

A CITY COUNCIL



LUSAKA CITY



© ICIE

# COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

.....  
Leçons du terrain sur les pratiques des autorités locales  
dans le domaine du développement



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Ce projet est financé par l'Union européenne

# COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Leçons du terrain sur les pratiques des autorités locales  
dans le domaine du développement

*Ce dépliant présente l'essentiel des « Etudes de cas de projets de coopération décentralisée », étude commanditée par la Commission Européenne et réalisée par Development Alternatives Inc. (DAI), en juin 2015. Cette analyse se base sur projets en cours ou récemment terminés, dont la grande majorité est cofinancée sur la ligne du programme thématique « Acteurs non étatiques – Autorités locales dans le développement » 2007-2013.*

## 1. LA PRISE EN COMPTE DES AUTORITÉS LOCALES ET DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE PAR L'UE, UN PROCESSUS INSCRIT DANS LE LONGTERME

### La coopération décentralisée, de quoi parle-t-on ?

Dans le champ de la coopération au développement, la coopération décentralisée est aujourd'hui majoritairement définie comme « une relation conventionnelle entre deux autorités locales<sup>1</sup> (AL) ou plus, de pays différents et pouvant associer d'autres familles d'acteurs ». La coopération décentralisée est donc une relation entre AL dans le cadre de laquelle peuvent être conçus

et mis en place des projets appuyés par des partenaires techniques et financiers (PTF). La relation peut exister entre des AL d'Etats membres de l'Union Européenne (UE) et des AL des pays partenaires, y compris dans le cadre de la coopération transfrontalière ; ou bien entre AL de différents pays partenaires, dans le cadre de la « coopération Sud-Sud ».

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

Au sein de l'UE, les AL sont pleinement reconnues comme acteurs de la coopération décentralisée, notamment par la mise en place en 2009 du Dialogue Structuré associant organisations de la société civile (OSC) et



Cerle de Jélimané, Mali

AL et d'un espace de dialogue politique de haut niveau, les Assises de la Coopération Décentralisée. Cette reconnaissance par l'UE a été réaffirmée par la communication sur les Autorités Locales et les conclusions du Conseil de 2013. La communication précise que « l'aide aux AL devrait avoir pour objectif de renforcer les capacités et les moyens dont celles-ci disposent pour exercer le mandat institutionnel qui leur est conféré par la loi et leur pouvoir d'initiative en tant que décideurs politiques à part entière<sup>2</sup> ».

La coopération décentralisée fait partie des modalités de coopération en soutien aux AL prioritaires par l'UE qui « souhaite continuer à soutenir et à coordonner la coopération décentralisée et transfrontalière entre les autorités locales d'Europe et des pays partenaires sur la base de partenariats institutionnels durables fonctionnant d'égal à égal<sup>3</sup> »

## 2. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET SES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

La coopération décentralisée, appuyée ou non sur des projets financés par l'UE, se caractérise par des résultats et des effets notables en matière de renforcement des AL, de développement territorial et de résilience des AL et de leurs territoires.

### La coopération décentralisée: des effets majeurs en matière de renforcement des AL

#### *La coopération décentralisée renforce le rôle politique des AL partenaires...*

La coopération décentralisée permet aux AL partenaires de développer des échanges entre elles, de s'impliquer dans des espaces internationaux et de disposer de moyens supplémentaires. Cela contribue à renforcer les élus comme premiers responsables du gouvernement local et à développer ou renforcer leurs capacités à définir et mettre en œuvre des politiques publiques en lien avec l'Etat, les partenaires techniques et financiers (PTF) et la société civile. La coopération décentralisée peut donc jouer un rôle de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des AL en renforçant leur rôle politique.

Dans le cadre de sa coopération décentralisée avec la Région Ile-de-France (RIF), la Communauté Urbaine de Nouakchott (CUN) en Mauritanie a constitué un Fonds d'Investissement Communal pour financer des projets des communes qui la composent. Ce fonds a été doté au départ par la CUN et la RIF, puis la CUN l'a fait alimenter par le projet Gouvernance Locale et Cohésion Sociale de la Coopération Française et par le Projet d'Appui à la Gouvernance et à l'Investissement Communautaire (PAGIC) financé par l'UE. Par la volonté politique de ses élus, la CUN a mis en place une politique d'alimentation de l'aide.

