**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖹 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DE L'APPUI DE LA FRANCE A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

## Annexes au rapport final

Octobre 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

**LISTE DES ANNEXES**


| | Page |
|---|---|
| 1. Liste des FSP étudiés | 3 |
| 2. Documentation consultée | 4 |
| 3. Liste des personnes rencontrées | 9 |
| 4. Termes de référence | 18 |
| 5. Note de cadrage finale, Septembre 2013, 22 pages | 26 |
| 6. Note d'étape N° 1, janvier 2014, 31 pages | 46 |
| 7. Note d'étape N° 2, aout 2014, | 77 |
| 8. Note d'étape N° 3, propositions de recommandations en vue de l'élaboration d'une stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, aout 2014, | 163 |
| 9. Note de synthèse sur le modèle français de décentralisation, décembre 2013, | 215 |
| 10. Note de synthèse sur la stratégie et les outils française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, janvier 2014 | 220 |
| 11. Bilan synthétique de l'état de la décentralisation en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France (Caraïbes, Moyen Orient), mars 2014 | 233 |
| 12. Note de synthèse, l'appui à la coopération décentralisée : un appui à la décentralisation, juin 2014 | 246 |
| 13. Note de synthèse sur le réseau des experts techniques internationaux (ETI) et attachés de coopération (AC) du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale, juin 2014 | 258 |
| 14. Note de synthèse sur les appuis multilatéraux à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI, aout 2014. | 266 |

# Evaluation thématique de l'appui de la France à la décentralisation et la gouvernance locale
# Liste des FSP étudiés

| Année projet | Numéro du projet | Intitule du projet | Nom pays | Type de revue |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 42 | «Appui à la décentralisation et à la gestion urbaine - PADGU » | BENIN | Revue bibliographique |
| 2001 | 151 | Projet d'appui au processus de décentralisation | NAMIBIE | Revue bibliographique |
| 2003 | 43 | Accompagnement du processus de décentralisation marocain | MAROC | Revue bibliographique |
| 2003 | 19 | Programme d'appui au Démarrage de la Décentralisation au Niger- PADDEN | NIGER | Revue bibliographique |
| 2003 | 57 | Appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie (PADDEM 2) | MAURITANIE | Revue bibliographique |
| 2005 | 49 | Appui institutionnel aux municipalités d'une province frontalière | REPUBLIQUE DOMINICAINE, | Revue bibliographique |
| 2005 | 83 | Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale | GHANA | Revue bibliographique |
| 2006 | 30 | Programme de modernisation de l'administration territoriale et d'appui aux collectivités territoriales décentralisées. | CAMEROUN | Revue bibliographique |
| 2007 | 48 | Appui institutionnel à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire en Algérie | ALGERIE | Revue bibliographique |
| 2006 | 40 | Projet d'appui à la décentralisation et aux communes (PADC/BF) | BURKINA-FASO | Revue approfondie |
| 2007 | 51 | Appui au Processus de Décentralisation au Togo | TOGO | Revue approfondie |
| 2007 | 9 | Appui à la gouvernance au Cap-Vert | CAP-VERT | Revue approfondie |
| 2007 | 14 | Appui à la gouvernance locale dans les pays de la zone de solidarité prioritaire | Mobilisateur | Revue sommaire |
| 2008 | 11 | Appui à la décentralisation en Haïti | HAITI | Revue approfondie |
| 2008 | 20 | Renforcement de la gouvernance au Mali | MALI | Revue approfondie |
| 2008 | 22 | Projet de gouvernance locale et de cohésion sociale à Nouakchott | MAURITANIE | Revue approfondie |
| 2010 | 8 | Accompagnement du processus de déconcentration marocain | MAROC | Revue sommaire |
| 2011 | 29 | Renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale en Afrique subsaharienne | Mobilisateur | Revue sommaire |
| 2012 | 4 | Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (PA2D) au Bénin | BENIN | Revue sommaire |
| 2012 | 16 | Modernisation de l'Etat et Décentralisation au Niger- MEDEN | NIGER | Revue sommaire |
| 2013 | 2 | Renforcement de la redevabilité des politiques publiques | TCHAD | Revue sommaire |
| 2013 | 15 | Appui à la décentralisation et à la gouvernance financière des collectivités locales | TUNISIE | Revue bibliographique |
| 2013 | 28 | Consolidation des institutions publiques, de l'Etat de droit et de la société civile | MALI | Revue bibliographique |

# Evaluation thématique de l'appui de la France à la décentralisation et la gouvernance locale

## Bibliographie utilisée

**Bibliographie générale :**


- AFCCRE, Politique européenne de développement : la place des collectivités territoriales, guide des bonnes pratiques 2014 ; MAE, 2014
- AFD MAE MINEFI, Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010, synthèse, 2013
- AFD, Cadre d'intervention sectoriel 2013-2016 : sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne ; AFD, sans date
- AFD, Cadre d'intervention sectoriel collectivités locales et développement urbain 2010-2012, AFD, sans date
- AFD, Cadre d'intervention stratégique « villes durables » 2014-2017, AFD, 2014
- AFD, Travailler avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée, guide pratique des relations extérieures à l'usage des agents de l'AFD, Direction des relations extérieures et des partenariats, 2011
- ARGA-FMA, La refondation de la gouvernance : du Forum Multi-acteurs à un processus continu de transformation de la gouvernance au Mali
- Becquet C., Le renforcement des capacités des collectivités locales dans le cadre de l'aide publique au développement, l'exemple de l'AFD et du CEFEB, Mémoire de M2 CIAHPD, Paris I, 2013
- Belaala S. ; Terrorisme politique et terrorisme antipolitique, le cas du djihadisme en Algérie (1989-2007), congrès AFSP 2009.
- Bertrand N., Moquay P., La gouvernance locale, un retour à la proximité, in économie rurale, N°280, 2004.
- Calame P., Essai sur l'oeconomie, Editions Charles Léopold Mayer, 2011
- Calame P., Fiche BIP N°14 cycle de conférences sur la gouvernance territoriale du CNFPT, 2014
- Calame P., La prise en compte de la société civile dans la décentralisation, BIP 4649, 2013
- Calame P., Les nouveaux principes de la décentralisation, BIP 4753, 2016
- CGLU, Ier rapport mondial de CGLU : la décentralisation et la démocratie locale dans le monde, 2008
- CGLU, IIe rapport mondial de Cités et Gouvernement Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale Gold II, Le financement des collectivités locales, les défis du 21ème siècle, Bruylant, 2010
- CGLU, Local and regional governments partners for the global agenda, 2013
- CGLU, priorités stratégiques 2010-2016, 2011
- CGLU, Rapport du 4ème congrès Mondial de CGLU, Rabat 2013,
- CGLU, Tercer informe mundial sobre la descentralización y la democracia local, Gold III : El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial, Thomson Reuters Aranzadi, 2014
- CGLU, UCLG policy paper on development cooperation and local government, 2013
- CGLUA, Programme de gouvernance, plaidoyer et développement décentralisé pour l'Afrique – GADDEPA, 2007
- Charte togolaise pour la mise en œuvre des lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, République togolaise, 2012
- Comité technique foncier et développement, Plaquette de présentation, sans date
- Comité technique foncier et développement, The land tenure and development technical committee, présentation power point, sans date.

- Commission européenne, Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comités des régions, mai 2013.
- Commission européenne, Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, 2007
- Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale ; L&R Référence, 2010
- Cour des comptes, Synthèse du rapport public thématique « la politique française d'aide au développement », 2012
- Cunin A., Peut-on territorialiser le développement , Lutte contre la pauvreté, les inégalités et accès aux services essentiels au travers des stratégies d'appui aux politiques publiques de décentralisation, Mémoire de M2 CIAHPD, Paris I, 2011
- Dan Dah L., Dieuleveux T. ; Etat des lieux de processus de décentralisation, risques encourus, propositions au gouvernement nigérien, Document de travail du cadre de concertation des PTF décentralisation, 2013
- DeLoG, Séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, la décentralisation et la gouvernance locale au Bénin, MDGLAAT, DeLoG, 2012
- Dessallien C., Perramant JL, Evaluation de l'instrument "fonds de solidarité prioritaire" CCTP N°16-2013, DGM MAEDI 2014
- DGM, Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine, MAE, 2012
- DGM, Rapport 2012 : l'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique, MAE, 2012
- Eaton K., Kaiser K., Smoke P. ; The political economy of decentralization reforms: implications for aid effectiveness, The World Bank, 2010
- ECDPM, Participant's Kit :enhancing development effectiveness for decentralization and local governance, Learn4dev – DeloG, 2014
- Escuela para el desarrollo, balance del estado de la descentralización en el Perú, PROFADEL, 2014
- Gauthier M., Gouvernance et impact dans les communautés d'accueil – gouvernance territoriale, Université du Québec en Outaouais ; 2014
- Gilly JP, Wallet F.; Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France, CAIRN, sans date
- GRET, Evaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD, DGM-MAEDI 2013
- Guide des élus dans les collectivités territoriales, PNUD – France coopération Togo, sans date
- Hacquin D., Lajarge C., Heeren N., Evaluation de la convention de programme « société civile et participation (SCP2) 2010-2013 », CIEDEL, 2013
- IGD, Gouvernance contractuelle des services de base en réseaux, 2012
- IGD, Guide pour la mise en place des comités locaux pour les services de base, sans date
- Institut africain de la gouvernance, Est-ce que la gouvernance territoriale est la panacée pour la réalisation des crises et conflits dans les pays de la zone saharo-sahélienne ; note d'orientation IAG N° 11, sans date
- IRAM, AICDD, CEPIA, IIED ; Evaluation du thème « appui à la décentralisation et la gouvernance locale », DGCD Bruxelles, 2006
- IRAM, décentralisation et gouvernance locale en Afrique : des processus, des expériences, 2008
- IRG, document d'orientation de la coopération française en matière d'appui à la réforme de l'administration publique, IRG, 2012
- L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique (2005-2006), DGCID, 2007
- L'environnement institutionnel des collectivités locale en Afrique, CGLU – Cities Alliance, 2013
- Laignel André, l'action extérieure des collectivités territoriales françaises : nouvelles

approches… nouvelles ambitions, DGM MAE, 2013
- Loi N° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ; Légifrance, 2014
- Loi N° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, version consolidée au 9 juillet 2014 ; Légifrance, 2014
- MAEDI, Agenda du développement post-2015. Papier de position française élaboré en concertation avec la société civile, DGM-MAEDI, 2013
- OCDE, Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE, chiffres clés, 2013
- Olivier de Sardan JP, Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest, Afrique pouvoir et politique, working paper N°4, 2009
- ONU Habitat, lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, 2009
- ONU Habitat, Manuel de mise en œuvre des Lignes Directrices Internationales sur la Décentralisation et l'Accès aux services de base pour tous, sans date.
- PFVT, Accès aux services de base pour tous et appui aux processus de décentralisation : expériences, pratiques et recommandations du PFVT, 2012
- PFVT, orientations de l'aide française en faveur de la maîtrise d'ouvrage publique locale, 2014
- PROFADEL, Etat de la décentralisation, résultat de l'atelier de travail de Calarasi, 2003
- Programme PSDR Languedoc Roussillon, guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires, CEMAGREF, CNRS, Geuser, INRA, SUPAGRO, Montpellier 1, 2011
- Sembene O., Capitalisation des expériences d'appui à l'adaptation des lignes directrices sur la décentralisation et sur l'accès aux services de base pour tous aux contextes nationaux dans quatre pays d'Afrique : Burkina Faso, Sénégal, Togo et Comores, CGLU, 2013
- Sourwéma K. S. ; Sawadogo R. A., Hochet P.; Une autonomie à construire : un diagnostic de la décentralisation financière dans les pays membres de l'UEMOA, 2014
- Stratégie gouvernance de la coopération française, MAE – DGCID/DPDEV, 2007
- Sy O. ; Reconstruire l'Afrique, édition Charles Léopold Mayer, Mai 2010.
- Tyminski I., Ndiaye M., La décentralisation en Afrique : réforme administrative ou nouvelle donne politique ?, 2007
- UA, Charte africaine sur les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, projet 1, 2014
- Union Européenne, charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, 2008
- Union des Communes du Togo, Fonctionnement d'un comité local du quadrilogue, IGD – France Coopération, 2013
- Vincent P., Etude sur la fourniture des services communaux PADDL, GiZ Cameroun : volet 6 engagement citoyen dans l'accomplissement des devoirs communaux ; CIEDEL, 2013

**Bibliographie interne MAEDI**

**Documents internes :**


- Bilan de l'appui de la France à la mise en œuvre des lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, MAEDI, 2014
- Bulletin Horizon Gouvernance, partager les expériences en matière de gouvernance locale, N° 1 à 10, Sous-direction de la gouvernance démocratique – DGM – MAEDI.
- Décret N°2000-880 relatif au fonds de solidarité prioritaire du ministère des affaires étrangères
- DGM, Actes du séminaire de Cotonou, 25 et 26 juin 2012, MAE, sans date
- MAEE, Le Fonds de Solidarité Prioritaire, l'Outil projet du ministère des Affaires étrangères et européennes, 2010


**Rapports de présentation des FSP étudiés**


- Accompagnement du processus de décentralisation marocain, Maroc
- Accompagnement du processus de déconcentration marocain, Maroc
- Appui à la décentralisation en Haïti, Haïti
- Appui à la décentralisation et à la gestion urbaine - PADGU, Bénin
- Appui à la décentralisation et à la gouvernance financière des collectivités locales, Tunisie
- Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, Ghana
- Appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie (PADDEM 2), Mauritanie
- Appui à la gouvernance au Cap-Vert, Cap Vert
- Appui à la gouvernance locale dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (FSP Mobilisateur)
- Appui au Processus de Décentralisation au Togo, Togo
- Appui institutionnel à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire en Algérie, Algérie
- Appui institutionnel aux municipalités d'une province frontalière, République dominicaine
- Consolidation des institutions publiques, de l'Etat de droit et de la société civile, Mali
- Modernisation de l'Etat et Décentralisation au Niger- MEDEN, Niger
- Programme d'appui au Démarrage de la Décentralisation au Niger- PADDEN, Niger
- Programme de modernisation de l'administration territoriale et d'appui aux collectivités territoriales décentralisées, Cameroun
- Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (PA2D) au Bénin, Bénin
- Projet d'appui à la décentralisation et aux communes (PADC/BF), Burkina Faso
- Projet d'appui au processus de décentralisation, Namibie
- Projet de gouvernance locale et de cohésion sociale à Nouakchott, Mauritanie
- Renforcement de la gouvernance au Mali, Mali
- Renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale en Afrique subsaharienne (FSP Mobilisateur)
- Renforcement de la redevabilité des politiques publiques, Tchad


**Rapport d'évaluation des FSP étudiés**


- Perramant JL, Victoire Elégbé A., Évaluation finale du projet FSP N° 2000-42 «Appui à la décentralisation et à la gestion urbaine - PADGU », BENIN, 2007
- Bessat C., Trouvé J., évaluation du programme d'appui au démarrage de la décentralisation au Niger – PADDEN, BetT, 2009
- Brunet F., Follea V., Bouabid A., Alcandre F.; évaluation du programme d'accompagnement du processus de décentralisation marocain (PAD Maroc), 2012
- Demante M.J., Conversy J., Bekoume A., Evaluation finale du projet FSP « Modernisation de

l'Administration Territoriale et d'Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées » IRAM, 2012
- Heeren N. ; Joas S.; Final evaluation of the French Support Program to the Namibian Decentralisation Process (FrSNDP), CIEDEL, 2010
- Hélix consulting ; évaluation externe du projet FSP appui à la déconcentration et à la décentralisation au profit de la République Islamique de Mauritanie (PADDEM 2), 2008.
- Institutions et développement, évaluation finale du projet d'appui institutionnel à la politique d'aménagement et de développement durable du territoire en Algérie sur les crédits du FSP, 2012.
- Mestre C., Bazie M., Evaluation du projet d'appui à la décentralisation et aux communes – Burkina Faso, CIEDEL, 2013
- Mestre C., Etienne A. ; évaluation du projet d'appui institutionnel aux municipalités d'une province frontalière en république dominicaine, CIEDEL, 2012.
- Mestre C., Etienne A., Evaluation du FSP appui à la décentralisation en Haïti, 2014
- Mestre C., Keita M ; Evaluation du FSP renforcement de la gouvernance au Mali, CIEDEL, 2013
- Mestre C., Niang I., Evaluation du projet gouvernance local et cohésion sociale-Mauritanie, CIEDEL, 2014
- Mestre C., Tagodoe K., Evaluation du FSP APRODECT, Togo, CIEDEL, 2014
- Tettey & Associates ; Evaluation of support to decentralisation and local governance in Ghana, 2013,
- Vincent P., Oliveira A. M., Evaluation du FSP appui à la gouvernance au Cap Vert, CIEDEL, 2014

# Evaluation thématique de l'appui de la France à la décentralisation et la gouvernance locale
# Liste des personnes rencontrées

**Parlement, services centraux du MAEDI, de l'AFD, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Décentralisation et la Fonction publique, CNFPT et Caisse des Dépôts.**

| Nom | Institution | Fonction[1] |
|---|---|---|
| M. Jean-Marc Châtaignier | DGM MAEDI | DGM2 |
| M. Frédéric Bontems | DBM DGM MAEDI | Directeur, direction des biens publics mondiaux et du développement |
| M. Marc Trouyet | GOUV DBM DGM MAEDI | Sous-Directeur sous-direction de la gouvernance démocratique |
| M. Pierre Yves Bertrand | GRT GOUV DBM DGM MAEDI | Chef de pôle |
| M. Etienne Cardilés | GRT GOUV DBM DGM MAEDI | Rédacteur |
| M. Olivier Lavergne | GRT GOUV DBM DGM MAEDI | Rédacteur |
| Mme Marion Anvroin | GRT GOUV DBM DGM MAEDI | Rédactrice |
| Mme Emilie Maehara | GRT GOUV DBM DGM MAEDI | Rédactrice |
| Mme Caroline Plançon | GRT GOUV DBM DGM MAEDI | Rédactrice, ancienne copilote du comité technique foncier |
| M. Franz Coidan | Service des affaires francophones NUOI MAEDI | Rédacteur |
| Mme Nadège Chouat | DAOI DGP MAEDI | Chargée de mission coopération et développement |
| M. Grégoire Joyeux | DAECT - PNUD | |
| M. Xavier Crépin | Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats, DGM MAEDI | Délégué a.i. |
| Mme Anne-Marie Mevel Reingold | DAECT DGM MAEDI | |
| Mme Elise Beretz | Cabinet du Ministre Délégué chargé du développement | Conseillère parlementaire et coopération décentralisée |
| Mme Leïla Aïchi | Sénat | Sénatrice |
| M. Jean-Marie Tétart | Chambre des Députés | Député |
| M. Issam Taleb | Cabinet de Mme la ministre de la décentralisation et la fonction publique | Chef adjoint de cabinet, chargé des relations internationales |
| M. Robert de la Rochefoucauld | AFD | Relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée |
| M. Jean-Luc François | AFD - ARB | Responsable de la division Agriculture, développement rural et biodiversité |
| Mme Naomi Noël | AFD - ARB | |
| Mme Marie Bjornson | AFD – CLD | Responsable adjoint |
| M. Jeremie Daussin Charpentier | AFD - CLD | Chef de projet |

