction des espaces verts du Conseil général
Hydrasol (bureau d'études partenaire)	Abdelkader BENSAOUD	Directeur
Commune de Figuig		
Guinée 44	Nicolas Martin	Directeur
CG Loire-Atlantique	Pierre Demerlé Joceline Bertho Bertrand Herzog	Président de Guinée 44 Chargée de mission Chargé de mission
Commune urbaine de Kindia	Yaya Keïta Mora Leye Sylla	Vice-maire de Kindia Président de l'Union des maraîchers de Kindia
Région Aquitaine	Elisabeth Gay Pascale Maîtreau Florence Glantenay	chef de mission chargée de mission (Maroc, Vietnam, développement solidaire) chargée de mission (Québec, communication, événementiel)
Région Souss-Massa-Drâa	Latifa Yaakoubi Jean-Marie Renversade	secrétaire générale, en charge la coopération avec la Région Aquitaine conseiller auprès du CRSMD pour la coopération
Région Rhône-Alpes	Marc Noailly Ivan Dedessus-Le Moustier Mathilde Chassot	Responsable de la coopération décentralisée Afrique, Méditerranée et de la Francophonie Chargé de coopération Afrique subsaharienne Chargée de coopération Asie du Sud Est
Région de Tombouctou	Dédéou Traoré	conseiller régional, chef du PADL

« Deuxième cercle »

Région Champagne-Ardenne	Abderrahim EL KHANTOUR	Responsable Pôle Relations Internationales
GRDR	Olivier LE MASSON	Coordinateur des programmes Double-Espace
Lille Métropole Communauté Urbaine	Paulo PAIS	Directeur des Relations Internationales
Ville de Romans - MAEI	Yann Crespel	chargé de mission MAEI Ville de Romans – coordonnateur projet REMPART (Tarouannt – Maroc)
Syndicat Intercommunal de la vallée de l'orge aval (SIVOA)	Jérôme Bouquet	Chargé de mission coopération décentralisée
Ville de Suresnes	Valérie GAUDE DA SILVA	Chargée de la Coopération décentralisée
Ville de Suresnes	Laure PASCAL LUCCIONI	Chargée de mission actions internationales
Ville de Marseille	Loïc GIRAUDON	Chargé de Mission Coopération Décentralisée - Chef de Projet PAD
Ville de Rennes	Katell Provost	Chargée des relations avec le Mali
Région Île de France	Brigitte FIELD	Chargée de mission
Ville de Rennes	Nathalie MBOMBO	Conseillère municipale déléguée à la Solidarité internationale
Ville de Mulhouse	Martine Moser-Faesch	Chargée de mission Service Relations internationales
Nantes Métropole	Benoit Cuvelier	Directeur financier projets internationaux
Ville de Cherbourg-Octeville	Estelle Tollemer	Directrice des relations internationales
Ville de Cherbourg-Octeville	Jean-Claude Magalhaes	Maire-Adjoint chargé des relations internationales
Département de Seine-Maritime	Fleur Ferry	Chargée de mission coopération décentralisée
Conseil Régional de Picardie	Damien DESCOINGS	Chargé de mission coopération décentralisée

« Comité de pilotage, consultants et maîtrise d'ouvrage »

CUF	Nicolas Wit	directeur général adjoint
CUF	Virginie Rouquette	Chargée de mission
CUF	Astrid Frey	Chargée de mission
CUF	Félicia Médina	Chargée de mission
PAD-Maroc	Sarah Digonnet	Etudiante
PAD-Maroc	Jean-François Lantéri	Chef de Projet
PAD-Maroc	Maxime Poissonnier	Chargé de programme

F3E	Laurent Denis	
F3E	Bruno de Reviere	
F3E	Christophe Jacquemin	
F3E	Louis Merlin	Stagiaire
F3E et CUF	Michel Roux	Administrateur
MAE / DAECL	Antoine Joly	Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales
MAE / DAECL	Martine Zejgman	Adjointe au Délégué
AFD	Robert de La Rochefoucauld	Relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée
Arricod IDHEAP Université de Paris 1	Alain Ferrer Katia Horber-Papazian Adda Bekkouche	
ACT-consultants	Patrice Noisette	
ACT-consultants	Pierre Meyer	
GRET	Virginie Rachmuhl	
GRET	Emilie Barrau	
GRET	Alexis Picavet	

**ÉTUDE DE CAPITALISATION SUR LE RENFORCEMENT DE
LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DANS LA COOPÉRATION
DÉCENTRALISÉE**

***Présentation synthétique comparée des
partenariats capitalisateurs (1^{er} cercle)***

Novembre 2008

F3E – CITÉS UNIES FRANCE – PAD MAROC

Les partenariats :

- CA Evry-Kayes : *Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne / Commune de Kayes (Mali)*
- G44-Kindia : *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)*
- CRA-CRSMD : *Conseil Régional Aquitaine / Région du Souss-Massa-Draa (Maroc)*
- RRA-RT : *Conseil Régional Rhône-Alpes / Région de Tombouctou (Mali)*
- CG93-Figuig : *Conseil général de Seine Saint-Denis / Commune de Figuig (Maroc).*

4. Les dispositifs

RRA-RT : un dispositif central léger s'appuyant sur les apports des partenaires de la Région (ONG et collectivités locales de RA) qui ont eux-mêmes leurs partenaires dans la Région de Tombouctou.

CRA-CRSMD : la même chose sauf que les partenariats entre opérateurs des deux régions ont souvent été impulsés dans le cadre du partenariat entre les deux régions.