#### **...améliore leur fonctionnement institutionnel...**

La coopération décentralisée permet de développer des échanges entre élus et entre techniciens des AL, en particulier sur les démarches utilisées. Elle permet aux partenaires de gérer conjointement les projets et donc de rentrer dans une logique de gestion par les résultats, de travail multi-acteurs et de redevabilité mutuelle. Ceci contribue au renforcement institutionnel des AL, leur permettant de :

- renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage des élus et de maîtrise d'œuvre des techniciens ;
- passer d'un fonctionnement « administratif » à une logique de planification, suivi, évaluation ;
- passer d'une approche sectorielle à une approche transversale ;
- développer des compétences administratives et une culture de la redevabilité.

Le projet « Intercommunalité de tous », mis en place par l'Intercommunalité du Nord de l'Equateur avec l'appui de la province autonome de Bolzano (Italie), est centré autour de la mise en place de la politique nationale équatorienne de gestion par les résultats. L'appui technique de la province autonome de Bolzano permet aux AL des quatre provinces équatoriennes de bénéficier d'un appui complémentaire pour mettre en œuvre les orientations définies par le gouvernement.

### **...contribue à développer leurs relations internationales...**

Les projets de coopération décentralisée contribuent souvent à pérenniser des relations entre les AL partenaires, que ce soit dans le cadre de groupes de travail ou de relations bilatérales. La coopération décentralisée développe ainsi des maillages internationaux durables.

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

### **...et améliore les services publics locaux aux citoyens...**

Par les moyens financiers et humains qu'elle permet de mobiliser, la coopération décentralisée est en capacité de contribuer à améliorer les services publics rendus aux citoyens. Une vigilance particulière est de mise pour que les services publics soient de qualité et pérennes.

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

### **...mais elle est confrontée au défi du changement d'échelle!**

Les projets mis en œuvre produisent des effets qui peuvent être notables au niveau des AL impliquées. Au-delà des financements, ces effets sont liés aux échanges entre élus, techniciens et acteurs des territoires. Mais dans un contexte de ralentissement des processus de décentralisation, le défi est celui du

changement d'échelle, pour passer d'effets localisés à des effets sur les politiques nationales, contribuant au renforcement des processus de décentralisation. Cette dimension reste encore trop souvent absente des effets des projets.

### **La coopération décentralisée: des effets majeurs en matière de développement territorial**

#### **Une ouverture internationale des acteurs du territoire...**

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

#### **...un renforcement des dynamiques territoriales...**

Les projets de coopération décentralisée:

- amènent à la prise en compte des orientations incluses dans les lignes directrices des appels à projet ;
- rassemblent différentes catégories d'acteurs locaux (entreprises, OSC, services de l'Etat...);
- développent des échanges entre les partenaires sur les objectifs, la stratégie et les résultats.

Cela peut leur permettre de développer des dynamiques territoriales basées sur des politiques inclusives, sur la mise en réseau des acteurs du territoire, sur l'articulation entre les niveaux locaux et nationaux et sur la recherche de solutions innovantes. Les projets deviennent alors des déclencheurs ou des amplificateurs de dynamiques territoriales.

La mise en œuvre du projet SUNYA (Inde, Népal, Bangladesh, Sri Lanka, Bhoutan) centré sur la gestion des déchets a pris en compte une catégorie d'acteurs exclue de l'économie formelle, les chiffonniers. Les expériences des sept communes partenaires ont été partagées à travers des conférences annuelles. Cela a permis de développer un apprentissage mutuel. Les communes partenaires ont adopté des systèmes similaires d'identification et de formalisation du travail des chiffonniers à travers l'attribution de licences et la mise en place d'un régime de protection sociale.

**... basé sur la valorisation des ressources locales...**

Ces dynamiques territoriales peuvent être basées sur la mobilisation et la valorisation des ressources locales du territoire: ressources humaines, naturelles ou immatérielles.

Dans le cadre du projet Pull Down The Line, l'intercommunalité d'Elias Piña (République dominicaine) et celle du Plateau central (Haïti), appuyées par FAMSI<sup>4</sup> (Espagne), FELCOS<sup>5</sup> et FPMCI<sup>6</sup> (Italie), ont contribué à l'organisation des producteurs agricoles des deux côtés de la frontière pour améliorer la planification de la production, la mise en marché et les flux. Cela a permis d'améliorer les conditions de vie des producteurs grâce à une meilleure rémunération de leurs productions.

**... contribuant au renforcement de l'attractivité des territoires...**

Ces 3 effets, ouverture internationale, renforcement des dynamiques territoriales et valorisation des ressources locales, contribuent dans la majeure partie des cas à renforcer l'attractivité des territoires. En effet, les actions mises en œuvre favorisent une plus grande attention de la part des acteurs économiques, des institutions étatiques et des PTF, contribuant ainsi au développement des territoires.