[1] Les fonctions indiquées sont celles de la personne interviewée au moment de l'entretien

| | | |
|---|---|---|
| M. Andréas Korb | CNFPT | Responsable de la mission des coopérations internationale |
| M. Vincent Potier | CNFPT | Directeur général |
| M. Mohamed Bida | Ministère de l'intérieur, direction de la coopération internationale | Chef du bureau des rencontres institutionnelles, de la gouvernance et de la sécurité civile |
| Mme Isabelle Laudier, | Caisse des dépôts | Responsable de l'Institut CDC pour la Recherche |

**Organisations internationales et multilatérales**

| | | |
|---|---|---|
| Mme Fabienne Perruca | ONU Habitat | JPO |
| M. Serge Allou | Cities alliances | ETI |
| Mme Christel Alvergne | UNCDF | |
| Mme Michelle Soller | DeLoG | |
| M. Giovanni Camilleri | PNUD | Coordonnateur du programme ART Gold |
| M. Jean-Philippe Bayon | PNUD | END |
| Mme Claire Charbit | OCDE | Directrice adjointe de la division des politiques de développement |
| Mme Isabelle Chatry, | OCDE | Analyste principale des politiques Gouvernance publique et développement territorial |
| Mme Aminata Sy | UEMOA | Chargée de l'aménagement du territoire et collaboratrice du président du CCT |
| M. Jorge Rodriguez Bilbao | Commission européenne | Quality support manager. Decentralization &local governance civil society, local authorities |
| M. Jacques Perrot | Commission européenne | END |
| M. Nicolas Lécrivain | SCAC | Conseiller régional auprès des organisations sous régionales |

**Associations des Pouvoirs Locaux**

| | | |
|---|---|---|
| M. Edgardo Blisky | CGLU | |
| M. Mathieu Guérin | CGLU | ETI |
| Mme Nathalie Ledenmat | CGLU | ETI |
| M. Jean-Pierre Elong Mbassi | CGLUA | Secrétaire Général |
| M. François Yatta | CGLUA | |
| M. Nicolas Wit | CUF | |
| Mme Astrid Frey | CUF | |
| Mme Constance Koukoui | CUF | |
| Mme Valérie Nicolas | ARF | |
| Mme Catherine Bertin | ADF | |
| Mme Julia Barbier | AMF | Service international |
| Mme Carole Esclapez | AMF | Service international |
| M. Bruno Chiaverini | AIRF : | Délégué Général |
| M. Pierre Baillet | AIMF | Secrétaire permanent |
| M. Laurent Jaboeuf | AIMF | Relations avec l'UE et la Francophonie |
| M. Michel Roux | CUF | Ancien président du groupe pays Burkina Faso |

**Instituts de recherche :**

| | | |
|---|---|---|
| M. Claude de Miras | IRD | Directeur de recherche émérite |
| M. Yvan Crouzel | IRG | Directeur adjoint |
| Mme Séverine Bellina, | IRG | Directrice |
| M. Pierre Calame | Fondation Charles Léopold Meyer | Président honoraire |

**Opérateurs**

| | | |
|---|---|---|
| Mme Marie-Jo Demante | IRAM | Directrice |
| Mme Laure Lagasse | IGD | Chargée de mission |
| M. Bernard Husson | | Personne qualifiée |
| Mme Julie Salagnac | PFVT | Chargé de mission |

**Partenaires techniques et financiers**

| | | |
|---|---|---|
| M. Alexandre Martinez | GiZ Mali | Directeur du PACT |
| M. Diakalidia Dembele | GiZ Mali | ETN PACT/DNCT |
| M. Rémi Ouedraogo | GiZ Burkina Faso | PDDC |
| M. Gérard Laleye | DDC Bénin | |
| M. Claude Ouattara | PNUD Burkina Faso | Chargé de programme<br>Chef de file PTF décentralisation |
| Mme Anita Sebio Kouhé | GiZ Togo | Chef de projet PROJEG |
| M. Mamadou Ly | UE Mauritanie | Chef de projet PAGIC |
| M. Denys Aguettant | Opérateur UE Haïti | |
| M. Amadou Moctar Manzo | GiZ Mauritanie | Conseiller senior programme bonne gouvernance décentralisation |
| M. Jaouhar Labidi | GiZ | Chef de mission formation initiale et continue en décentralisation |
| M. Edouard La France | PCM (Canada) | Directeur |
| M. Louis Seguier | Projet Lokal + (USAID) | |
| Mme Kadidia Dienta | Projet Lokal + (USAID) | |
| M. Jeroen Witkamp | DUE Haïti | |
| Mme Carolina Santrich Badal | DUE Haïti | |
| M. Ousmane Ba | DUE Mauritanie | |
| M. Nemine Ould Ainina | VAINCRE | Coordonnateur national |
| M. Moussa Beddiyouh | AFD Mauritanie | Chargé de projets |
| M. Joaquim Boko | Banque Mondiale Mauritanie | |

**Experts techniques internationaux (hors projet FSP)**

| | | |
|---|---|---|
| Mme Aurélie Donne | Urbaplan | CT Mairie de Ndjamena |
| M. Damien Bauchau | FEI | ETI Sénégal[2] |
| Mme Isabelle Biney | FEI | ETI Haïti |
| Mme Juliette Coulibaly | MAEDI | ETI Mali |
| M. Patrick Pholsena | MAEDI | ETI Mauritanie |

**Revue à mi-parcours Tchad**

| | | |
|---|---|---|
| M. Jean-Marc Pradelle | AFD Tchad | Directeur agence |
| M. Patrice Thévier | SCAC | Attaché de coopération |
| Mme Caroline Arnulf | MAEDI | ETI chef de projet |
| M. Mahamat Kaya Ali | MATD | Directeur de la formation et la communication |
| M. Kadadi Dody | MATD | Directeur de la structuration des CTD |
| Mme Halimata Ouedraogo | AFD Tchad | Chargée de projets |

**Revue approfondie Togo :**

| | | |
|---|---|---|
| M. Phillipe Desmaretz | MAEDI | ETI |
| M. Etienne Cazin | SCAC | COCAC |
| M. Philippe Collignon | AFD | Directeur |
| M. Serge Ramangalahy | MAEDI | ETI |
| M. Sena Adessou | INADES formation | |
| M. Mensah Sédo Amlalo | DDCL MATDCL | Directeur |
| M. Bruno Kossi A. Loglo | Tsevie | Président de la délégation spéciale |
| | Tsevie | Secrétaire général |
| | Tsevie | Conseiller municipal |
| M. Guillaume Lannerée | MAEDI | Volontaire auprès de l'UCT |
| M. Patrice Ayivi | Aneho | Président de la délégation spéciale |
| Mme Bakehe Kondo | Aneho | Secrétaire générale |
| | Aneho | Responsable SIG |
| M. Tchagole | Togolaise des Eaux | Membre du quadrilogue national |
| M. Joachim A. Hundele | UCT | Secrétaire permanent |
| M. Kasségné J. Adjonou | UCT | Président |

**Revue à mi-parcours Maroc :**

| | | |
|---|---|---|
| Mme Amina Rhardissa | Ministère de l'intérieur | Responsable de l'UGP du FSP |
| M. Nour Edine Boutayeb | Ministère de l'intérieur | SG |
| M. Mohamed Faouzi | Ministère de l'intérieur | Wali de la Région de Marrakech Tensift Al Haouz |
| | Différents ministères sectoriels | Une douzaine de responsables des ministères sectoriels en région de Marrakech Tensift Al Haouz |
| M. Payam Shahrjerdi | SCAC | Attaché de coopération |

[2] Fonction assurée avant ses fonctions actuelles au SCAC d'Haïti

| | | |
|---|---|---|
| M. Frédéric Bouin | SCAC | Chargé de mission en appui à la coopération décentralisée |
| Mme Raphaëlle Rafin | SCAC | Chargée de mission gouvernance, justice et droits de l'homme |

**Revue à mi-parcours Bénin :**

| | | |
|---|---|---|
| M. Isidore Gnonlonfoum | MDGLATT | Ministre |
| Mme Aline Kuster Ménager | Ambassade de France | Ambassadrice |
| M. Taoufik Lahlou el Outtassi | MAEDI | ETI, chef de projet FSP |
| Mme Elida Mey | SCAC | Attachée de coopération |
| M. Tristan Routier | MAEDI | VI auprès de l'ANCB |
| M. Luc Fabre | SCAC | COCAC |
| M. Eugène S. Azatassou | MDGLAAT | Directeur de cabinet |
| M. K. Séverin Nsia | DAT MDGLAAT | Directeur général de la délégation de l'aménagement du territoire |
| | DAT MDGLAAT | Responsable de l'observatoire |
| | DAT MDGLAAT | Géomaticien |
| M. Segla Lihoussous | ANCB | Secrétaire administratif permanent a. i. |
| M. Edmond Cakpo Tozo | Ville de Cotonou | Directeur de cabinet |
| M. Marcel Atondjinou | Ville de Cotonou | Chef cellule RFU |
| | Ville de Cotonou | Maire du 12ème arrondissement Maire adjoint de Cotonou |
| | Préfecture du littoral | Préfet du littoral |
| M. Thomas d'Aquin Quenum | APIDA | Secrétaire permanent |
| M. Denis Ayena | GIC | Directeur exécutif |
| M. Toussaint Gnonlonfoun | DGAE MDGLATT | Directeur |
| | MDGLATT | Secrétaire Général |
| Mme Catherine Bonnaud | AFD Bénin | Directrice Agence |
| M. Gaston Hountondji | AFD Bénin | Chargé de projets |

**Revue approfondie Mali**

| | | |
|---|---|---|
| M. Yves Gueymard | SCAC | COCAC |
| M. Patrick Medori | SCAC | COCAC adjoint |
| M. Jordi Ferrari | SCAC | Attaché gouvernance |
| M. Ousmane Sy | ARGA | |
| M. Adama Sissouma | DNCT | Directeur Général |
| M. Lassine Bouare | CDI | Commissaire |
| M. Didier Crabett | MAEDI | ETI Chef de projet |
| Mme Elisabeth Dau | France Volontaire | Volontaire |
| M. Aly Diarra | CDI | |
| Mme Nene Konate | ARGA | |
| Mme Hélène Desbazaille | MAEDI | ETI |
| M. Touré Abdourahamane | Delta C | Directeur pédagogique |
| M. Mohamed Lamine Diakité | AFD | Chargé de projets |
| | ENA | Directeur pédagogique |
| M. El Mokthar | CFCT | Directeur adjoint |
| | CFCT | Directeur pédagogique |

| | | |
|---|---|---|
| | CFCT | Conseiller pédagogique |
| M. Diallo | CFCT | Conseiller technique GiZ |

**Revue approfondie Mauritanie :**

| | | |
|---|---|---|
| M. Ahmed Ould Hamza | CUN | Président |
| M. Sylvain Fourcassié | SCAC | COCAC |
| M. José Da Costa | MAEDI | ETI auprès de la CUN |
| M. Olivier Koch Mathian | MAEDI | Volontaire auprès de la CUN |
| M. Yannick Le Gléau | MAEDI | Volontaire auprès de la CUN |
| M. Abdellatif Ould Mohamed Abderrahmane | CUN | Directeur des Etudes, Projets et Développement Durable |
| | Commune d'Arafat | Maire |
| M. Saleck Ould Moulaye | OSPUN - CUN | Responsable opérationnel |
| | OSPUN - CUN | Equipe |
| Mme Hélène Assane | Canton de Lausanne | Chef de projet PCAE |
| | Mohaba consulting | Directeur |
| | ECODEV | Directeur |
| | BUMEC | Directeur |
| | RPD | Directeur |
| | CCC Arafat | Vice président |
| | CCC Arafat | ADL |
| M. Rodolphe Poirier | SCAC | Attaché gouvernance |
| | DGCT | Directeur des finances locales |
| | Ambassade | Ambassadeur |
| | FIC CUN | Equipe |
| | Université | Vice Président |
| | Municipalités d'arrondissement | ADL |
| M. Vincent Capdejelle | RIF | représentant |

**Revue approfondie Burkina Faso**

| | | |
|---|---|---|
| M. Xavier Jaglin | SCAC | Attaché gouvernance |
| M. Sado Sidibé | MATDS | Secrétaire général |
| M. Daniel Coulibaly | SP CONADE | Secrétaire permanent |
| M. Hervé Magloire Kam | | Ancien directeur de cabinet du MATD |
| M. Thomas Banguemzanré | AMBF | Secrétaire Permanent |
| M. Charles Ki | MATDS | DGD |
| M. Bado | MATDS | Directeur de la statistique |
| M. Mamadou Sembene | AMBF | Directeur de la MCD |
| M. Mamadou Koutou | AMBF | Adjoint au secrétaire exécutif |
| M. Yvan Boué | MAEDI | ETI |
| Mme Maïmouna Ouedraogo | MATDS-DGCOD | Directrice des accords de jumelage et de partenariat |
| M. Vincent Bertout | MAEDI | ETI |

**Revue approfondie Haïti**

| | | |
|---|---|---|
| M. Patrick Nicoloso | Ambassade | Ambassadeur |
| M. Bruno Asseray | SCAC | COCAC |
| M. Damien Bauchau | SCAC | Attaché gouvernance |
| Mme Jacqueline Coulon | SCAC | Attachée de coopération |
| Jérôme Pennec | MAEDI | ETI |
| M. Olivier Solari | MAEDI | ETI, chef de projet |
| M. Ruthland Anglade | MICT | Directeur des collectivités territoriales |
| Mme Sharina Lochard | MICT | Responsable unité règlementation et contrôle |
| M. Gassendy Brave | MICT | Responsable Délégations et vice Délégations |
| M. Bien Aimé | | Ancien Ministre (MICT) |
| M. Jude Saint Natus | ONU Habitat | Coordinateur adjoint |
| | Commune de Croix des Bouquets | Equipe ATL (6 membres) |
| | Commune de Port au Prince | Equipe ATL (6 membres) |
| M. Jeroen Witkamp | DUE | Pôle gouvernance |
| Mme Carolina Santrich Badal | DUE | Pôle gouvernance |
| M. Marc Raynal | CIAT | ETI |
| M. Pascal Bussière | BID | AT |
| Mme Michèle Oriol | CIAT | Secrétaire exécutive |
| M. Denys Aguettant | AGIL | Coordination du programme |
| M. Frantz Théodat | AGIL | Coordination du programme |
| Mme Bénédicte Gazon | AFD | |
| Mme Olga Koukoui | AFD | |
| | MICT | Délégué du Nord |
| M. Paul | MICT | Coordonnateur des CFT du Département du Nord |
| | Commune de Cap Haïtien | Agent comptable |
| | MICT | Ingénieur municipal, Délégation du Nord |
| M. Francis Alphonse | Communauté de communes de la vallée des Palmes | Directeur |
| M. Anicet | Communauté de communes de la vallée des Palmes | Maire adjoint de Léogane |
| M. Wilson Saint Just | Communauté de communes de la vallée des Palmes | Ancien maire de Leogane |

**Revue approfondie Cap Vert :**

| | | |
|---|---|---|
| M Gilles ROULAND, | MAEDI | ETI chef de projet |
| M. François BELORGEY | SCAC | COCAC |
| Mme Graziella Neves Forte Canihac, | SCAC | Attachée de coopération |
| Mme Francisca SANTOS | MAI | Directrice générale de décentralisation et d'Administration Locale |
| Mme Mirizaida SANTOS | DGDAL MAI | Chargée de formation |
| Mme Tatiana NEVES | MAHOT | Directrice Générale du Plan, du Budget et de Gestion |
| Mme Carla BETTENCOURT | Tribunal des comptes | |
| Mme Carla SOUSA | ARAP | Présidente du Conseil d'Administration |
| M. Joao TAVARES, | ARAP | Membre du CA |
| Mme Zelinda COHEN | CNDHC | Présidente |
| Mme Ilda FORTES, Consultant en Communication CNDHC | CNDHC | Consultante |
| José Carlos DELGADO | Cour des comptes | Président |
| Mme Iolanda FORTES, | Cour des comptes | Coordinatrice générale |
| M. José Pinto SEMEDO | Tribunal des Comptes | Procureur financier |
| M. Horacio FERNANDES, | Tribunal des Comptes en charge des municipalités | Juge |
| M. Carlos Alexandre Monteiro REIS | Police judiciaire | Directeur national |
| M. Jorge LOPES | NOSI | Coordinateur national |
| M. Manuel Monteiro de PINA | ANMCV | |
| M. Fernando Jorge BORGES | ANMCV | Secrétaire général |
| M. Antonio MACHADO | Coopération portugaise | conseiller |
| M. Orlando SANCHES | Camara Municipal de Santa Cruz | Président |
| M. Antonio CABRAL, | Camara Municipal de Santa Cruz | architecte |
| M. Antonio BESSA, | Camara Municipal de Santa Cruz | financier |
| Mme Laura PINA, | Camara Municipal de Santa Cruz | Responsable projet |
| Mme Laura SOARES, | Camara Municipal de Santa Cruz | Chef de cabinet |
| Mme Kily FERNANDES | UIF - Unidade de Inteligência Financeira | responsable |
| M. José de LIMA, | UIF - Unidade de Inteligência Financeira | Coordinateur du bureau d'investigation |
| M. Luis MAIA, | DUE | Conseiller de coopération |
| Mme Cristina ANDRADE | ONUDOC | responsable |
| M. Victor VEIGA | | Inspecteur Général des Finances |
| M. Renato Lopes FERNADES | | Inspecteur adjoint |

**Revue à mi-parcours Niger :**

| | | |
|---|---|---|
| M. Laurent Bonneau | SCAC | COCAC |
| M. Mevel | SCAC | Attaché de coopération |
| M. Thierry Dieuleveux | SCAC | ETI, chef de projet MEDEN |
| M. Prégniard | SCAC | Chargé FSD et coop dec |
| M. Mansouri | Primature | Conseiller à la Primature |
| M. A.S Oumarou | Haut Conseil à la Modernisation de l'Etat | Haut-Commissaire |
| M. Dan Bouzoua | Haut Conseil à la Modernisation de l'Etat | Coordonnateur du projet MEDEN |
| M. Niandou Daouda | ENAM | Directeur du département Modernisation de l'Etat et Décentralisation |
| M. Ousseini Rabiou | DGDD | Directeur |
| M. Arzika Harouna | Association des Municipalités du Niger | Secrétaire Permanent |
| M. Soumana Hassane | Association des Régions du Niger | Secrétaire Permanent |
| M. Renaud | Agence Française de Développement | Directeur |
| Mme | Secrétariat commun des PTF décentralisation | Secrétaire permanente |
| Mme Lebay | Lux Dev | Chargée de programme gouvernance locale et décentralisation |
| M. Mallam | Délégation Union Européenne | |
| M. Dongobada Hilaire | Eau Vive Niger | Directeur Pays |

**C2D Madagascar :**

| | | |
|---|---|---|
| M. Philippe Georgeais | SCAC | COCAC |
| M. Laurent Lapeyre | SCAC | Attaché de coopération |
| M. Sebastien Vittet | SCAC | Attaché de coopération |
| M. Jean-David Naudet | AFD Madagascar | Directeur |
| Mme Lydia Razafindrahona | AFD Madagascar | Chargée de projets |
| M.Jean-Jacques Helluin | MAEDI | ETI |
| M. Clément Rabiller | MAEDI | Chargé de mission coopération décentralisée et décentralisation |
| Mme Hanitra RAHARINJATOVO | FDL | Directrice générale |
| M. Jean Ousmane Camara | PNF | Directeur adjoint |
| M. Tiana RAZAFINDRAKOTOHARY | PNF | |
| M. Zo RAVELOMANTSOA | PNF | |
| Mme Louisette Rasendraharivololona | Commune de Ampanotokana | Maire et son équipe |

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats**

**CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIERES**

**C.C.T.P N° 12 /2013**

**Méta-évaluation de projets du Fonds de Solidarité Prioritaire dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale**

## 1. Contexte et enjeux

La France est très impliquée à l'international dans l'appui aux processus de décentralisation depuis le milieu des années 90. Cet appui est décliné à différents niveaux, dans le souci d'une approche cohérente et intégrée.