G44-Kindia : un dispositif fortement contrôlé par le CG44 qui pilote et met en œuvre la majorité des activités.

CA Evry-Kayes : un dispositif de pilotage et de suivi léger en termes de personnel qui demeure la principale force d'initiative sur les plans stratégique et méthodologique, la dimension opérationnelle étant prise en charge par la mairie de Kayes.

CG93-Figuig : une task-force technique du CG avec une coordination permanente articulée à une maîtrise opérationnelle figuigie pilotée par le président du conseil.

5. Les contextes

Mali : une décentralisation préparée de longue date par l'administration centrale dans un contexte national de construction de la démocratie reconnu comme exemplaire par les partenaires extérieurs.

Guinée : une décentralisation effectuée rapidement, limitée aux communes, avec des ressources faibles et insuffisamment définies à l'origine, dans un pays où la démocratie se construit très lentement.

Maroc : une dynamique de décentralisation récente qui a misé sur les échelons régionaux et communaux et qui cohabite avec un mouvement de déconcentration dans un pays à tradition centralisée et avec l'émergence d'une société civile. Aux échelons locaux différentes sources de pouvoir aux légitimités souvent concurrentes coexistent, les collectivités n'étant pas toujours les plus solides.

6. Les niveaux de formalisation

RRA-RT : les procédures existent mais sont destinées à être appliquées par RRA. Pour le partenaire, c'est à lui de faire ses propres procédures, que RRA peut accepter ou non.

G44-Kindia : les procédures sont définies de façon identique (fortement inspirées par G44) pour G44 et ses partenaires.

CRA-CRSMD / Evry-Kayes : chaque partie définit ses procédures au sein d'un cadre établi conjointement (convention cadre pluriannuelle et plan d'action annuel, comité de pilotage paritaire annuel).

CG93-Figuig : les procédures sont d'une part les procédures locales de mise en œuvre des projets et d'autre part les procédures d'assistance du CG (appui technique), définies par des conventions d'action dans le cadre de la convention cadre qui régit le partenariat.

7. L'identification des activités

RRA-RT : les activités sont proposées par les partenaires de la Région (normalement élaborés avec leurs partenaires du sud). RRA accepte de les financer si elles sont inscrites dans ses objectifs et sa programmation.

CRA-CRSMD : les objectifs et la programmation définis en commun déterminent les activités menées qui sont en général pluriannuelles. De nouvelles propositions peuvent venir d'opérateurs déjà impliqués ou non qui sont alors examinées en comité de pilotage conjoint, le CRA ayant la décision finale lorsqu'un financement lui est demandé.

G44-Kindia : l'élaboration des programmes et projets est fortement initiée par G44 en accord avec ses partenaires (Kindia et communes rurales). Les membres de G44 (collectivités locales, ONG, institutions) proposent des activités qu'ils soutiennent et mettent en œuvre avec l'appui local de G44, activités qui représentent une part réduite de l'ensemble.

Evry-Kayes : les principales activités s'inscrivent dans du moyen ou long terme et elles ont été définies en commun. Les sous-activités contribuent aux activités principales et surgissent en fonction des besoins.

CG93-Figuig : les activités et projets sont définis en commun à la demande de Figuig (le plus souvent et pour les projets principaux) ou sur propositions du CG, généralement à la suite d'études préalables constituant elles-mêmes des actions.

8. Le financement de l'investissement

RRA-RT : le FICT (fonds d'investissement des collectivités territoriales) est abondé annuellement par RRA. C'est un outil du dispositif de l'appui à MO. RRA a financé le bâtiment de l'Assemblée régionale de Tombouctou. RRA considère que ce n'est pas son rôle principal mais qu'il faut contribuer à des investissements clés, même si d'autres bailleurs disposent de nettement plus de moyens pour cela.

G44-Kindia : pas de fonds d'investissement. Le rôle de G44 est d'appuyer son partenaire pour accéder à des financements des grands bailleurs et d'inciter son partenaire à mieux recouvrir les taxes pour s'auto financer.

CA Evry-Kayes : Les conventions de financement signées entre la CA et la CUK précisent les apports financiers de chacun pour chaque action (selon une répartition 90/10). Les deux collectivités travaillent aussi avec des cofinancements obtenus auprès d'autres bailleurs, principalement la coopération française (décentralisée, MAE, SCAC, AFD).

CRA-CRSMD : Le montage financier varie selon les actions et les types de partenaires. Le CRA prend surtout en charge les frais de mission et d'expertise, les opérateurs français le temps de travail, les opérateurs marocains ou le CRSMD les frais d'investissement.

CG93-Figuig : le CG intervient relativement peu en investissement et cofinance surtout des actions d'étude ou de formation, dans le cadre de conventions précises. Figuig organise

directement ses montages financiers. Le SIAAP (syndicat d'assainissement) intervient en investissement dans le cadre de la nouvelle convention multi-partenaire.

9. La décision confiée au partenaire

RRA-RT : le FICT (fonds d'investissement) est piloté par le partenaire sud (décision d'accepter les financements et fixation des critères d'accès).

G44-Kindia : le contrôle des circuits financiers est effectué par G44.

CRA-CRSMD : chaque partie contrôle les fonds qu'elle apporte. Le CRA finance les opérateurs aquitains qui gèrent les fonds et rendent compte. Le CRSMD finance directement certains volets ou investissements et rend compte localement.

CA Evry-Kayes : après discussions communes sur l'enveloppe et les affectations possibles et souhaitables, la commune de Kayes propose à la CA 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).