La mise en œuvre du projet SURe comprend la réalisation d'un plan local de gestion de l'eau, une cartographie des fonds disponibles dans le secteur et le développement d'une plate-forme d'acteurs dans le domaine du changement climatique et de la gestion de l'eau. Dans la commune de Lusaka (Zambie), un grand nombre d'organisations internationales travaillent sur ces secteurs. Les activités du projet deviennent des outils de coordination pour tous les acteurs au point que les PTF ont demandé à y participer.



© ICLEI

**... qui s'inscrit dans une approche territoriale du développement.**

Ces effets s'inscrivent dans l'approche territoriale du développement recommandée dans la communication de l'UE de 2013 et définie comme «un développement local coordonné dans l'espace qui catalyse les interactions entre des acteurs opérant à différentes échelles de la programmation et de la gestion du développement<sup>7</sup>».

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

- sur le plan spatial : les six communes dominicaines de la province entre elles, les six communes haïtiennes du département entre elles et les deux ensembles intercommunaux entre eux ;
- sur le plan institutionnel : les institutions mises en place au niveau de l'intercommunalité dominicaine, de l'intercommunalité haïtienne, des deux espaces, et la Fédération Dominicaine des Municipalités (FEDOMU) ;
- sur le plan sectoriel : des actions dans les domaines de l'artisanat, de la production agricole, du commerce transfrontalier, des relations interculturelles... ;
- sur le plan des acteurs : les autorités locales, les services de l'Etat et la société civile.

**Mais elle est confrontée aux limites des modalités de financement actuelles...**

Les effets des projets de coopération décentralisée soutenus par l'UE sont potentiellement importants en matière de développement territorial, mais ils sont contraints par la durée des projets et le manque de visibilité sur l'évolution des fonds disponibles pour les AL.

**... et à une implication des élus et des agents des AL partenaires qui demanderait à être renforcée**

Dans certains projets, les apports techniques sont le fait de prestataires et non pas d'agents des AL, et les relations entre élus sont limitées. Les apports et échanges d'expérience et de savoir-faire entre AL restent alors en deçà de leur potentiel et demanderaient à être renforcés.



### La coopération décentralisée peut avoir des effets majeurs en matière de résilience des AL et des territoires en période de crise

Dans des situations de crise, la mobilisation des moyens de l'Etat est difficile et les acteurs de l'urgence manquent de connaissance du terrain. Les citoyens sont en attente par rapport aux autorités locales. La coopération décentralisée peut permettre d'assurer la continuité du fonctionnement des AL et de mettre en œuvre des projets d'urgence adaptés aux réalités du terrain.

La Région de Tombouctou (Mali) est en coopération décentralisée avec la Région Rhône-Alpes (RRA, France) depuis 1984. Début 2012, quand la région de Tombouctou a été occupée par des groupes armés, la RRA a maintenu son appui. Le Conseil Régional de Tombouctou (CRT) a pu continuer à jouer son rôle d'interlocuteur direct de l'Etat malien, des PTF, des citoyens restés sur place, des déplacés et des réfugiés. La coopération décentralisée a permis au CRT de mettre en place des actions de soutien à la campagne agricole et de mobiliser des PTF sur des programmes d'appui à l'agriculture, l'élevage et la santé, évitant qu'une crise alimentaire et sanitaire se superpose à la crise politique et militaire.

La coopération décentralisée pourrait d'ailleurs avoir des effets plus importants si les acteurs de l'urgence prenaient systématiquement en compte les AL dans leurs actions, ce qui reste encore l'exception.

### 3. LES FACTEURS FAVORISANT LE SUCCÈS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

#### *Un portage politique et technique par les AL...*

Le portage politique de la coopération décentralisée par les élus et le portage technique par des agents convaincus sont des conditions sine qua non de succès. Pour cela, les élus doivent assumer leur leadership, et dégager de leur temps et du temps de leurs techniciens pour la coopération décentralisée.

La relation de coopération décentralisée entre les communes de la province d'Elias Piña et du Plateau Central est issue de la prise de conscience par le maire du chef-lieu de la province d'Elias Piña que le développement de la partie de la province qui jouxte la frontière ne pouvait se faire que si Haïti se développait. La frontière devait devenir un lien plutôt qu'un mur. Il a convaincu les autres maires dominicains et haïtiens qui portent aujourd'hui cette même conviction. Il a aussi contribué à la mise en place de services techniques intercommunaux qui portent la relation et élaborent et mettent en œuvre des projets.