Au niveau des enceintes internationales, la France mène un plaidoyer soutenu en faveur de la décentralisation et de la gouvernance locale comme catalyseurs de la démocratie, en dialogue avec les nombreux acteurs intervenant dans ces domaines et dans le cadre des groupes de bailleurs auxquels elle participe.

Pour autant, le débat global sur la décentralisation n'est pas achevé :

- on observe une "recentralisation" de certains Etats,
- la décentralisation, en Afrique notamment, paraît le plus souvent inachevée, pour des raisons qui peuvent être politiques (mise en œuvre imposée sous la pression des bailleurs de fonds, mais vécue par l'État comme une perte de souveraineté) ou techniques (incapacité à mettre en place des mécanismes appropriés de transfert de ressources)
- plusieurs modèles de décentralisation (diversement focalisés sur le politique, l'administratif, les finances ou l'économie) s'affrontent, mais le modèle français, qui lie étroitement déconcentration et décentralisation et qui est donc perçu comme renforçant la légitimité et donc le pouvoir de l'Etat, intéresse de nombreux pays, même éloignés de notre système institutionnel.

Au niveau régional et sous-régional, la coopération française travaille depuis longtemps avec le mouvement municipal africain et continue à le faire, notamment au travers de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA), ainsi que dans le cadre des organisations d'intégration régionale, telles que l'UEMOA.

Au niveau bilatéral, le MAE a mené et mène encore de nombreux projets d'accompagnement des processus de décentralisation et déconcentration, notamment en Afrique. Ces projets bilatéraux visent notamment à travailler avec les États, les associations d'élus, les collectivités locales et les sociétés civiles, dans l'objectif de renforcer la démocratie locale et d'instaurer un dialogue approfondi entre

citoyens, collectivités territoriales et État.

Nombre de ces projets se terminent en 2012 ou 2013 et une nouvelle génération de FSP est actuellement lancée dans ce secteur.

## 2. Objectifs

A partir :

- d'un bilan synthétique de l'état de la décentralisation en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France (Caraïbes, Moyen-Orient), établi sur la base de la documentation et des analyses déjà existantes (telles que celles du rapport GOLD 1, publié en 2007 par Cités et Gouvernements Locaux Unis, portant sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde) ;

- d'une analyse du positionnement du Ministère des Affaires Etrangères français par rapport aux processus de décentralisation et à leur accompagnement par les PTF ;

- d'une analyse des interventions françaises dans ce domaine, à travers les projets financés dans le cadre du Fonds de Solidarité Prioritaire depuis 2000 ;

- d'une réflexion sur les « avantages compétitifs » et/ou les faiblesses dans ce domaine, du système français, d'une part (organisation de l'administration territoriale, systèmes de délégation, etc.) et de ses outils de coopération (outils financiers, coopération décentralisée), au regard de la variété des contextes d'intervention ;

**Cette capitalisation tirera les enseignements utiles en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie française, déclinaison de la Charte Européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale.**

Sont ainsi attendues des recommandations d'ordre stratégique et opérationnelle sur :

- **le périmètre d'intervention de la coopération française**

  La zone de solidarité prioritaire est actuellement composée de près de soixante pays avec lesquels la France peut être amenée à développer des coopérations structurantes (FSP). Par ailleurs, le document cadre de coopération au développement a entériné le principe de partenariats différenciés comprenant 17 pays pauvres sur lesquels la France a vocation à concentrer son aide publique. Chacune de ces catégories de pays recouvre une grande variété d'organisations institutionnelles.

- **La nature des projets à mettre en place en fonction des contextes locaux**

  Chaque pays a ses spécificités en termes d'organisation administrative, de gestion des territoires et, sur un plan plus politique, d'histoire et de culture démocratique. Pour autant, des caractéristiques communes traversent les géographies et les cultures. Cela pourra donner lieu à la **construction d'une typologie** (grille de lecture) facilitant la compréhension des contextes locaux et la mise en place d'interventions adaptées.

- **les partenariats envisageables au sein des pays bénéficiaires**

  Les projets d'appui à la décentralisation mis en place par la France peuvent concerner, en fonction des objectifs poursuivis et des réalités locales, différentes familles d'acteurs : administration d'Etat (ministères de tutelle, ministères sectoriels, ministère des Finances), administrations décentralisées et déconcentrées, élus et leurs associations, cadres et agents des appareils centraux et décentralisés, société civile, secteur privé. Ce point renvoie inévitablement à l'organisation administrative du pays d'intervention et à la dynamique impulsée par l'articulation entre décentralisation et déconcentration.

- **les domaines d'intervention**

  La fiscalité locale et les finances locales, l'organisation institutionnelle, la déconcentration, l'aménagement du territoire, le développement économique local, l'articulation décentralisation – déconcentration, la gouvernance urbaine, la législation, etc. sont autant de portes d'entrée des programmes d'appui au processus de décentralisation. L'étude identifiera, au vu des résultats des projets et à travers la grille de lecture évoquée ci-dessus, les domaines dans lesquels des interventions seront à privilégier selon les contextes locaux.

- **les modalités d'intervention**

  Les *modalités* d'interventions sont également très diverses : appui-conseil auprès de l'administration, mise en place de formations, appui à la rédaction de textes juridiques, financement d'études ou de projets, etc.

- **les types d'expertise mobilisables**

  L'administration d'État (centrale et déconcentrée), les collectivités (élus ou agents), les associations d'élus (généralistes ou thématiques) sont les principaux acteurs de la décentralisation en France. Leur expertise est souvent mobilisée dans le cadre des projets mis en place par le MAE, à côté des établissements de formation (CNFPT, ENA, IRAs, CEFEB, etc.) et des bureaux spécialisés d'expertise.

- **L'échelle des interventions,** entre le niveau local, national et régional, et leur articulation/ ciblage par rapport aux compétences dévolues à chaque niveau.

- **L'articulation avec les partenaires techniques et financiers**, et plus particulièrement l'Agence française de Développement, l'Union européenne et les coopérations décentralisées.

Les recommandations issues de ce travail tiendront compte des stratégies européennes ou internationales, ainsi que de la stratégie française en matière de réforme de l'administration publique.

Par ailleurs, ce travail de capitalisation doit intégrer un objectif spécifique de redevabilité s'appliquant aux projets non encore évalués (cf. liste à arrêter), qui feront l'objet d'une attention particulière, à savoir d'une revue approfondie et de modalités de restitution spécifiques (comité de pilotage + livrable final).

## 3. Champs

Le travail de capitalisation demandé porte sur le thème de l'appui aux processus de décentralisation. L'aire

géographique retenue est l'Afrique, les Caraïbes et le Moyen Orient.

L'étude reposera en grande partie sur l'analyse de projets du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) du ministère des Affaires Etrangères. Les projets les plus anciens débutent en 2000.

Un total de 18 projets a été identifié comme objet de cette étude :

- 9 projets sont achevés et ont fait l'objet d'une évaluation finale ;
- 7 projets sont en voie d'achèvement et, parmi ces derniers, 5 feront l'objet d'une revue spécifique dans le cadre de cette capitalisation.
- 4 connaissent un début d'exécution.

La liste complète est présentée en annexe.

## 4. Points de capitalisation

Sont présentés ci-dessous plusieurs angles d'analyse que le commanditaire envisage de retenir afin de

nourrir le travail de capitalisation. Cette liste n'est en rien définitive et sera débattue avec le prestataire retenu lors de la phase de structuration de l'étude. Dans sa proposition méthodologique, le candidat précisera les principaux points de capitalisation qu'il retient lui-même et la manière dont chacun d'eux sera traité. Il expliquera comment ces derniers sont mis en rapport avec les objectifs poursuivis par cette étude.

- Processus de décentralisation en Afrique
  - Organisations institutionnelles ;
  - Politiques et dynamiques de réformes ;
  - débat national (médias) sur les aspects politiques ou le dispositif institutionnel
  - Relations entre Etat – collectivités / Représentants de l'Etat – Elus locaux et cadres des collectivités ;

- Projets de la coopération française et leur pertinence par rapport aux :
  - systèmes en place, politiques nationales et dynamiques locales ;
  - objectifs poursuivis ;
  - différentes familles d'acteurs locaux impliqués dans leur conception et mise en œuvre (Etat, collectivités, société civile, etc.) ;
  - l'expertise ou aux partenariats mobilisés aux fins des projets (Services de l'Etat, collectivités territoriales, associations de pouvoirs locaux, etc.) ;
  - stratégies des partenaires techniques et financiers, notamment celles de l'AFD, de l'Union Européenne et des coopérations décentralisées ;

- Échelle des interventions et articulations/ cohérence entre des projets à vocation régionale (ex. référence), nationale et locale.

- Modalités d'intervention (ou comment se matérialise l'accompagnement par la coopération française)

- Démarches partenariales :
  - Les modalités de pilotage des projets / fonctionnement des instances de gouvernance ;
  - suivi – évaluation et apprentissage collectif ;
  - pérennisation des partenariats / continuité dans les interventions ;
  - partenariats avec les acteurs de la coopération décentralisée et articulation entre coopération décentralisée et coopération bilatérale en appui à la décentralisation.

- Appropriation par les partenaires bénéficiaires

- Visibilité de l'action française

## 5. Contenu de la capitalisation

La capitalisation comprendra, a minima, les produits finaux suivants :

- le rapport final de capitalisation (60 pages, hors annexes) et sa synthèse (10 pages)
- les revues dites « approfondies » pour les projets non encore évalués.

Le nombre, le contenu précis et la forme des livrables seront validés lors de la phase de structuration de l'étude.

51. Le rapport final de l'évaluation pourrait s'articuler autour des chapitres suivants :

1. **Les processus de décentralisation en Afrique**

- Les grandes tendances
- Typologie à définir, croisant des données (à définir) telles que : niveau de décentralisa- tion

(théorique et réel) ; rapports de force Etat – Collectivités locales – Société civile ; capacités locales ; force et faiblesse des collectivités locales ; etc. Cette typologie sera construite sur la base d'analyses des différents pays où la France est intervenue (*cf.* échantillon des projets). Ces analyses feront l'objet de « synthèses - pays » annexées au rapport final.

2. **Les modes opératoires : transfert et ajustement du modèle français ? accompagnement de processus endogènes ?**
   - Analyse SWOT au regard des différents contextes d'intervention (typologie)
   - L'expertise française française mobilisable : principales caractéristiques.
   - La stratégie française en matière de coopération au développement

3. **Analyse de l'échantillon des projets**

4. **Analyse des différents points de capitalisation**

5. **Conclusions et recommandations stratégiques et opérationnelles**

52. Revue de projets :

1. **Contexte local**

2. **Présentation du projet et de son bilan**

3. **Analyse des points de capitalisation**

Les revues dites « approfondies » comprendront également les points suivants :

4. **Réponses aux questions évaluatives ou aux points d'attention spécifiques**

5. **Conclusions**

## 6. . Aspects méthodologiques

Dans la mesure où cette étude devra déboucher sur des recommandations d'ordre stratégique et opérationnel qui risqueraient de n'être ni adaptées ni réappropriées par les parties prenantes, si celles-ci n'étaient pas associées aux discussions en amont, il est demandé aux experts de travailler, tout au long de l'exercice, sur un mode **participatif. Le candidat précisera dans son offre l'organisation du travail avec le commanditaire.**

Une **comparaison avec les pratiques d'un bailleur de fonds équivalent** à la France sera effectuée. Elle se traduira concrètement par quelques entretiens ciblés conduits au niveau de l'administration centrale du bailleur de fonds concerné et des entretiens systématiques dans chaque pays objet de visite de terrain, autour des points de capitalisation retenus.

Par ailleurs, l'analyse des consultants se fondera sur une première base documentaire fournie par le commanditaire comprenant :

- Neuf rapports d'évaluations correspondants à des projets aujourd'hui clos ;
- Les projets en cours d'exécution font actuellement l'objet d'un bilan technique et financier réalisé par l'administration. Ces bilans seront communiqués au prestataire à l'occasion de la phase de structuration de la capitalisation.

Cette documentation devra être complétée par :

- une revue des projets réalisée par les experts, sur la base des points de capitalisation retenus. Pour les projets « couverts par les missions de terrain », s'ajouteront des points d'attention particuliers / questions évaluatives. A ce stade des réflexions, il est envisagé des missions au Togo, Burkina Faso, Haïti, Cap Vert, Mauritanie et, éventuellement le Mali dans la mesure où les conditions de sécurité seraient réunies.
- Pour les projets ne faisant pas l'objet de visite, des entretiens seront organisés avec les principaux responsables chargés de leur mise en œuvre (agents en administration centrale et en poste), les principaux partenaires – bénéficiaires, le cas échéant les assistants techniques.
- Entretiens ciblés auprès du Ministère des Affaires Etrangères (directions politiques, cabinets, services de la DGM) et des principaux acteurs de l'action extérieure de la France dans le domaine de la décentralisation (Ministère de l'Intérieur, Collectivités territoriales, associations de pouvoirs locaux, etc.).

Au-delà des projets FSP et afin d'éclairer leur analyse, l'étude prendra, en compte, autant que possible :

- les actions d'accompagnement institutionnel des projets urbains de l'AFD,
- les actions de gouvernance financière à des échelles locales conduites par ADETEF,
- les actions d'appui à la décentralisation menées dans le cadre de la coopération décentralisée par des collectivités françaises.

## 7. Organisation

Les consultants proposeront la méthode et l'organisation qui leur paraîtront les plus adaptées à la conduite de cette étude (approche, livrables, modalités d'échanges entre le commanditaire et le prestataire).

**Ils devront toutefois obligatoirement se conformer aux exigences suivantes :**

- prévoir une « phase de cadrage » permettant de préciser les attentes du commanditaire, de vérifier la bonne compréhension des termes de référence, d'affiner la méthodologie employée aux différentes phases, d'arrêter les points de capitalisation et de convenir de la forme et du contenu des différents livrables. Cette phase de cadrage aboutira à la rédaction d'une note validée par le comité de pilotage.

- définir un « rythme » de réunions et de livrables permettant le suivi par le commanditaire de l'état d'avancement de l'étude.

- effectuer les missions de terrain prévues.

- mettre en débat les conclusions et recommandations.

Par ailleurs, le candidat s'attachera à présenter clairement les modalités de restitution de l'avancement des travaux auprès du comité de pilotage et le calendrier envisagé de l'étude (la date de démarrage de l'évaluation commencera à la notification du contrat).

## 8. Pilotage de la capitalisation

1. Est mise en place une instance de **pilotage** de l'étude de capitalisation, chargé de conseiller le commanditaire dans le suivi de l'étude et dans la validation des documents produits par le prestataire.

2. Un comité restreint composé d'agents du Ministère des Affaires Etrangères. Il a la responsabilité de la mise en concurrence et l'attribution de ce marché. Il est le relais entre le comité de pilotage et le prestataire, notamment sur les aspects méthodologiques.

## 9. Calendrier indicatif

Il est souhaité que l'étude soit finalisée avant le terme de l'année 2013.

## 10. Nature de la procédure

Il est prévu de conclure un marché à procédure adaptée (MAPA, article 28 du code des marchés publics).

## 11. Budget

Le budget dévolu à cette opération est d'un montant de 125 000 € HT. Les offres supérieures à ce seuil seront déclarées inacceptables.

## 12. Critères de sélection des offres

L'appréciation de l'offre la plus avantageuse économiquement sera fondée sur les critères énoncés ci- dessous avec leur pondération:

| | Critère | Pondération |
|---|---|---|
| Critère 1 | Qualification de l'expertise | 35 |
| Critère 2 | Approche méthodologique | 30 |
| Critère 3 | Offre financière | 20 |
| Critère 4 | Compréhension de la commande | 10 |
| Critère 5 | Présentation de l'offre | 5 |
| | **Total** | **100** |

La note portant sur la qualification de l'expertise sera déterminée en fonction des caractéristiques suivantes, par ordre décroissant :

- Connaissance de la problématique de la décentralisation dans les PVD
- Compétence évaluative
- Expérience dans des exercices similaires (travaux de capitalisation
- Facultés pédagogiques (approche participative de la capitalisation)

Il est demandé aux évaluateurs de présenter leurs méthodes d'investigation et d'analyse utilisées afin de démontrer les procédures suivies pour collecter l'information, s'assurer de sa qualité et de sa validité, établir les étapes entre les observations, les constatations, les jugements portés et les conclusions auxquels ils aboutissent. Les évaluateurs fourniront un calendrier reprenant les diverses tâches effectuées (questionnaires, enquêtes, études de cas, etc.).

## 13. Constitution de l'offre de service

Le dossier d'offre est constitué du

- CCAP 12/2013, valant Acte d'engagement complété, daté et signé par le candidat ;
- du CCTP 12/2013 daté et signé ;
- de son offre technique et financière (et de tout autre document qu'il jugera utile).

## L'offre technique

Celle-ci ne dépassera pas 15 pages, hors CV et références. Elle

comprendra *a minima* les éléments suivants :

- Exposé de la problématique et compréhension du sujet ;
- démarche méthodologique proposée (outils d'évaluation utilisés, méthodes d'analyse,
- etc.) ;
- organisation du travail (répartition des jours-experts par phase de l'étude et par
- expert, calendrier et modalités de réalisation, qualité et nombre de livrables,
- modalités d'échanges avec l'instance d'évaluation).
- En outre, l'offre indiquera les disponibilités des experts sur la période couvrant les six mois suivant la remise de leur offre.

Les candidats sont par ailleurs invités à justifier de leurs qualifications pour cette évaluation en fournissant :

- Les curriculum vitae des experts proposés et la référence des travaux réalisés sur un sujet comparable ;
- Les contacts précis (nom, coordonnées) auprès des commanditaires des évaluations réalisées au cours des deux dernières années ;
- Les principales références du bureau d'étude soumissionnaire.