**...des relations et des projets basés sur des enjeux partagés par les partenaires...**

La construction du projet autour d'une problématique couvrant des enjeux partagés entre les partenaires est nécessaire pour que ceux-ci s'impliquent dans le montage et dans l'exécution du projet.

**...l'inscription des projets de coopération décentralisée dans une relation de long terme...**

Les projets de coopération décentralisée soutenus par l'UE ont un cycle court et requièrent une mobilisation intense des partenaires sur cette période. Le risque est de produire peu d'effets durables. L'inscription de ces projets dans des relations de long terme entre toutes ou partie des AL partenaires du projet est une garantie que les résultats et effets du projet seront durables. Cette relation de long terme peut être antérieure au projet ou en être l'un des effets.

La coopération décentralisée entre la Région Ile-de-France (RIF) et Nouakchott (Mauritanie) a été initiée en 1993 et formalisée depuis 2002. Le projet PAGIC, financé par l'UE, a été mis en œuvre de 2011 à 2014 et s'inscrit dans le cadre d'un processus de mise en place et de pérennisation d'un fonds de développement, initié entre les deux AL depuis 2005 et qui continue à ce jour.

**...un accompagnement institutionnel de long terme aux AL...**

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

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

**...une instruction et un suivi des projets adaptés aux spécificités des AL.**

Enfin, il est important que les agents en charge de l'instruction des dossiers de projet, du suivi de leur mise en œuvre et de leur clôture identifient les spécificités des

AL par rapport aux autres acteurs (Organisations de la société civile, Etats... ). Il faut aussi qu'ils développent une instruction des dossiers et un suivi axés sur les effets, au regard de la finalité du projet, plus que sur le respect strict du document de projet et des normes administratives.

**4. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, UNE MODALITÉ DE COOPÉRATION À RENFORCER**

**Une modalité de coopération spécifique**

Elle contribue au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus et de maîtrise d'œuvre des techniciens.

**Une modalité de coopération à part entière**

Elle concerne des milliers d'AL dans le monde.

**Une modalité de coopération à fort potentiel**

La décentralisation est un processus qui continue à se généraliser. La coopération décentralisée adopte une approche d'intérêt mutuel entre les AL partenaires où chacune est en capacité de retirer des intérêts pour son territoire.

**De la coopération décentralisée à l'action internationale des AL : un champ en expansion**

Les AL multiplient les modalités de leur action internationale : implication dans des associations et réseaux thématiques, diplomatie des villes, aide à la mobilité, ouverture de dispositifs d'expansion économique à l'international... La coopération décentralisée est aujourd'hui l'une des modalités de l'action internationale des AL.

<sup>1,2,3</sup> L'expression « autorité locale » désigne « les institutions publiques dotées de personnalité juridique, faisant partie de la structure de l'Etat, situées à un niveau inférieur à celui du pouvoir central, et responsables devant les citoyens (...) ». in Commission européenne, communication « Accorder une autonomie accrue aux AL dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement », mai 2013.

<sup>4</sup> Federación Andaluza de Municipios para la solidaridad Internacional.

<sup>5</sup> Fondo di Enti Locali per la Cooperazione decentrata e lo Sviluppo umano sostenibile.

<sup>6</sup> Fondo Provinciale Milanese per la Cooperazione Internazionale.

<sup>7</sup> Romeo L. G., The territorial Approach to Local Development (TALD), IBF, juin 2014.

## SITES INTERNET DE RÉFÉRENCE :

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

(voir : ce dépliant et le rapport complet de l'étude)

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

Projets cofinancés par l'UE, sur le programme thématique Acteurs non étatiques

- autorités locales dans le développement (appels à propositions multi-pays) :

Projet SUNYA (p.4) : [www.sunyaproject.org](http://www.sunyaproject.org)

Projet SURe (p.4) : [www.awasla.org/surewater-home](http://www.awasla.org/surewater-home)

Projets cofinancés par l'UE, sur le programme thématique Acteurs non étatiques

- autorités locales dans le développement (appels à propositions locaux) :

Projet Intercommunalité de tous (p.3) : [www.mne.com.ec](http://www.mne.com.ec)

Projet Pull Down The Line (p.5) : <http://www.pulldowntheline.org>

Projets cofinancés autrement :

Coopération décentralisée entre la Région Rhône-Alpes et la Région de Tombouctou (p.6) :

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

Coopération décentralisée entre Reims Métropole et Zorgho (p.4) :

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