## L'offre financière (HT)

L'offre financière distinguera les coûts forfaitaires (expertise) des coûts sur justificatifs (transports, per diem, etc.). Présentée selon le modèle en annexe, elle sera exprimée en hors taxe.

La durée de validité des offres est de 90 jours à compter de la date limite de réception.

## 14. Date limite de candidature

Les candidats sont invités à présenter leur offre par voie électronique au pôle de l'évaluation via la plate-forme des achats de l'Etat (PLACE) avant le 6 juin 2013 à 12h00, heure de Paris.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖷 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# META EVALUATION DE PROJETS DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE DANS LE DOMAINE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note de cadrage finale

**Discutée lors du premier comité de pilotage le 16 septembre 2013**

Lyon
Septembre 2013

# 1. Justification de la méta-évaluation

Depuis le début des années 1990, les réformes de l'Etat, et en particulier les processus de décentralisation se sont généralisés dans le monde en particulier dans les pays africains (à partir des conférences nationales), mais aussi en Amérique Latine (Bolivie, Pérou par exemple), dans les anciens pays soviétiques et dans une moindre mesure en Asie.
La France a dès lors été très impliquée dans l'appui à ces processus, et ceci à trois niveaux :

- Au niveau international (élaboration de textes internationaux, plaidoyer…)
- En Afrique au niveau sous régional en appuyant le mouvement municipaliste africain (CGLUA) et ouest-africain (CCT de l'UMEOA)
- Au niveau national par la mise en œuvre de plus d'une vingtaine de projets[3] FSP dans une quinzaine de pays, la mobilisation d'une trentaine d'ETI, ainsi que par l'appui aux relations et actions de coopération décentralisée.

Cette implication est grandement basée sur les hypothèses que les processus de décentralisation sont facteurs de développement local, de renforcement de la gouvernance locale et de démocratisation. En un mot, la décentralisation permettrait de re-légitimer l'action publique à travers la mise en place d'institutions publiques proches des citoyens[4].

La situation de certains pays ces derniers mois ou ces dernières années, amène à questionner ces hypothèses et les démarches d'appui à ces processus de décentralisation et de réforme de l'Etat. D'un côté, la décentralisation a indéniablement produit des effets positifs :

- en contribuant à développer des associations et réseaux de collectivités territoriales qui ont un réel rôle national et international,
- en permettant l'émergence d'une nouvelle classe politique,
- en commençant à « ramener l'administration à la maison »[5],
- en permettant un réel exercice de la maîtrise d'ouvrage locale et
- en permettant à l'Etat de parvenir dans des localités où il n'avait jamais été présent.

D'un autre côté, elle n'a pas à ce jour tenu toutes ses promesses, ceci pour un faisceau de raisons :

- le caractère inachevé des processus de décentralisation (transfert de compétence et de ressource limité, contraintes de fonctionnement fortes, relations difficile avec la tutelle …),
- la tentation de certains Etats de re-centraliser en retirant certaines prérogatives aux collectivités territoriales.
- la difficulté à mettre en œuvre des démarches de gouvernance locale démocratique qui ne soient pas de pure forme,

Les différentes stratégies d'appui aux processus de décentralisation n'ont pas -à ce jour- permis de lever de manière durable ces limites. On peut quand même noter l'expression de volontés politiques fortes pour remettre au centre de l'action publique la réforme de l'Etat et la décentralisation. C'est le cas notamment au Mali où le gouvernement de transition avait confié à P. Calame un travail de réflexion sur la stratégie de refondation du Mali faisant une large place au renforcement des collectivités territoriales et au développement d'une réelle gouvernance locale.

La distinction et l'articulation entre ces deux dynamiques -complémentaires mais différentes que sont la décentralisation et la gouvernance locale, demande d'ailleurs à être clarifiée et analysée.

Près de 20 ans après le début de l'implication française en appui aux processus de décentralisation, il semble donc nécessaire à partir d'une analyse des pratiques d'appui à la décentralisation vécue sur le terrain et d'une vision globale des processus de décentralisation, de redéfinir une stratégie d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

[3] De fait certains de ces projets, sont des projets en cascades qui se sont succédés depuis le milieu des années 90 jusqu'à maintenant, comme c'est le cas au Burkina Faso ou au Mali.
[4] L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique, rapport 2012, DGM, MAE.
[5] Suivant l'expression de Ousamne Sy

## 2. Enjeux, objectifs, champs et résultats attendus de le méta-évaluation

**Enjeu de la méta-évaluation :**

L'enjeu de la méta-évaluation est double :

- Enjeu prospectif
  A la lumière des évolutions globales et des résultats des différents types d'intervention de la coopération française, l'enjeu central de cette méta-évaluation est, à partir des leçons des expériences vécues « sur le terrain », de contribuer à l'élaboration d'une « stratégie française, déclinaison de la Charte Européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale »[6]. En un mot il s'agit d'apporter les éléments pour permettre un « reformatage de la politique française d'appui à la décentralisation » qui se constitue en cadre global pour tous les acteurs français d'appui à la décentralisation.

- Enjeu de redevabilité
  Une partie des projets FSP d'appui aux processus de décentralisation et de gouvernance locale sont achevés mais n'ont pas fait à ce jour l'objet d'une évaluation finale, pourtant obligatoire.
  La méta-évaluation sera donc l'occasion, par une revue approfondie six projets de satisfaire à cette obligation règlementaire et de rendre compte.

La méta-évaluation a donc un double enjeu rétrospectif et prospectif.

**Les objectifs de la méta-évaluation :**

La méta-évaluation sera basée sur plusieurs niveaux d'analyse complémentaires :

- Les processus de décentralisation et de gouvernance locale.
  Dresser un panorama global des processus de décentralisation et de gouvernance locale, à l'échelle des pays de concentration de l'aide française[7], permettant de partir d'une vision globale de la situation et des évolutions de ces processus, dans les textes comme dans la réalité du terrain,
- Le système français de décentralisation et de gouvernance locale.
  Faire un état des lieux des forces et des faiblesses du système français de décentralisation et de réforme de l'Etat, qui est généralement le système de référence dans le cadre de la coopération française.
- La politique et les instruments d'appui du MAE.
  Analyser les différents instruments et la politique globale d'appui à la décentralisation et gouvernance locale du MAE.
- L'évaluation des pratiques d'appui de la coopération française
  A partir des pratiques d'appui à la décentralisation du MAE (au niveau international, sous-régional et national), dresser le bilan des projets FSP d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale afin de comprendre à quelles conditions ils contribuent réellement à renforcer les processus de décentralisation et de gouvernance locale,

Ces quatre niveaux d'analyse complémentaires permettront de :

- rendre compte des projets FSP finalisés non encore évalués

[6] In CCTP « méta évaluation de projets du Fonds de Solidarité Prioritaire dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale »
7 Il s'agit ici des PPP, des pays des rives sud et est de la méditerranée et des pays en crise.

- tirer des enseignements des pratiques d'appui du MAE, à travers ses différents canaux (aide projet, coopération décentralisées, expertise technique internationale, appui à la coopération décentralisée, appui aux organisations internationales de collectivités territoriales, réflexions stratégiques et plaidoyer international …) et leur articulation entre eux et avec les autres canaux de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Réforme de l'Etat, la Décentralisation et la Fonction Publique, CNTPT, AFD, coopération décentralisée,…),
- produire des recommandations, articulées avec les stratégies européennes et internationales d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, pour ces différents instruments.

Ces enseignements et recommandations devront permettre d'apporter les éléments pour contribuer à la redéfinition de la stratégie d'appui du MAE en matière de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale.

**Champ de la méta-évaluation**

La méta-évaluation concernera :
- l'appui au processus de décentralisation, déconcentration et de gouvernance locale
- une aire géographique centrée sur les pays de concentration de l'aide française (Pays Pauvres Prioritaires, pays des rives Sud et Est de la méditerranée, pays en crise).

**Résultats attendus de la méta-évaluation**

De manière opérationnelle les principaux résultats attendus sont :
- Six rapports de revue approfondie de six FSP finalisés (Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Cap Vert, Haïti et Togo).
- Un processus de travail progressif associant le comité de pilotage et les responsables de la DGM à l'évolution du cheminement évaluatif et de la production des recommandations,
- Des recommandations opérationnelles et argumentées permettant de redéfinir la stratégie d'appui du MAE en matière de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale

## 3. Périmètre géographique de la méta-évaluation

La méta-évaluation aura pour périmètre géographique les pays concernés par des revues approfondies, sommaires ou bibliographiques des FSP :

| Catégorie de pays | Pays pauvre prioritaire | Rives sud et est de la méditerranée | Pays en crise | Autres pays (de l'ex FSP) |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| **Pays concernés par des FSP** | | | | |
| Pays concernés par une revue approfondie | Burkina Faso<br>Mauritanie<br>Mali<br>Togo | | Haïti | Cap Vert |
| Pays concernés par une revue sommaire | Bénin<br>Niger<br>Mali<br>Tchad | Maroc | | |
| Pays concernés par une revue bibliographique | Bénin<br>Ghana<br>Niger<br>Mauritanie<br>Mali | Algérie<br>Maroc<br>Tunisie | | Namibie<br>République dominicaine<br>Cameroun |
| **Nombre de pays concernés par catégorie** | **8** | **3** | **1** | **4** |
| | | | | |
| **Pays concernés par les FSP Mobilisateurs** | | | | |
| Appui à la gouvernance locale dans les pays de la ZSP | Périmètre géographique concerné :<br>- Celui de CGLUA, du PDM et de l'ISTED | | | |
| Renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale en Afrique | Togo<br>Mali<br>Burkina Faso<br>Mauritanie<br>Sénégal | | | Cameroun |
| **Nombre de pays concernés par catégorie** | **5** | | | **1** |
| | | | | |
| **Nombre total de pays concernés** | **9** | **3** | **1** | **5** |

Ces pays concernent principalement les trois zones prioritaires définis par le CICID de juillet 2013.

La priorité sera donc donné dans le travail et l'analyse aux projets et appui concernant les PPP, les rives Sud et Est de la méditerranée et les pays en crise.

Dans la mesure du possible l'évaluation prendra en compte dans son périmètre d'analyse les autres projets en cours, comme les activités décentralisation du FSP sortie de crise en Guinée

## 4. Méthodologie proposée

La démarche méthodologique du CIEDEL repose sur plusieurs principes complémentaires :

- ***une démarche basée sur l'analyse des pratiques***
  Le CIEDEL privilégie systématiquement le recueil d'information au niveau du terrain et l'analyse des pratiques. Dans ce cas, l'existence d'une vingtaine de projets dans une quinzaine de pays constitue un « gisement » d'information remarquable.

- ***une démarche articulant en permanence l'évaluation des pratiques et élaboration des recommandations***
  L'expérience du CIEDEL montre qu'il est nécessaire d'articuler en permanence l'évaluation des pratiques et l'élaboration des recommandations, de manière à produire, affiner, mettre en discussion et améliorer les recommandations au fur et à mesure du travail de terrain.

- ***une démarche impliquant des experts nationaux connaisseurs des réalités de la décentralisation***
  L'analyse des pratiques et l'appréciation des processus de décentralisation et de gouvernance locale dans une quinzaine de pays ne peuvent se faire qu'à partir d'une connaissance fine de la réalité et de son évolution. Pour cela le CIEDEL a mobilisé les partenaires de son réseau de centres de formation (le PROFADEL) et de son réseau d'anciens étudiants (800 personnes dans 50 pays).

- ***une démarche de co-construction avec le commanditaire***
  La méta-évaluation a pour objectif d'alimenter la redéfinition par le MAE d'une stratégie d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale. Il est donc essentiel que les éléments d'analyse, les jugements évaluatifs et les recommandations produites par la méta-évaluation soient co-construites entre le commanditaire et les experts du CIEDEL mobilisés, à travers des réunions régulières avec le comité de pilotage, le comité restreint et le commanditaire lui-même.

La méthodologie proposée est la suivante :

**Phase 1 : Cadrage de la méta-évaluation :**

**Objectif :**
- s'assurer d'une compréhension commune des termes de référence :
  - enjeux
  - objectifs
  - résultats attendus
- mise en débat, correction et validation de la proposition méthodologique du CIEDEL
  - principes
  - déroulement
  - questions évaluatives

**Résultat attendu :**
- réunion du comité de pilotage
- note de cadrage finale, validée par le comité de pilotage.

**Phase 2 : Elaboration de l'état des lieux de départ et du cadre d'analyse**

**Objectifs :**

- disposer d'une première base d'analyse :
  - des processus de décentralisation,
  - de la stratégie et des instruments français d'appui à la décentralisation
  - des forces et faiblesses du système français de décentralisation
- disposer d'une première grille d'analyse et d'une première typologie :
  - des contextes nationaux et des processus de décentralisation
  - des projets FSP

**Résultats attendus :**

Trois notes succinctes validées par le comité restreint sur :

- l'état des lieux des processus de décentralisation
- la stratégie et les instruments français d'appui à la décentralisation
- l'état de lieux du système français de réforme de l'Etat, et sa plus value ou sa moins value en termes d'appui à la décentralisation,

Deux typologies provisoires validées par le comité restreint

- des processus de décentralisation
- des projets FSP

**Phase 3 : revue des projets FSP**

**Objectifs :**

Pour les projets FSP d'appui à la décentralisation, déconcentration et gouvernance locale :

- produire la revue approfondie des 6 projets FSP finalisés non encore évalués
- réaliser une revue succincte des 4 projets FSP et des deux FSP mobilisateurs en cours
- réaliser une revue bibliographique succincte des 9 projets finalisés et évalués et de deux projets qui démarrent en 2013 (Mali et Tunisie)

**Résultats attendus :**

- six revues approfondies, tenant lieu d'évaluations finales des FSP concernés
- trois notes d'étape en direction du comité restreint et du comité de pilotage, validées par le comité restreint
- réunion du comité de pilotage

**Phase 4 : revue des autres appuis de la coopération française à la décentralisation et à la gouvernance locale**

**Objectifs :**

Produire une analyse sur l'articulation et la cohérence de ces autres appuis à la décentralisation avec les appuis bilatéraux mis en œuvre par le MAE avec les projets FSP :

- participation à la rédaction de textes et aux débats internationaux et régionaux
- appui aux associations municipalistes africaines et au réseau mondial des élus locaux
- mise en place d'expertise technique
- mise en œuvre de projets d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale sur C2D (Madagascar…).
- appui à la coopération décentralisée.

**Résultats attendus :**

- une note d'étape validée par le comité restreint
- réunion du comité de pilotage

**Phase 5 : Partage des conclusions de la méta-évaluation et exploration des pistes de recommandations avec les acteurs français de l'appui à la décentralisation et des PTF étrangers**

**Objectifs :**
- diffuser et soumettre à critique les résultats provisoires de la méta-évaluation,
- explorer les pistes de recommandations

**Résultats attendus :**
- note pour le comité de pilotage, validée par le comité de pilotage
- réunion du comité de pilotage

**Phase 6 : Elaboration et mise en débat du rapport provisoire**

**Objectifs :**
- Produire et mettre en débat le rapport provisoire

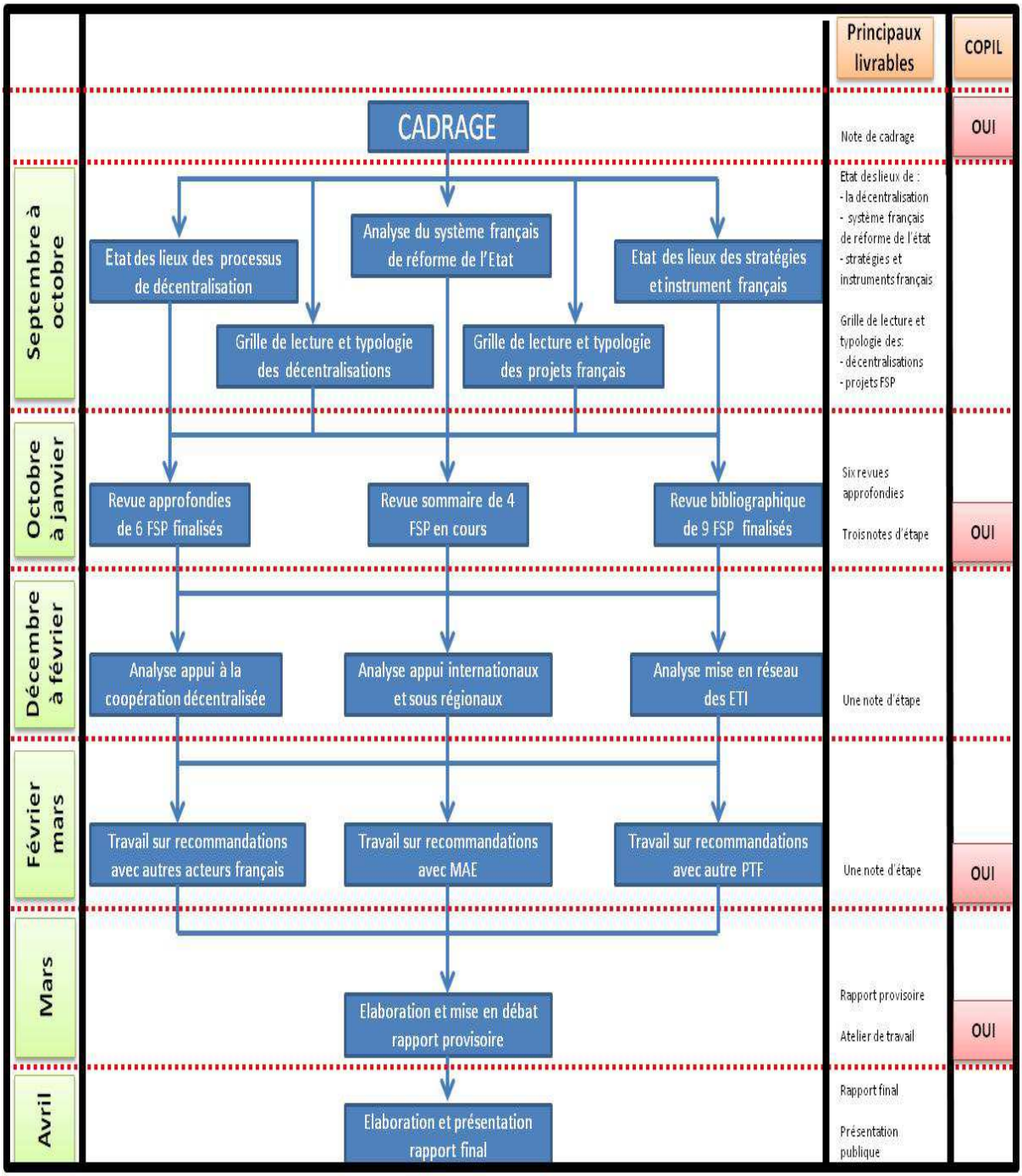
**Résultats attendus :**
- rapport provisoire
- atelier de travail du comité de pilotage élargi

**Phase 7 : Elaboration et présentation du rapport final**

**Objectifs :**
- Finaliser le rapport
- Présenter largement les résultats de la méta-évaluation
- Communiquer sur les recommandations

**Résultats attendus :**
Rapport final validé par le comité de pilotage
Présentation officielle des conclusions du rapport

Le déroulement de la méta-évaluation peut se schématiser comme suit :



## 5. Pays de comparaison

Les termes de référence prévoient de pouvoir durant toute la méta-évaluation prendre en compte la démarche d'appui aux processus de décentralisation d'une autre coopération, de manière à développer une démarche comparatiste, et à pouvoir identifier des recommandations qui prennent en compte l'expérience d'une autre coopération et les moyens de la coopération française au regard des autres coopérations.

Quatre principaux choix paraissent possibles, en matière de comparaison :

- **Avec la coopération allemande**
  Sans aucun doute la coopération la plus active dans l'appui à la décentralisation et ceci dans tous les pays concernés par la méta-évaluation.

- **Avec une coopération d'un autre pays européen très impliqué dans l'appui à la décentralisation : Belgique ou Suisse**
  Ces coopérations sont intéressantes, souvent novatrices sur le plan des démarches, mais ne sont présentes que dans certains pays de concentration pour la zone géographique concernée par la méta-évaluation

- **Avec une coopération d'un pays de culture anglo-saxonne (Etats Unis, Grande Bretagne, Pays Bas).**
  Ce choix aurait pour mérite de mettre en regard des conceptions différentes de la décentralisation.
  Toutefois, il est difficile d'identifier une coopération bilatérale présente dans le domaine de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans la plupart des pays concernés par la méta-évaluation.

- **Avec la coopération européenne**
  La coopération de l'Union Européenne, intègre dans la plupart des pays concernés par la méta-évaluation, une composante d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

Sur suggestion du comité de pilotage, il est opté de choisir, dans chacun des pays concernés par les revues approfondies, un bailleur de comparaison jugé le plus pertinent au regard des critères suivants :

- L'antériorité de ce bailleur dans l'appui à la décentralisation,
- L'importance (technique, financière, géographique…) de son appui
- La visibilité de son appui sur le processus de décentralisation,
  - au niveau des autres PTF (rôle dans la coordination des PTF…)
  - au niveau du pays concerné
- le caractère innovant de son appui

## 6. Organisation du travail avec le commanditaire

Le travail avec le commanditaire s'organisera à trois niveaux :

**Avec le comité restreint**

- Le comité restreint est composé de :
  - Marion Anvroin, coopération en matière de décentralisation, pôle Réforme de l'Etat et gouvernance territoriale, sous-direction de la gouvernance démocratique
  - Etienne Cardiles, aménagement du territoire et relations Etats-collectivités locales, pôle Réforme de l'Etat et gouvernance territoriale, sous-direction de la gouvernance démocratique
  - Maxime Poissonnier, pôle de l'évaluation et de la performance
  - De toute autre agent du MAE, en fonction des besoins.
- Il s'agit d'une concertation permanente, soit par courriel, téléphone ou réunions.
- Cette concertation, technique vise à travailler sur les méthodes, à réaliser une première analyse des résultats et à préparer les réunions avec le comité de pilotage et le DGM

**Avec le comité de pilotage**

- Le comité de pilotage est chargé de « conseiller le commanditaire dans le suivi de l'étude et dans la validation des documents produits par le prestataire »[8].
- La concertation avec le comité de pilotage est organisée autour de quatre temps forts :
  - Cadrage de l'évaluation (septembre)
  - Les conclusions des revues des 20 FSP (janvier)
  - Les conclusions des revues des autres instruments du MAE (février) et les conclusions du travail sur les recommandations avec le MAE, les autres acteurs français intervenant en appui à la décentralisation et les services centraux d'un autre PTF (février)
  - La participation à un atelier de mise en débat des conclusions du rapport provisoire (mars)

**Avec le Directeur Général adjoint de la mondialisation, du développement et des partenariats**

- Le DGM2, commanditaire de l'évaluation sera régulièrement informé des avancées de l'étude par des notes et quand cela sera nécessaire par de courtes réunions. Ceci sera en particulier le cas durant la période de revue des FSP (octobre à janvier) et durant le reste du processus quand cela sera nécessaire.
- Ces notes et réunions seront préparées avec le comité restreint

Cette organisation est la condition sine quo non d'un processus permettant un partage du raisonnement évaluatif et de la construction des recommandations issues du processus.

[8] Cf termes de référence

## 7. Matrice d'évaluation

Le travail demandé est une méta-évaluation, qui va permettre de croiser les résultats d'une vingtaine de projets d'appui à la décentralisation, autour d'un ensemble de questions évaluatives qui seront communes à tous les projets. Dans le cas des projets qui ont déjà été évalués ou qui feront l'objet d'une revue succincte tous les éléments ne seront pas obligatoirement couverts. Les réponses à ces questions transversales seront à lire à la lumière des typologies de contextes et des processus de décentralisation et permettront de produire des recommandations qui alimenteront la définition de la stratégie française d'appui à la décentralisation en prenant en compte les spécificités des pays et des processus de décentralisation.

### 71. Questions relatives aux projets retenus dans le périmètre de l'évaluation

Questions évaluatives de base, communes à tous les projets, permettant :

- De faire une lecture analytique des projets ayant fait l'objet d'une évaluation finale
- De réaliser les revues approfondies des six projets finalisés
- De réaliser les revues sommaires des projets en cours

Suivant les projets et les éléments disponibles il sera possible de répondre à toutes ou parties des questions évaluatives. Sur cette base il sera possible de produire une analyse comparative et des recommandations sur les points demandés dans le CCTP.

| **Critère** | **Questions évaluatives** | **Critères de jugement / hypothèses**<br>**(la réponse sera positive si : )** |
|---|---|---|
| **Cohérence de la conception du projet** | La logique d'intervention du projet était elle cohérente ? | Le cadre logique du projet était cohérent.<br>- Moyens à la mesure des objectifs<br>- Cohérence entre les activités et les objectifs<br>- Cohérence entre les composantes |
| **Efficacité** | Quelle appréciation peut-on porter sur les résultats du projet mis en œuvre ? | Les activités prévues ont été réalisées dans les conditions prévues initialement.<br>Les activités réalisées ont produit les effets escomptés.<br>Les activités non prévues ont été réalisées pour atteindre au mieux les résultats |
| **Efficience** | Les moyens prévus (humains, techniques et financiers) ont-ils permis d'atteindre les objectifs fixés ? | Les moyens nécessaires à la réussite du projet (part MAE et part « partenaires - bénéficiaire ») étaient inscrits dans le rapport de présentation.<br>Les moyens identifiés dans le rapport de présentation étaient nécessaires et suffisants pour |

| | | |
|---|---|---|
| | | l'atteinte des résultats fixés.<br>Les moyens prévus ont été effectivement mobilisés dans les délais prévus (CP, ETI, expertise, etc.). |
| **Efficacité** | Le système de suivi-évaluation mis en place a-t-il permis un pilotage rigoureux du projet ? | Un dispositif de S&E précis était prévu au démarrage de l'action.<br>Celui-ci a effectivement été mis en place.<br>Il a été utilisé par le comité de pilotage et le(s) maitre(s) d'œuvre de l'action afin de conduire le projet et de rendre compte de manière régulière.<br>Le système de S&E permet une remontée de l'information dans le réseau (ETI+postes) et avec le Département (DGM/GOUV et DGM/GOUV/DPR/pôle évaluation et performance) |
| **Gouvernance** | Les modalités de pilotage mises en place ont-elles facilité l'exécution du projet ? | Le projet comprenait des instances de dialogue technique et politique.<br>Y ont participé l'ensemble des parties prenantes du projet.<br>Les parties prenantes étaient représentées au niveau adéquat<br>Ces instances se sont réunies conformément aux prévisions et chaque fois que cela a été nécessaire.<br>Les réunions de ces instances étaient décisionnelles et étaient mises en œuvre. |
| **Pertinence** | Le projet mis en œuvre était-il pertinent au regard du contexte (national et/ou local) ? | Il correspondait au stade réel de la décentralisation dans le pays au moment de sa conception (cf. typologie).<br>Il correspondait aux conditions économiques, au niveau de développement du pays (cf. typologie) |
| **Pertinence / Implication** | Le projet mis en œuvre était-il pertinent au regard des partenaires – bénéficiaires ? | Il impliquait les différentes familles d'acteur<br>Les grandes orientations du/des projets(s) étaient issues d'une réelle négociation avec les partenaires - bénéficiaires.<br>Des diagnostics (DSRP, stratégie sectorielle, ou autre) préalables à la conception des projets justifiaient les choix stratégiques du projet. |
| **Pertinence** | Quelle était la pertinence des domaines d'intervention choisis (appui à la décentralisation, à la | Le choix des domaines d'intervention répondait aux priorités du pays en termes de renforcement de la D et GL ? |

| | | |
|---|---|---|
| | déconcentration…) ? | Des diagnostics (DSRP ou autre) préalables à la conception des projets justifiaient le choix des domaines d'intervention.<br>Il existait un consensus au sein de la communauté des bailleurs de fonds en faveur d'une intervention dans le domaine. |
| **Pertinence** | Quelle était la pertinence de la nature des activités mises en œuvre (appui-conseil, formation, investissement…) ? | Le choix de la nature des interventions répondait aux priorités du pays en termes de renforcement de la D et GL.<br>Les partenaires – bénéficiaires avaient été consultés en amont afin de définir les modalités d'intervention.<br>Le choix du type d'action était justifié dans le rapport de présentation du projet.<br>Les appuis apportés ont eu des résultats / des effets visibles. |
| **Pertinence** | L'échelle territoriale d'intervention du projet (local, régional, national, etc.) était elle adaptée ? | L'échelle d'intervention était adapté aux besoins nationaux (articulation local / régional / national / sous régional)<br>L'échelle d'intervention du projet procédait d'un choix raisonné, discuté avec le(s) partenaire(s) – bénéficiaire(s).<br>Ce choix était justifié par les analyses des PTF et les documents de références existants.<br>Les objectifs du projet étaient plus facilement atteignables à l'échelle territoriale choisie. |
| **Pertinence** | L'expertise mobilisée (ETI, élus, FPT, experts du Sud…) était-elle adaptée ? | Le choix de l'expertise mobilisé a été un choix raisonné :<br>- En phase de conception de l'intervention, puis de mise en œuvre du projet, une analyse quant aux choix de l'expertise mobilisable a été produite.<br>- Cette analyse a été partagée avec les partenaires – bénéficiaires.<br>- L'expertise choisie était jugée – a priori – comme porteuse d'une plus grande plus-value ;<br>- Cette expertise était mobilisable.<br>- Cette expertise s'est adaptée au contexte du pays |
| **Pertinence** | La durée du projet était-elle pertinente ? | Le projet a été réalisé dans les délais impartis initialement.<br>Les effets escomptés étaient réalisables au terme du projet.<br>La durée de l'intervention était suffisante pour générer des effets durables. |

| | | |
|---|---|---|
| **Pertinence** | Le projet tel que défini a-t-il tenu compte des expériences précédentes ? | Le projet a bénéficié d'un apprentissage des projets antérieurs |
| **Cohérence** | Y-a-t-il eu concertation entre acteurs français et synergie entre leurs interventions ? | Les stratégies d'intervention de chacun des intervenants français sont connues de tous.<br>Les objectifs des acteurs français convergent.<br>Il existe des espaces de dialogue permettant le partage d'information.<br>Il est constaté une complémentarité entre partenaires dans la mise en œuvre des projets.<br>Il est constaté des cofinancements de projets / d'activités. |
| **Cohérence** | Y-a-t-il eu articulation entre le projet mis en œuvre et les interventions des autres PTF ? | Les stratégies d'interventions de chacun des PTF sont connues de tous.<br>Leurs objectifs convergent ou s'ils divergent c'est en connaissance de cause.<br>Il existe des espaces de dialogue permettant le partage d'information.<br>Il est constaté une complémentarité entre partenaires dans la mise en œuvre des projets<br>Il est constaté des cofinancements de projets / d'activités. |
| **Pérennité** | Quelle a été la pérennité des effets du projet ? | Des effets de moyen ou long terme sont observés et imputables directement ou indirectement à l'intervention. |
| **Appropriation** | Quel a été le niveau d'appropriation du projet ? | Le niveau d'appropriation a été suffisant pour produire des effets pérennes |
| **Visibilité** | Quelle a été la visibilité de la coopération française en matière d'appui aux processus de décentralisation ? | L'intervention mise en œuvre est connue des parties prenantes de l'action. |
| **Lisibilité** | Quelle a été la lisibilité de la coopération française en matière d'appui aux processus de décentralisation ? | L'intervention mise en œuvre est comprise positivement des parties prenantes de l'action. |

### 72. Questions d'ordre général

Questions traitées de manière transversales pour l'ensemble des projets et des appuis français en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

| Critère | Questions évaluatives | Critères de jugement / hypothèses<br>(la réponse sera positive si : ) |
|---|---|---|
| **Cohérence** | Les différents appuis mobilisés (FSP bilatéraux et mobilisateurs, subventions, C2D, AFD, Coopération décentralisée FSD, ETI …) sont ils articulés et complémentaires les uns avec les autres ? | Lors de la conception et de la mise en œuvre des projets les différents types d'appui ont été pris en compte et mis en cohérence :<br>- Les appuis sont cités dans les documents de référence des interventions ;<br>- Les responsables des différents « appuis » se sont concertés lors de la conception et la mise en œuvre des interventions ;<br>- Des actions conjointes ont été financées et réalisées ; |
| **Pertinence** | La concentration des projets dans le temps et l'espace est-elle pertinente ? | Il est observé<br>- le développement de réseaux de relation<br>- une accumulation des expériences<br>- une pérennisation des effets<br>- un renforcement de la légitimité de la coopération française à intervenir dans le secteur |
| **Développement durable** | La durabilité est prise en compte dans la conception et mise en œuvre des projets ? | Les projets recherchent la cohérence entre les dimensions économiques, sociales, environnementales et de gouvernance.<br>En particulier, les projets promeuvent :<br>- La participation citoyenne<br>- Un aménagement du territoire équilibré<br>- La lutte contre les inégalités<br>- Le développement économique |
| **Genre** | La dimension genre est prise en compte dans la conception et mise en œuvre des projets ? | Une attention est portée dans la conception et la mise en œuvre des projets à la recherche d'un équilibre de genre. |

| | | |
|---|---|---|
| **Impact** | A quelles conditions les projets soutenus par la coopération française sur les processus de décentralisation ont contribué à :<br>- renforcer ou susciter une volonté politique de décentraliser ?<br>- lutter contre les tendances à la recentralisation ?<br>- l'approfondissement des processus de décentralisation sur les plans politiques comme techniques ?<br>- renforcer les Etats dans leur capacité à construire leur propre modèle de décentralisation ?<br>- la construction (par les Etats ou au niveau local) de démarche de gouvernance locale ?<br>- rendre opérationnels (et pas seulement virtuels à travers des seuls textes) les processus de décentralisation et de réforme de l'Etat ? | *Nota : Les évaluateurs vont chercher à identifier les effets des projets appuyés par la coopération française en matière d'appui à la décentralisation et d'identifier les causes qui auront permis de produire ces effets. Il ne s'agit pas d'un travail exhaustif, mais d'un recueil d'indicateurs qualitatifs visant à alimenter les recommandations.* |

## 8. Personnes et institutions à rencontrer

Les personnes et institutions à rencontrer sont en première instances les suivantes, d'autres interlocuteurs pouvant être pris en compte au fur et à mesure de l'avancement de la méta-évaluation :

**Pour chaque revue de FSP :**

- SCAC, COCAC ou attachés de coopération en charge de la gouvernance
- ETI impliqués dans les projets de gouvernance locale s'ils sont encore en poste, sinon contact à distance quand cela est possible,
- Représentants de l'agence de l'AFD locale,
- Responsables politiques et techniques nationaux impliqués dans le pilotage et la mise en œuvre du FSP
- Principaux partenaires techniques et financiers impliqués dans le FSP
- Si nécessaire personnes ressources en matière de décentralisation, gouvernance locale et déconcentration

**Pour la coopération bi ou multilatérale choisie dans une optique comparatiste**

- Personnes en charge de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans chaque pays visité
- Service en charge de la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale au siège

**MAE :**

- Sous direction de la gouvernance démocratique,
  - M. Marc Trouyet
  - M. Pierre Yves Bertrand
- Directions politiques :
  - Direction Afrique et océan indien (DAOI),
  - Direction Afrique du Nord et Moyen Orient ( ANMO)
  - Direction Amériques (AME).
- Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats :
  - M. Regis Koetchet, délégué
- Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales,
  - M. Jean-Michel Despax, délégué
- Cabinet du Ministre des affaires étrangères
  - M. Gabriel Kunde, Conseiller relation avec le parlement
- Cabinet du Ministre délégué en charge du Développement :
  - M. David Sadoulet, Conseiller Biens publics mondiaux et Gouvernance
  - Mme Elise Beretz, Conseillère Relations avec le parlement - Coopération décentralisée - Afrique du Nord et Moyen-Orient
  - M. Gilles Kleitz, Conseiller AFD - Développement durable - Entreprise - Asie
- Réseau des ETI (questionnaire et rencontres individuelles quand nécessaire)
- Conseiller régional de coopération (Ambassade de France au Burkina Faso) : Nicolas Lécrivain

**Parlement**

- Membres du comité de pilotage :
  - Mme la sénatrice Leila Aichi.
  - M. le député Jean-Marie Tétart
- Présidents de groupe d'amitié :
  - M. le sénateur Joël Labbé, Président du groupe d'amitié France Mali,
  - M. le sénateur Christian Cambon, Président du groupe d'amitiés France-Maroc,

**Pour les autres acteurs de l'action extérieure de la France dans le domaine de la décentralisation :**

- Ministère de l'Intérieur
    - M. Emile Perez, DCI
- Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la fonction publique
    - M. Nicolas Maccioni, Cabinet
    - M. Issam Taleb, cabinet
    - M. Jacques Renard, DGCL
- AFD
    - M. François Tirot (Collectivités locales et développement urbain)
    - M. Robert de la Rochefoucaud (relations extérieures et partenariats))
    - M. Louis-Jacques Vaillant, Directeur Relations extérieures et partenariats
    - M. Jean-Luc François, Responsable de la division Agriculture, développement rural et biodiversité
- CNFPT
    - Mme Marie-Christine Rousseau,
    - M. Andréas Korb
- ADETEF
    - Yannick Richet, Murielle Gurtner, Cyril Bouyeur
- Partenariat français pour la ville et les territoires
    - Claude de Miras (IRD)
- **Caisse des dépôts**
    - Mme Isabelle Laudier, Responsable de l'Institut CDC pour la Recherche

**Pour les organisations internationales**

- ONU Habitat
    - Jean-Yves Barcelo
    - Fabienne Perucca (ETI)
    - Alioune Badiane
- Cities alliances
    - Billy Cobbett
    - Serge Allou
- UNCDF
    - Nicola Crosta
- Secrétariat du DeloG
    - Jochen Mattern.
- **PNUD**
    - M. Giovanni Camilleri, Coordonnateur du programme ART Gold
- **OCDE,** Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial : Rolf Alter, directeur gouvernance publique et développement territorial

**Organisations de collectivités territoriales**

- CGLU
    - Edgardo Blisky
    - Mohamed Boussraoui
    - Mathieu Guérin et Nathalie Ledenmat (ETI)
- CGLUA :
    - Jean-Pierre Elong Mbassi et Francois Yatta
- CCT UEMOA :
    - François Albert Amichia (Président CCT)
    - Aminata Sy (Commission UEMOA)
- CUF :
    - Bertrand Gallet, Nicolas Wit
    - Présidents de certains groupes pays (Mali, Burkina Faso…)
- ARF : Valérie Nicolas
- ADF: Catherine Bertin
- AMF : Carole Esclapez et Julia Barbier

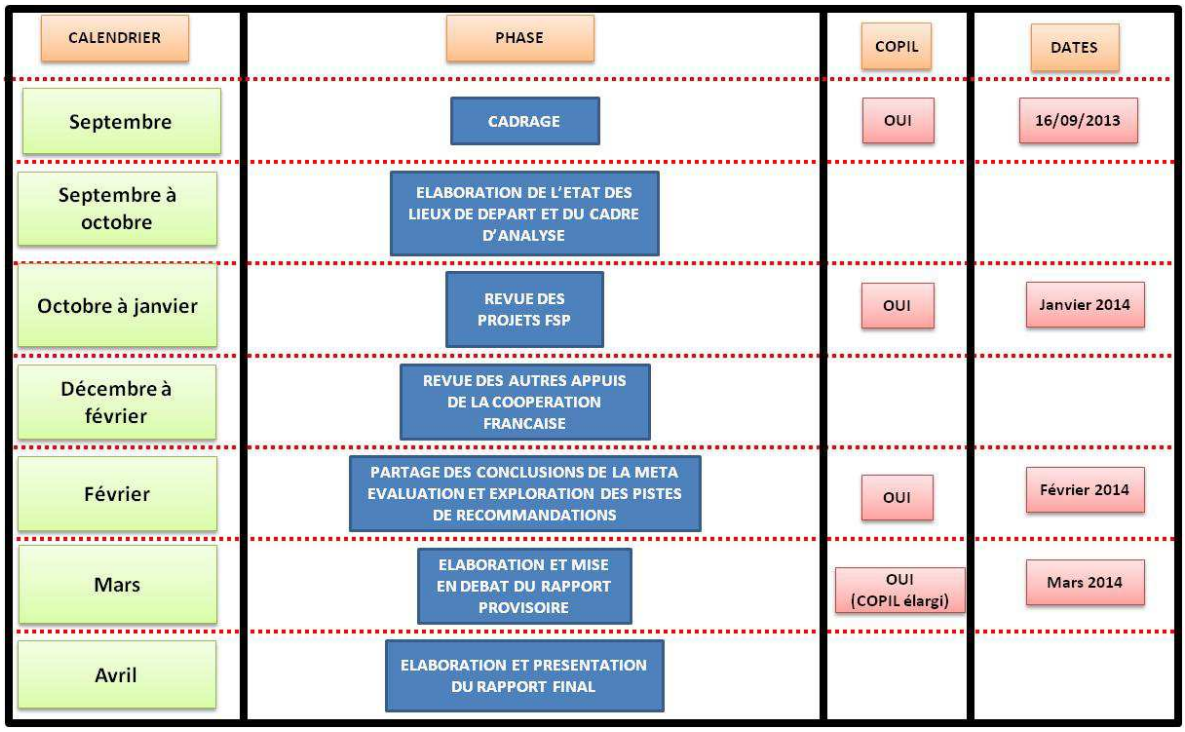
- AFCCRE : Christophe Chaillou
- AIRF : Bruno Chiaverini et Christine Tavano
- AIMF : Pierre Baillet

**Instituts de recherche :**

- IRD :
  - M. Claude de Miras
- IRG :
  - Mme Séverine Bellina, directrice
- Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme
  - Pierre Calame, Président du Conseil de la Fondation

## 9. Calendrier

Le calendrier prévisionnel est le suivant :




Les prochaines missions programmées sont :

- Au Maroc : 30 septembre - 4octobre
- Au Burkina Faso : 7 au 11 octobre
- Au Tchad : à partir du 18 octobre
- Niger : à partir du 25 novembre
- Cap-Vert : décembre
- Mali : décembre
- A Madagascar : décembre
- Togo et Bénin : janvier
- Mauritanie : janvier
- Haïti : janvier

La prochaine réunion du comité de pilotage serait organisée dans la seconde quinzaine du mois de janvier.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖷 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE DANS LE DOMAINE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note d'étape N° 1

Janvier 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

# Sommaire


1. Introduction ..... 48
11. Rappel de la commande ..... 48
12. Rappel de la méthodologie ..... 49
13. Etat d'avancement ..... 51

2. Synthèse de l'état d'avancement des trois notes de référence ..... 52
21. Note sur l'analyse du modèle français de décentralisation : ..... 52
22. Note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale ..... 56
23. Note sur l'état des lieux des processus de décentralisation ..... 57

3. Présentation des typologies ..... 60
31. Typologie des processus de décentralisation ..... 60
32. Typologie des projets FSP ..... 61

4. Premiers éléments de réponses aux questions évaluatives. ..... 62
41. Cohérence de la conception du projet : La logique du projet était elle cohérente ? ..... 62
42. Gouvernance : les modalités de pilotage ont-elles facilité l'exécution des projets ..... 63
43. Pertinence des projets ..... 64
Pertinence des projets par rapport au contexte, ..... 64
Pertinence des projets par rapport aux partenaires ..... 64
Pertinence des domaines d'intervention, de la nature des activités mises en œuvre et des échelles d'intervention ..... 65
Pertinence de l'expertise technique mobilisée ..... 67
Pertinence de la durée des projets ..... 68
Pertinence au regard des expériences antérieurs ..... 68
44. Cohérence avec les autres PTF ..... 68
45. Appropriation et pérennité des effets des projets ..... 69
46. Visibilité et lisibilité des projets ..... 70

5. Premières ébauches de recommandations. ..... 71
51. Sur la conception des projets ..... 71
52. Sur la gouvernance du projet : ..... 71
53. Sur la pertinence des projets ..... 72
Pertinence des projets par rapport aux partenaires ..... 72
Pertinence des domaines d'intervention, de la nature des activités mises en œuvre et de l'échelle territoriale d'intervention ..... 72
Pertinence de l'expertise technique mobilisée ..... 72
Pertinence de la durée des projets et au regard des expériences antérieurs ..... 73
54. Sur la cohérence avec les autres PTF ..... 74
55. Sur l'appropriation et pérennité des effets des projets ..... 74

6. L'outil projet, un outil pertinent pour appuyer la réforme de l'Etat ? ..... 75

# 1. Introduction

Cette note d'étape, quatre mois après le démarrage de l'évaluation thématique, vise à faire partager aux membres du COPIL le cheminement évaluatif des évaluateurs.

Les appréciations produites à ce stade le sont à partir des données recueillies sur le terrain et dans la documentation. Elles seront amenées à évoluer au fur et à mesure de l'approfondissement du travail.

La présentation de la note se veut synthétique et à ce titre a privilégié une présentation ramassée, regroupant les premières analyses effectuées par grand bloc de questions évaluatives et mettant l'accent sur les conclusions provisoires et des ébauches de recommandations.

La note suivante reprendra de manière systématique pour chaque question évaluative les constats, analyses, jugements évaluatifs et recommandations.

## 11. Rappel de la commande[9]

**Enjeu de l'évaluation thématique :**

L'enjeu de l'évaluation thématique est double :

- Enjeu prospectif
  A la lumière des évolutions globales et des résultats des différents types d'intervention de la coopération française, l'enjeu central de cette évaluation thématique est, à partir des leçons des expériences vécues « sur le terrain », de contribuer à l'élaboration d'une « stratégie française, déclinaison de la Charte Européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale »[10]. En un mot, il s'agit d'apporter les éléments pour permettre un « reformatage de la politique française d'appui à la décentralisation » qui se constitue en cadre global pour tous les acteurs français d'appui à la décentralisation.

- Enjeu de redevabilité
  Une partie des projets FSP d'appui aux processus de décentralisation et de gouvernance locale sont achevés mais n'ont pas fait à ce jour l'objet d'une évaluation finale, pourtant obligatoire.
  L'évaluation thématique sera donc l'occasion, par une revue approfondie de six projets, de satisfaire à cette obligation règlementaire et de rendre compte.

L'évaluation thématique a donc un double enjeu rétrospectif et prospectif.

**Les objectifs de l'évaluation thématique :**

Les objectifs de l'évaluation thématique sont de :

- rendre compte des projets FSP finalisés non encore évalués
- tirer des enseignements des pratiques d'appui du MAE, à travers ses différents canaux (aide projet, coopération décentralisées, expertise technique internationale, appui à la coopération décentralisée, appui aux organisations internationales de collectivités territoriales, réflexions stratégiques et plaidoyer international …) et leur articulation entre eux et avec les autres canaux de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation (Ministère de

[9] Texte repris de la note de cadrage du 25 septembre 2013
[10] In CCTP « méta évaluation de projets du Fonds de Solidarité Prioritaire dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale »

l'Intérieur, Ministère de la Réforme de l'Etat, la Décentralisation et la Fonction Publique, CNFPT, AFD, coopération décentralisée,…),
- produire des recommandations, articulées avec les stratégies européennes et internationales d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, pour ces différents instruments.

Ces enseignements et recommandations devront permettre d'apporter les éléments pour contribuer à la redéfinition de la stratégie française d'appui en matière de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale.

**Champ de l'évaluation thématique**

L'évaluation thématique concernera :
- l'appui au processus de décentralisation, déconcentration et de gouvernance locale
- une aire géographique centrée sur les pays de concentration de l'aide française (Pays Pauvres Prioritaires, pays des rives Sud et Est de la méditerranée, pays en crise).

**Résultats attendus de l'évaluation thématique**

De manière opérationnelle les principaux résultats attendus sont :
- Six rapports de revue approfondie de six FSP finalisés (Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Cap Vert, Haïti et Togo).
- Un processus de travail progressif associant le comité de pilotage et les responsables de la DGM à l'évolution du cheminement évaluatif et de la production des recommandations,
- Des recommandations opérationnelles et argumentées permettant de redéfinir la stratégie française d'appui en matière de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale

## 12. Rappel de la méthodologie[11]

La méthodologie de l'évaluation thématique est basée sur quatre principes généraux :
- une démarche basée sur l'analyse des pratiques
- une démarche articulant en permanence évaluation des pratiques et élaboration des recommandations
- une démarche impliquant des experts nationaux connaisseurs des réalités de la décentralisation
- une démarche de co-construction avec le commanditaire

L'évaluation thématique est basée sur plusieurs niveaux d'analyse complémentaires :

- Les processus de décentralisation et de gouvernance locale.
  Dresser un panorama global des processus de décentralisation et de gouvernance locale, à l'échelle des pays de concentration de l'aide française[12], permettant de partir d'une vision globale de la situation et des évolutions de ces processus, dans les textes comme dans la réalité du terrain,

- Le système français de décentralisation et de gouvernance locale.
  Faire un état des lieux des forces et des faiblesses du système français de décentralisation et de réforme de l'Etat, qui est généralement le système de référence dans le cadre de la coopération française.

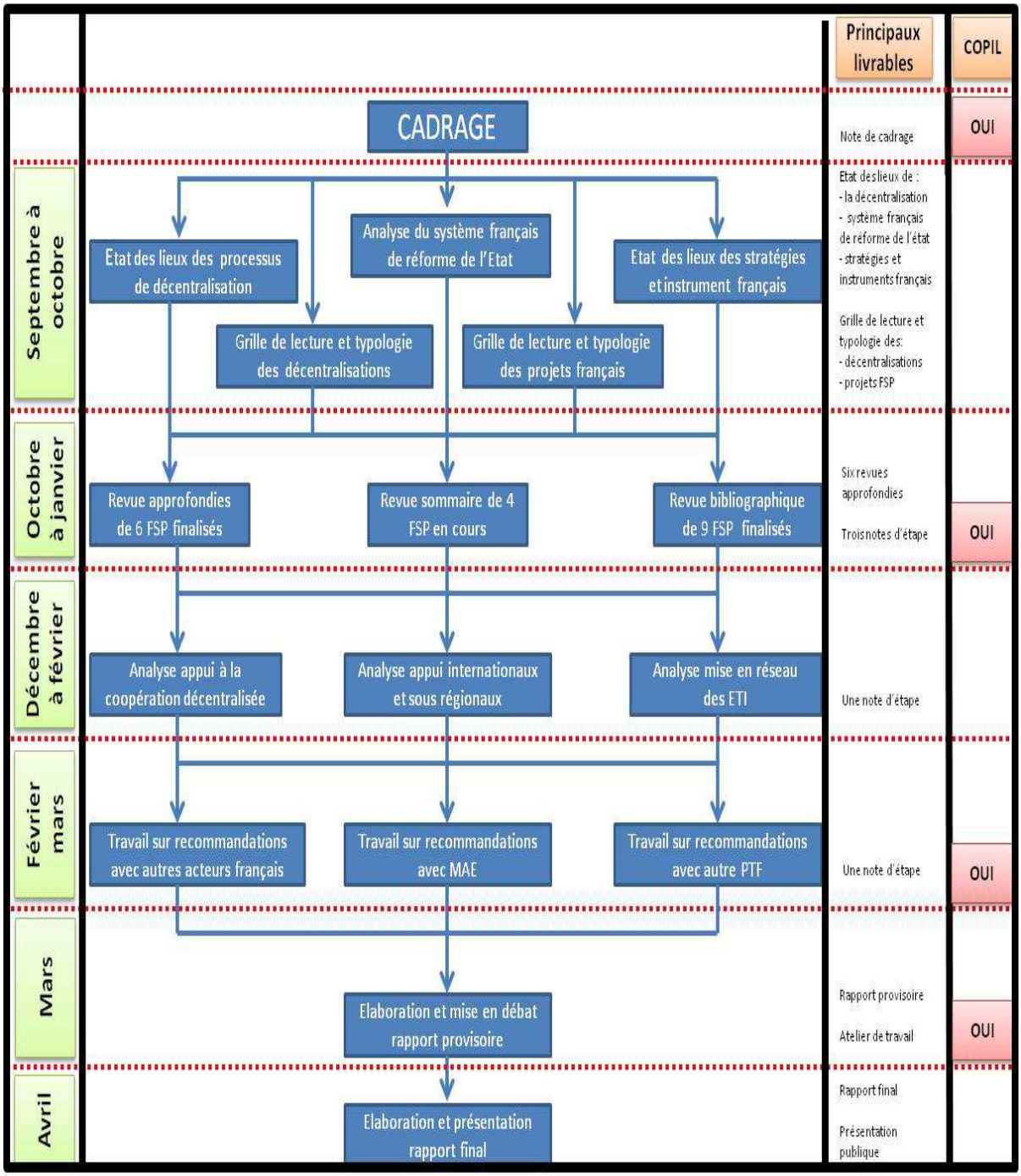
- La politique et les instruments d'appui des acteurs français.

[11] idem
12 Il s'agit ici des PPP, des pays des rives sud et est de la méditerranée et des pays en crise.

Il s'agira ici d'analyser la politique globale d'appui à la décentralisation, de dresser un panorama des instruments des différents acteurs français intervenant dans le domaine et de procéder à la revue de près de vingt projets financés par le Fonds de Solidarité de Prioritaire.

- L'évaluation des pratiques d'appui de la coopération française
  A partir des pratiques d'appui à la décentralisation (au niveau international, sous-régional et national), dresser le bilan des projets FSP d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale afin de comprendre à quelles conditions ils contribuent réellement à renforcer les processus de décentralisation et de gouvernance locale,

La mise en œuvre de la méthodologie de l'évaluation peut se schématiser ainsi :



## 13. Etat d'avancement

Une fois le cadrage de l'évaluation finalisée après la première réunion du comité de pilotage (le 16 septembre), les travaux se sont orientés dans trois directions simultanées :

- La production de documents méthodologiques :
  - Grille de typologie des processus de décentralisation (finalisée)
  - Grille de typologie des projets (finalisée)
  - Matrice d'évaluation (finalisée)

- La production de documents de référence
  - Etat des lieux des processus de décentralisation (en cours)
  - Etat des lieux du système français de réforme de l'Etat (finalisé)
  - Stratégie et instruments français d'appui à la décentralisation (finalisé)
  - Référentiel sur la décentralisation et la gouvernance locale (finalisé)

- La réalisation des revues sommaires et approfondies des FSP et des autres outils
  - Revue approfondie du FSP PADC (Burkina Faso, finalisée)
  - Revue approfondie du FSP renforcement de la gouvernance (Mali, finalisé)
  - Revue sommaire du FSP accompagnement du processus de déconcentration marocain (Maroc, en cours)
  - Revue sommaire du FSP Renforcement de la Redevabilité des Politiques Publiques Tchad (Tchad, finalisée)
  - Revue sommaire du FSP MEDEN (Niger, finalisée)
  - Revue sommaire du FSP Appui au Processus de Décentralisation au Togo – APRODECT (Togo, contacts préliminaires),
  - Revue sommaire du FSP d'appui à la gouvernance locale dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (FSP mobilisateur, en cours)
  - Revue sommaire du FSP GUFL (FSP mobilisateur, en cours)
  - Les revue bibliographique des FSP ayant fait l'objet d'une évaluation finale externe, (finalisés)
  - Revue sommaire du C2D d'appui au guichet foncier Madagascar (contacts préliminaires)

# 2. Synthèse de l'état d'avancement des trois notes de référence

## 2.1. Note sur l'analyse du modèle français de décentralisation :

Cette note, finalisée, permet de faire ressortir les éléments suivant :

**Le processus de décentralisation français, un apport pour les politiques de décentralisation au Sud,**

En 2014, trente ans après l'acte I de la décentralisation, la décentralisation en France est à un tournant de son histoire. Ce tournant permet aujourd'hui, sur la base de l'expérience acquise, des évolutions institutionnelles mises en œuvre depuis 1982 et des débats et réformes en cours, d'alimenter les échanges et les orientations politiques des gouvernements et des pouvoirs locaux des pays avec lesquels l'Etat français coopère.

**La décentralisation : un processus continu**

La décentralisation est entendue ici non pas comme une réforme ponctuelle, mais comme un processus continu qui évolue dans le temps. Ce processus évolue de manière permanente sous différentes pressions, en particulier :

- les pressions internationales qui orientent les processus de réforme de l'Etat, qui impulsent des orientations en matière de décentralisation (en particulier en mettant en œuvre des politiques en direction des collectivités territoriales) et diffusent des modèles de gouvernance nationale et locale,
- les pressions nationales liées à la contraction des ressources disponibles, à l'exigence de rationalisation de l'action publique et à la demande sociale en termes de qualité et d'égalité devant les services publics,
- les pressions locales des élus et des citoyens, pour la mise en place d'institutions locales apportant une meilleure réponse aux spécificités des territoires et favorisant la concertation locale.

A ce titre la décentralisation se présente bien comme un processus continu d'interaction entre l'Etat, les citoyens et les collectivités territoriales dans un contexte international de plus en plus prégnant.

**Un processus qui correspond à quatre grandes caractéristiques**

Ce processus de décentralisation répond à quatre caractéristiques principales :

- Dans le champ politique :
  Il s'agit de :
  - politiser la décision publique à travers le rapprochement des élus de ceux qu'ils représentent,
  - faire émerger et vivre des territoires par la construction d'une organisation politique, technique et financière basée sur une vision propre de son territoire et de son articulation avec les autres territoires et avec les autres niveaux (Etat…).
- Dans le champ de la gestion publique
  - Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques par un rapprochement de l'administration du citoyen et une amélioration de la performance publique.
- Dans le champ technique
  - Il s'agit de favoriser l'émergence et le développement de compétences techniques locales.

**Un processus qui, en France, a produit des changements et qui contribue, en particulier, au développement territorial**

Sans prétendre identifier tous les changements produits par le processus de décentralisation français, et sans prétendre non plus qu'il existe des changements définitifs et absolus, il est possible de mettre en exergue les changements suivant.

Le principal changement produit par la décentralisation vient de ce qu'elle constitue le levier du développement territorial. La décentralisation, en France, à certaines conditions, produit et promeut l'existence des territoires locaux, de territoires de développement de taille, de nature, d'organisation et de fonctionnement différenciés et dynamiques.

Ce changement est favorisé par :

- Le caractère irréversible du processus de décentralisation, de la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les Collectivités Territoriales,
- Le développement d'une culture territoriale, et en particulier d'une culture de l'élu local mais aussi d'une culture de la fonction publique territoriale,
- L'existence de marges de manœuvre donnant la capacité aux territoires d'expérimenter et d'innover,
- L'existence d'organisations des pouvoirs locaux qui constituent de réels contre-pouvoirs et forces de proposition démocratiques,
- La mise en place, dans de nombreuses collectivités territoriales, de réelles politiques publiques locales, expression d'orientations politiques locales,
- L'identification des citoyens à leur collectivité territoriale de proximité,
- La mise en place d'institutions performantes de contrôle du fonctionnement des collectivités territoriales, évitant les dérives.

**Six questions sur lesquelles l'expérience française de décentralisation peut apporter une plus value**

Le processus français de décentralisation, dans ses évolutions, et à la lumière de l'analyse des expériences de contribution de la décentralisation au développement territorial, repose sur six questions sur lesquelles, l'Etat est aujourd'hui en tension entre deux positions.

- **Comment rendre compatibles le principe d'égalité et la prise en compte des spécificités locales ?**
  Au lendemain de la révolution de 1789, la République française s'est construite autour d'un pacte républicain basé sur le principe de l'égalité des citoyens dans leur relation avec l'Etat, en réaction aux inégalités de l'ancien régime. Ce principe a contribué à la mise en place d'un Etat unitaire garant de l'intérêt général.
  La pratique de la décentralisation, en particulier depuis 1982, a progressivement amené à introduire des innovations institutionnelles pour s'adapter aux spécificités locales.
  La tension aujourd'hui est dans la recherche d'un équilibre entre le respect du principe de l'égalité des citoyens et la nécessité d'adapter la nature, l'organisation, le fonctionnement et les champs de compétences des collectivités territoriales aux spécificités locales.

- **Quelle articulation entre décentralisation et déconcentration ?**
  Afin de lutter contre les inégalités territoriales et pour se poser en garant de l'intérêt général, l'Etat français a déconcentré son administration sous l'autorité du Préfet, représentant de l'Etat et responsable de la coordination interministérielle au niveau régional et départemental.
  Le processus de décentralisation est venu « doublonner » le processus de déconcentration, constituant un des fondements du « modèle » français.

Depuis quelques années, sous la pression de la contrainte financière pesant sur le budget de l'Etat, la tendance est à supprimer les services de l'Etat déconcentrés au niveau local (communal, départemental), pour transférer intégralement leurs compétences aux collectivités territoriales décentralisées.
Les services déconcentrés de l'Etat se recentrent leurs missions, au niveau régional, pour veiller au respect de l'égalité territoriale et s'assurer que les politiques publiques locales répondent bien à l'intérêt général et vont dans un sens favorable à la cohésion sociale.
La tension entre, d'une part, le renforcement des collectivités territoriales par le transfert de nouvelles compétences, de moyens et personnels supplémentaires et, d'autre part, le redimensionnement et le changement de rôle des services déconcentrés de l'Etat tout en préservant le principe de l'égalité territoriale est aujourd'hui une question centrale au cœur des réformes de décentralisation en France.

- **Quelles relations Etat – collectivités territoriales ?**
Le processus de décentralisation a permis la montée en puissance d'élus locaux qui, individuellement et à travers leurs associations de pouvoirs locaux et leurs réseaux, représentent aujourd'hui un pouvoir politique fort.
Dans le même temps, après une longue période ou les collectivités territoriales avaient surtout un mandat en termes de délégation des politiques de l'Etat, puis de territorialisation des politiques publiques nationales, les compétences assurées par les collectivités territoriales se sont aujourd'hui renforcées, faisant des collectivités territoriales les responsables de la définition de réelles politiques publiques locales.
La tension porte ici sur la nature de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agit de voir comment, tout en respectant l'autonomie des collectivités territoriales, l'Etat peut efficacement jouer son rôle de garant de l'intérêt général en assumant ses fonctions de régulation et de péréquation et de voir quels mécanismes d'articulation entre politiques nationales et politiques locales peuvent être mis en place.

**Quel équilibre entre démocratie représentative et participative ?**
La décentralisation « à la française » est basée sur la mise en place d'un système représentatif, où les citoyens délèguent leur pouvoir aux élus. Ces élus s'appuient sur une fonction publique territoriale de plus en plus importante et bien formée.
Ce système a pour conséquence qu'il existe en France plus de 500 000 élus locaux, soit plus de 1 % de la population française de plus de 18 ans.
Malgré cela il y a un constat généralisé du manque de débat démocratique au sein des délibératifs et du rôle de plus en plus important des techniciens qui empiètent parfois sur le champ politique.
Dans le même temps il y a une pression locale, nationale et internationale pour la mise en place de mécanismes de participation citoyenne et de gouvernance locale qui assureraient une plus grande démocratie locale.
La tension ici est au niveau de l'articulation entre démocratie représentative et participative. Comment concilier les deux sans restreindre la responsabilité des élus à définir et mettre en œuvre leurs politiques ?

- **Quels systèmes électoraux pour assurer stabilité et représentativité des organes élus ?**
Les collectivités territoriales françaises ont chacune des systèmes électoraux différents (majoritaire, proportionnel ou mixte ; direct ou indirect…) qui dans le cas des communes varient en fonction du nombre d'habitants, et qui continuent d'évoluer au gré des réformes institutionnelles.
La tension pour la définition de ces systèmes électoraux, réside dans la recherche d'un équilibre entre la représentativité de tous les citoyens─y compris les minorités- et la nécessaire stabilité et gouvernabilité des organes élus.

- **Quels systèmes de planification locale ?**
  L'outil principal de planification des collectivités territoriales françaises est le budget. Acte éminemment politique, l'élaboration et le vote du budget de la collectivité tiennent lieu de système de planification de l'action de la collectivité.

  Toutefois l'élaboration du budget s'insère, d'une part, dans le respect ou non du « plan de mandat » de l'équipe élue et, d'autre part, dans les engagements contractuels pris par la collectivité que ce soit avec l'Etat (Contrat de Plan Etat Région, délégation de compétences, dispositifs…) ou dans le cadre des documents de planification et d'aménagement du territoire (SCOT, …).
  La tension réside ici entre l'autonomie de la collectivité territoriale pour définir son propre budget, et les contraintes induites par certains transferts de compétences et certains contrats qui figent des parts importantes du budget de la collectivité sur des engagements pluriannuels non compressibles rendant difficile la mise en œuvre de politiques publiques locales représentatives des choix politiques des élus du fait de la très faible marge de manœuvre budgétaire des collectivités territoriales.

**De nombreuses autres thématiques ou l'expérience française dans le processus de décentralisation peut être d'un apport dans le cadre de la coopération :**

Au-delà de ces six grands thèmes, l'expérience française de décentralisation peut être d'un apport important sur d'autres questions, qu'elles soient politiques ou techniques.
Il est possible d'identifier par exemple :

- L'organisation des services des collectivités territoriales qui, en France, est à la discrétion des collectivités territoriales elles-mêmes,
- La relation élu-technicien,
- Les relations collectivités territoriales et acteurs du territoire (associations, entreprises…)
- La coopération transfrontalière et internationale,
- …

**Un apport non pas en termes de solutions toutes faites, mais d'expériences contrastées**

Les apports qui peuvent venir de l'expérience française ne s'expriment pas (ou plus) en termes de solutions à reproduire, mais bien d'aide à la décision, par des apports réflexifs, sur la base d'analyse comparative dans le temps et dans l'espace, en lien avec des contextes diversifiés.

## 2.2. Note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale

### Les outils et les acteurs français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

La note sur les outils français d'appui à la décentralisation, déconcentration et la gouvernance locale, permet d'établir le tableau ci-dessous, qui présente les principaux outils et montre leur dispersion :

| Outils / Acteurs | Subventions | Prêts | Expertise technique interne | Expertise technique externe | Influence politique | Principaux domaines | Partenaires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Parlementaires | Non | Non | Non | Non | Oui | Réforme de l'Etat<br>Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| MAE | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Réforme de l'Etat<br>Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| AFD | Oui | Oui | Oui | Oui | Possible | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>CT |
| MINEFI | Oui | Non | Oui | Non | Oui | Déconcentration<br>Décentralisation | Etat |
| Ministère de l'Intérieur | Non | Non | Oui | Non | Possible | Déconcentration | Etat |
| Collectivités territoriales | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| Autres administrations | Possible | Non | Oui | Possible | Non | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>(APL)<br>(CT) |
| CNFPT | Non | Non | Oui | Non | Non | Décentralisation | Etat<br>CT |
| Autres opérateurs publics et prives | Non | Non | Oui | Non | Non | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |

Cette dispersion des outils entre de nombreux acteurs, ainsi que la diversité des outils eux-mêmes, rendent d'autant plus nécessaire l'élaboration d'une stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale qui permette de mettre de la cohérence entre les acteurs et entre les outils.

### La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est basée sur le constat que les plans d'ajustement structurels des années 80 ont été des échecs car ils ont contribué à affaiblir l'Etat et ont conduit à une double crise d'efficacité et de légitimité des Etats :

- Crise d'efficacité, car les Etats n'ont plus été en mesure d'assurer -même a minima- la sécurité, l'accès aux services publics et l'amélioration du niveau de vie des citoyens
- Crise de légitimité, car les citoyens ne se reconnaissent plus ni dans les politiques mises en œuvre par l'Etat ni dans la manière dont ces politiques sont définies et mises en œuvre, la relation Etat – citoyen se trouvant alors remise en cause.

De ce constat ; nait pour le MAE -comme pour la plupart des PTF- la nécessité, sans revenir en arrière sur la situation telle qu'elle était dans les années 70, de renforcer l'Etat.

La stratégie mise en œuvre de fait jusqu'à aujourd'hui, est basée sur l'articulation entre la réforme de l'Etat, la gouvernance locale et la décentralisation.

Renforcer l'Etat, est vu alors comme une réforme basée sur la réorganisation des pouvoirs qui permette :

- De conforter l'Etat comme garant de l'intérêt général et de l'équité territoriale,
- D'impliquer les acteurs dans la gestion publique,
- De rapprocher les pouvoirs publics des citoyens, en rendant l'administration plus efficace et transparente et en mettant en œuvre des politiques répondant à la demande des citoyens.

La Réforme de l'Etat est alors vue comme une réforme :

- politique avant d'être technique.
- partant des territoires, niveau le plus pertinent pour re-légitimer l'action publique.

Toutefois, dans la mise en œuvre de cette stratégie, l'absence de lignes directrices claires a amené, ces dix dernières années, à une dispersion des appuis à la décentralisation, la gouvernance locale et la réforme de l'Etat.

De nombreux acteurs confirment la validité des orientations du MAE en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, l'effectivité du lien entre décentralisation, développement territorial et démocratisation, l'amélioration de la qualité des services publics par la proximité entre les autorités locales et les habitants, le développement d'opportunité pour les habitants d'exercer leur rôle de citoyens et de participer à la définition et mise en œuvre des politiques publiques, ….

Mais a contrario la lenteur dans le transfert des compétences, le faible transfert de moyens de la part des Etats, le doublonnage entre les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés sans que ni les uns ni les autres n'aient les moyens de leurs politiques, la frilosité -pour des raisons électorales- des autorités locales dans l'amélioration du recouvrement fiscal, la faiblesse des systèmes de contrôle des élus et des administrations locales… font que de plus en plus d'acteurs questionnent les processus de décentralisation et de gouvernance locale.

Il sera donc essentiel, d'une part de revoir, modifier et valider les convictions qui sous tendent les orientations du MAE en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale et d'autre part de construire une stratégie qui soit compatible avec les moyens dont dispose l'Etat et les partenaires français pour appuyer ces processus, qui s'articulent avec les politiques des autres PTF, qui assurent une action dans le long terme et qui prennent en compte les dimensions à la fois politiques et techniques de ces processus.

## 23. Note sur l'état des lieux des processus de décentralisation

Cette note n'est pas encore finalisée, mais son ébauche permet de faire ressortir les éléments suivant.

**Des processus de décentralisation en tension entre une panne des réformes de l'Etat et une identification politique des enjeux de la décentralisation**

Après l'enthousiasme des conférences nationales du début des années 90, puis la mise en œuvre quasi généralisée des processus de décentralisation (à l'exclusion du Togo, seul pays de l'échantillon à ne pas avoir sauté le pas de la mise en œuvre effective de la décentralisation), depuis plusieurs années, l'ensemble des observateurs notent une panne des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat de manière générale. C'est également ce que font ressortir CGLUA et Cities Alliance dans leur étude sur l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, qui notent que « la situation actuelle de la majorité des villes montre que les décideurs n'ont pas encore pris la mesure de l'importance du bon fonctionnement des villes pour le bon fonctionnement des économies nationales. On sait aussi que ce bon fonctionnement est mieux assuré là où la gouvernance publique respecte le

principe de subsidiarité. En d'autres termes, tant que les villes et les autorités administratives locales ne sont pas mises en situation de prendre des initiatives (…) il y a peu de chance que l'Afrique relève le défi que lui pose l'urbanisation rapide du continent »[13].

Il y a bien une panne des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat qui se manifeste de façon différenciée suivant les pays.

Dans le même temps, il apparaît que les enjeux politiques des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat sont de plus en plus clairement identifiés par les plus hautes autorités des Etats concernés qui voient bien à la fois l'intérêt et les risques à approfondir les processus de décentralisation.

Cette tension se manifeste très clairement :

- Au Tchad, alors que les premières élections locales de l'histoire du pays ont eu lieu en janvier 2012, dans 42 communes urbaines, d'une part un décret a érigé les communes d'arrondissement de N'Djamena en communes de plein exercice, mettant les 10 communes d'arrondissements et la ville de N'Djamena au même niveau, rendant la gouvernance de la ville très complexe ; d'autre part le gouvernement a opté pour mettre en place dans chaque commune un commissaire du gouvernement, sur le même modèle que dans les capitales de province du Cameroun, ce qui est effectif à ce jour dans la capitale, le Gouverneur assumant la fonction de commissaire du gouvernement,
- En Haïti, les élus locaux ont été progressivement remplacés par des délégations spéciales nommées par le chef de l'Etat et les élections locales sont régulièrement reportées,
- Au Maroc, la régionalisation avancée, inscrite dans la nouvelle constitution de 2011, régulièrement rappelée comme une priorité par le Roi n'est toujours pas entrée dans les faits, aucune des lois organiques et des décrets d'application n'ayant été votés,
- Au Mali, depuis dix ans, la décentralisation n'a pas avancé, ni sur le plan du transfert de compétences, ni sur le plan du transfert de ressources et cette panne a été identifiée par de nombreux acteurs comme une des causes de la crise qu'a vécu le pays. Ceci a amené à mettre la décentralisation au cœur de la campagne électorale et s'est traduit par la tenue fin octobre (à Bamako bien entendu !) des Etats Généraux de la Décentralisation,
- Au Togo, alors qu'à ce jour il n'y a toujours pas eu d'élections locales, le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales (MATDCL) est confié à un proche du Président de la République,
- A Madagascar, alors que les communes voient les transferts de l'Etat diminuer et que les Régions sont sous l'autorité d'un chef de région nommé par le chef de l'Etat, depuis fin 2011 le champ de la décentralisation a été éclaté entre deux ministères, le ministère de la décentralisation et la Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire**.**

Malgré la faiblesse des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat, on constate que ceux-ci :

- Contribuent, en termes d'efficience administrative, à développer la transversalité entre les ministères, en particulier au niveau local, mais aussi au niveau national,
- Contribuent à assurer, au niveau local, des services publics de meilleure qualité et plus pertinents par rapport aux besoins des habitants, que ceux qui étaient assurés auparavant par les seuls services de l'Etat,
- Par la capacité de résilience des collectivités territoriales en période de crise, ont permis de jouer un réel rôle de stabilisation du territoire en situation de conflit et de maintenir un minimum de services essentiels aux populations au moment où l'Etat n'était plus en état de les fourni, comme cela a été le cas au Mali et en Côte d'Ivoire,
- Permettent d'ouvrir des espaces de démocratie et de gouvernance locale qui facilitent la participation des citoyens à la vie publique.

[13] CGLUA, Cities Alliance, L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, septembre 2013

Les processus de gouvernance locale et de participation des citoyens à la vie de la cité sont inscrits à l'agenda de tous les gouvernements, font l'objet de nombreuses déclarations publiques, et sont constitutifs des politiques publiques mises à l'agenda ces dernières années. Cependant, on constate que la mise en pratique de ces instances de concertation et de participation au niveau local, qui permettent une réelle participation des citoyens aux politiques publiques et une articulation entre démocratie représentative et participative, restent pour le moment déclaratifs ou très formels, comme c'est très souvent le cas dans les processus d'élaboration des différentes formes de planification communale ou régionale.

En parallèle on constate le développement d'une crise de la citoyenneté dans de nombreux pays, comme le montrent les pratiques de « justice » populaire[14] à Madagascar, le développement de l'évasion fiscale, la généralisation de la corruption dans des pays qui en étaient jusque là relativement épargnés, comme le Bénin ou le Burkina Faso.

De fait, on constate une tension entre une réelle attente des citoyens par rapport aux autorités locales[15], identifiées comme les premiers interlocuteurs représentant l'Etat, et l'absence d'approfondissement technique, financier, règlementaire et politique des processus de décentralisation, de réforme de l'Etat et de gouvernance locale.

Cette tension permet, à ce jour, à certains élus locaux, qui sont en capacité d'innover, de dépasser leur mandat légal, de développer des expérimentations et de positionner leurs collectivités comme des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics. Ils s'affirment comme des producteurs de services et d'amélioration des conditions de vie pour les populations et comme des vecteurs de changement tant politique qu'opérationnel. C'est le cas depuis plusieurs années dans des villes comme Ouagadougou, Kayes ou Dakar, dans une province comme Elias Piña (République Dominicaine), dans des Régions comme Tombouctou ou les Hauts Bassins (Burkina Faso)

**Il y a donc un réel enjeu, en termes de développement, de relancer, sur le plan politique, les processus de décentralisation, de réforme de l'Etat et de gouvernance locale. La coopération française a donc un réel rôle à jouer en termes d'influence politique et d'outillage technique pour y contribuer.**

[14] Le drame de Nosy Be, ne doit pas occulter le fait que ces pratiques, entre citoyens malgaches sont de plus en plus fréquentes ces dernières années, sans que les autorités ne parviennent à l'enrayer.

[15] Par exemple durant la période d'occupation du Nord Mali par les groupes terroristes, les citoyens ont continué à communiquer avec leurs élus (qu'ils soient restés sur place ou déplacés à Bamako) pour que ceux-ci contribuent à résoudre leurs problèmes, assurent les approvisionnements en intrants pour les campagnes agricoles…

# 3. Présentation des typologies

L'élaboration des typologies des processus de décentralisation et des projets d'appui à la décentralisation vise à permettre de différencier les analyses et jugements évaluatifs en fonction des catégories de projets mis en œuvre et des processus de décentralisation dans lesquels ils se situent. A partir de là, il sera possible de moduler les recommandations par type de processus de décentralisation et de projets.

A ce stade de l'avancée de l'évaluation thématique, les typologies sont encore à l'étape d'ébauches, mais il est déjà possible de faire ressortir les principaux critères discriminants qui permettront d'établir les typologies définitives.

L'ambition est de parvenir à des typologies simples et opérationnelles à l'échelle de l'évaluation qui concerne 18 pays et 24 projets.

## 31. Typologie des processus de décentralisation

Les principaux critères de typologie des processus de décentralisation qui apparaissent comme discriminants à ce jour sont les suivants :

- La nature de l'Etat
  Etat fragile ou Etat fort, Etat d'un pays à revenu intermédiaire ou Etat d'un pays pauvre… Les processus de décentralisation sont fortement dépendants de la situation de l'Etat, sur le plan institutionnel comme économique. C'est le premier critère pour une typologie des processus de décentralisation.

- La volonté politique de décentraliser
  La volonté des gouvernements de réellement décentraliser l'Etat, en particulier en abandonnant la tutelle a priori, en mettant à la tête des collectivités territoriales des élus et non pas des autorités nommées, en assumant la complétude des processus de décentralisation (en termes de niveaux, de compétences transférées, de transfert financier…) est un deuxième critère fort de typologie des processus de décentralisation.

- La qualité de l'organisation du pouvoir local
  La mise en place d'un système électoral assurant ou non la stabilité du gouvernement local, l'articulation entre le gouvernement local et les autres formes de pouvoirs (Etat déconcentré, autorités issues de l'histoire..) sont les facteurs discriminants de la qualité de l'organisation du pouvoir local. C'est ici le troisième critère de typologie.

- Le lien entre décentralisation et développement territorial / gouvernance locale
  Enfin, l'articulation entre la décentralisation et la gouvernance locale, l'existence des mécanismes institutionnels permettant de créer et de faire vivre des espaces publics locaux associant les acteurs du territoire à la gouvernance de celui-ci, constitue le quatrième critère de typologie.

L'approfondissement de l'analyse pourra encore permettre, d'une part, de clarifier, voire de regrouper ces quatre critères et d'autre part de les compléter, par exemple en intégrant un critère sur la qualité des services fournis aux habitants par les collectivités territoriales. A partir de là, une typologie des 18 pays concernés par l'étude pourra être réalisée.

## 32. Typologie des projets FSP

La revue des différents projets permet également de faire apparaître les principaux critères de typologie des projets FSP mis en œuvre :

- L'articulation du projet avec le niveau politique
  L'existence ou non d'une stratégie permettant de faire le lien entre travail technique et influence politique, entre intervention locale et articulation avec le niveau national, entre expérience projet et capitalisation avec les autres PTF… est le premier critère discriminant de la typologie des projets.

- La diversité ou la concentration du projet
  Le nombre de composantes et de partenaires, la diversité ou non des domaines d'intervention, la diversité ou non des types d'actions mises en œuvre… sont un des critères clef de la typologie des projets permettant de différencier les projets à partir de leur stratégie.

- L'expertise technique mobilisée
  Postes d'ETI, expertise technique française ponctuelle, expertise Sud ; nombre d'ETI mobilisés par le projet ; logement institutionnel des ETI… constitue un troisième critère de typologie des projets.

- La durée du projet, son insertion ou non dans une continuité de projets et le budget mobilisé.
  Enfin, budget mobilisé en relation avec la durée et la diversité des projets constituent le quatrième critère de typologie des projets.

Ici aussi, l'approfondissement de l'analyse doit permettre de clarifier, compléter ou regrouper les critères pour parvenir à une typologie opérationnelle des projets étudiés.

# 4. Premiers éléments de réponses aux questions évaluatives.

A partir des revues bibliographiques, sommaires et approfondies réalisées, il est possible d'apporter des éléments de réponse provisoires aux principales questions évaluatives posées par l'évaluation thématique. Ces premières réponses seront amenées à être remises en cause, à être nuancées ou au contraire renforcées par la suite du travail.

## 41. Cohérence de la conception du projet : La logique du projet était elle cohérente ?

L'analyse des rapports de présentation, leur confrontation avec la situation des pays au moment de la conception du projet, les entretiens avec les personnes ayant participé à l'élaboration de ces projets, font apparaître que, majoritairement, la cohérence de la logique d'intervention des projets, est insuffisante :

- La dimension politique de l'appui à la décentralisation n'est pas prise en compte dans la conception du projet en termes d'activités et de moyens.
- Les activités ne concourent pas toutes aux objectifs des composantes, les objectifs des composantes ne concourent pas tous à l'objectif principal, et surtout, activités et objectifs sont rarement suffisants pour atteindre les sous objectifs et l'objectif principal. Par exemple, en République Dominicaine, le projet d'appui institutionnel aux collectivités territoriales d'une province dans le but de pouvoir ensuite capitaliser et diffuser l'expérience au niveau national n'avait pas intégré dans ses composantes les activités, les moyens et les objectifs en matière de capitalisation et diffusion de l'expérience ce qui fait que le projet -au demeurant une réussite- n'a pas eu d'effet démultiplicateur au niveau national.
- Les objectifs des projets, sont généralement trop ambitieux par rapport à ce qui est faisable dans le contexte et avec les moyens disponibles ; Par exemple au Burkina Faso, le PADC visait, dans une de ses composantes dotée d'un budget de 150 000 euros, de concevoir, tester et diffuser aux 351 communes du pays (soit moins de 500 euros par commune) un modèle de recouvrement fiscal pertinent et efficace.
- Les objectifs principaux, les sous objectifs, les résultats attendus ne font pas l'objet de l'identification d'indicateurs précis qui pourraient être recueillis durant la mise en œuvre du projet et permettraient d'une part de faire le suivi nécessaire au pilotage du projet et de l'évaluer sur une base solide. Par exemple une des composantes du PADC au Burkina Faso avait pour objectif « d'appuyer le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation », et un des indicateurs était déterminé comme l'« évolution du transfert des compétences et des ressources ».

Les conditions préalables au démarrage des projets et les conditions suspensives sont rarement pertinentes et centrées sur les enjeux réels de la décentralisation (tenue des élections locales, niveau des transferts de ressources aux collectivités territoriales…).

Par exemple le FSP APRODECT au Togo avait trois objectifs :

- « Promouvoir les enjeux de la décentralisation auprès de la population et convaincre les relais d'opinion de la pertinence de ses objectifs ;
- Fournir aux acteurs politiques et administratifs des collectivités territoriales, à travers des actions de formation, les capacités personnelles pour une mise en œuvre aussi complète et efficace que possible de la décentralisation dans les institutions du pays ;
- Lancer à titre expérimental des innovations dans la gestion des différents domaines de compétence transférés aux collectivités territoriales par la décentralisation en vue de leur généralisation ultérieure »,

Mais il n'avait pas de conditions préalables au démarrage du projet liées à la tenue des élections locales, ce qui a eu pour conséquence que le projet, centré sur l'appui à la décentralisation, a été mis en œuvre pendant cinq ans alors que les élections locales n'ont toujours pas eu lieu dans le pays.

Ceci peut s'explique par plusieurs raisons.

- En premier lieu, les personnes en charge de l'identification et la rédaction des projets :
  - n'ont pas toujours des compétences affirmées en montage et dans la mise en œuvre de projets.
  - élaborent et rédigent les projets dans la perspective d'élaborer des projets « bancables », qui passeront les différents filtres d'instruction des projets et seront financés, ce qui amène à surestimer les résultats à atteindre et les objectifs poursuivis,
  - ne s'appuient pas sur une réelle participation des partenaires du pays concernés, l'implication des partenaires étant souvent limitée à quelques réunions et à une validation relativement formelle du document de projet,
  - manquent, de par leurs fonctions de responsabilité en capitale, d'une connaissance approfondie et de terrain des réalités de la décentralisation et de la gouvernance locale, et ne prennent pas assez en compte les contraintes réelles de ces processus.
- En second lieu, les diminutions des crédits disponibles amènent à regrouper, dans un même FSP, des composantes qui ne sont pas articulées entre elles, de manière à ne présenter qu'un nombre limité de projets et à maximiser les chances qu'ils soient financés. Par exemple, au Tchad, un même FSP doté d'un budget d'un million d'euro vise à la fois à encourager des réformes structurelles visant à améliorer l'environnement des affaires, à accompagner le processus de décentralisation pour resserrer le lien Etat-citoyen et offrir aux usagers une administration de proximité et des services de base et à accroître la maîtrise de l'Etat sur sa politique de développement et sa redevabilité envers ses citoyens…
- En troisième lieu, il est difficile de faire rentrer dans une logique projet des objectifs politiques de réforme (voire de refondation) de l'Etat. En effet le temps politique n'est pas réductible au temps des projets.

A ce stade de l'évaluation, on constate que les projets les plus réalistes, sont ceux qui sont élaborés à partir d'une réelle demande de la part de partenaires du pays concerné, qui, pour leur élaboration, ont mobilisé des compétences de ces partenaires et qui sont resserrés autour d'objectifs limités, d'un nombre de composantes réduites, et d'actions ciblées, ce resserrement pouvant avoir été réalisé dans le rapport de présentation ou dans le processus de mise en œuvre du projet.

## 42. Gouvernance : les modalités de pilotage mises en place ont-elles facilité l'exécution des projets

La gouvernance des projets est souvent un problème dans la mise en œuvre des FSP, par manque de clarté dans les modalités de prise de décision : qui est décisionnaire, sur quoi et comment s'exerce cette capacité de décision ?

Or, plus le système et la localisation de la décision manquent de clarté, plus les décisions prises sont ressenties par les acteurs locaux comme des décisions arbitraires, et plus cela nuit au bon fonctionnement du projet, la perception étant alors qu'il s'agit du « projet de l'ambassade de France ».

Ceci a alors pour conséquence que les instances mises en place (comité de pilotage, comités techniques…) ne se réunissent pas, comme dans le cas du FSP au Cameroun qui a duré quatre ans et pendant lequel il n'y a pas eu de réunion du comité de pilotage ni des comités techniques par composante.

Pourtant il est possible de résoudre ce problème, comme dans le cas du FSP au Cap vert où la première réunion du comité de pilotage a été consacrée à l'examen, la correction et la validation d'un petit « manuel de procédure » clarifiant justement les modalités de prise de décision par rapport au projet

(qui décide, sur quoi et comment), et en particulier sur les prises de décision en termes d'engagement financier.

Ce cas reste toutefois une exception. Ceci peut s'expliquer de plusieurs manières :

- une méfiance des SCAC et des ETI par rapport aux partenaires, qui rend difficile le « partage » du pouvoir de décision, en particulier sur tout ce qui a trait aux engagements financiers
- la dispersion des FSP, qui entraine une dispersion des partenaires et donc une grande diversité de composition des comités de pilotage (représentants de plusieurs ministères, représentants des associations de pouvoirs locaux…) qui rend difficile de situer clairement la localisation du pouvoir de décision sans heurter les susceptibilités institutionnelles ;
- l'absence de distinction entre les différents niveaux de pilotage (politique, technique et financier),
- la faiblesse généralisée des systèmes de suivi-évaluation des FSP (pas de suivi de la logique d'intervention, pas de tableaux de bord, pas de recueil des indicateurs pour mesurer les écarts entre le prévu et le réalisé), limitant le pilotage au seul suivi du taux de décaissement,
- les difficultés dans la mobilisation des crédits de paiement (gel budgétaire, clôture comptable très en amont dans l'année…) et dans la mobilisation des ETI (postes vacants, retard d'affectation…) qui rendent difficile le pilotage des projets,

## 4.3. Pertinence des projets

La pertinence des projets se décline en une dizaine d'items qui s'articulent entre eux. Ceux-ci ont été en partie regroupés pour faciliter la lecture et souligner les articulations qui existent entre les différents niveaux de pertinence.

### Pertinence des projets par rapport au contexte,

Malgré les faiblesses pointées quand à la conception des projets, il faut noter que la plupart des projets étudiés étaient ou sont pertinents par rapport au contexte du pays. Même si trop ambitieux ou dispersés, ils répondent à des enjeux réels de la décentralisation et de la gouvernance locale dans le pays.

Il convient toutefois de noter que dans certains pays, où la volonté politique de décentraliser est particulièrement absente (Togo, Cameroun, Tchad…) cette pertinence est à relativiser, les projets s'inscrivant dans une logique « d'enchantement » de la décentralisation qui gomme le fait que, dans ces pays, la décentralisation (et, a fortiori, la gouvernance locale) reste virtuelle et, qu'à ce titre, des projets d'appui à la décentralisation trop ambitieux, trop visibles, ne sont pas pertinents car ils ne pourront pas être mis en œuvre et atteindre les résultats attendus du fait des blocages institutionnels existants, voire de l'opposition politique à l'approfondissement de ces réformes qui ont été prises dans une perspective de conformité avec les évolutions internationales et non pas par conviction sur leur intérêt.

De ce fait, il est possible de se poser la question de savoir si les projets élaborés et mis en œuvre étaient les plus pertinents à réaliser au moment et dans le contexte où ils ont été identifiés. Faute d'une stratégie claire du MAE en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, cette question ne peut -à ce stade- que rester sans réponse.

### Pertinence des projets par rapport aux partenaires

Comme cela a été souligné dans le point sur la conception des projets, ceux-ci sont trop souvent élaborés sans réelle participation des partenaires, qui, de fait, sont souvent plus positionnés comme bénéficiaires que comme partenaires, la concertation dans l'élaboration des projets et dans leur mise en œuvre restant l'exception.

Les projets dans lesquels on constate l'existence de réels partenariats, sont des projets caractérisés par :

- le poids des partenaires institutionnels impliqués,
- des montages institutionnels simples avec un nombre de partenaires réduits, qui renforce alors leur rôle dans la mise en œuvre et le pilotage du projet,
- la qualité des ETI et de la relation entre les partenaires, les ETI, le SCAC et parfois l'Ambassade.

A contrario, les montages institutionnels complexes avec trop de partenaires nuisent à la qualité du partenariat du fait de la multiplication des enjeux et des stratégies surtout quand les partenaires sont de nature différentes (associations, APL, Institutions publiques nationales et locales…) comme cela é été le cas avec le PADC au Burkina Faso.

## Pertinence des domaines d'intervention, de la nature des activités mises en œuvre et des échelles d'intervention

L'essentiel des appuis donnés dans le cadre des projets FSP étudiés concernent des appuis aux Etats centraux, soit pour appuyer la déconcentration, soit pour appuyer les processus de décentralisation depuis les ministères en charge de ces processus (ministères en charge de la décentralisation et ministères des finances). Plus rarement les projets concernent des appuis à la gouvernance locale, et sont dirigés vers les associations de pouvoirs locaux, les collectivités territoriales elles mêmes, les centres de recherche, les OSC…

La pertinence des domaines d'intervention, semblerait - mais cela demande encore à être approfondi et démontré - plus lié à l'adéquation entre la consistance de l'appui (les moyens mobilisés et la durée de l'appui), le caractère ciblé ou non du projet (importance et diversité ou non des politiques publiques concernées par le projet), l'identification claire d'un partenaire institutionnel principal et le domaine d'intervention que par rapport au domaine lui-même.

En clair, un appui sur un objet très large, concernant plusieurs partenaires, mobilisant peu de moyens, et réalisé de manière ponctuelle parait peu pertinent, alors qu'un appui sur un objet restreint, centré sur un nombre réduit de partenaires, mobilisant des moyens conséquents et réalisé dans la durée parait pertinent.

Par exemple, les FSP (comme au Burkina Faso, au Cameroun…) qui ont mis en œuvre des appuis aux plan de travail annuel des ministères de la décentralisation ou de certaines directions de ministères de la décentralisation ont été peu pertinents, car l'appui s'est dilué au sein du ministère, la coordination entre les appuis des différents bailleurs de fonds a été peu efficace, la durabilité des actions appuyées peu prise en compte et le pilotage de la politique souvent mal assurée par le ministère concerné. Les projets mis en œuvre ont alors souvent été une juxtaposition d'action sans cohérence interne et sans perspective de durabilité sans un nouvel appui des bailleurs de fonds.

A ce titre, il est plus simple d'identifier des projets bien ciblés dans le domaine de l'appui à des collectivités territoriales, à des expériences de gouvernance locale ou à des associations de pouvoir locaux, que dans le domaine de l'appui à des politiques publiques nationales (déconcentration, décentralisation) qui demandent une action à l'échelle nationale et des moyens conséquents, sauf à intervenir sur des domaines bien précis (politique de coopération décentralisée, politique d'intercommunalité…).

Toutefois, pour être pertinentes -au-delà du caractère expérimental ou pilote du projet-, ces actions demandent :

- de définir une stratégie d'action qui articule de manière logique des actions de nature différentes,
- de s'inscrire dès le départ dans une articulation entre les échelles pour avoir une influence nationale.

Pour la nature des actions mises en œuvre, les projets étudiés articulent des actions de nature différentes : études, formation, appui-conseil, investissement…

Les projets pertinents sont ceux qui articulent des actions de nature différente dans une stratégie globale. Par exemple, en République Dominicaine, le projet d'appui à des collectivités territoriales d'une province, a commencé par développer des échanges entre acteurs des collectivités territoriales, puis des échanges multi-acteurs, puis des formations, puis a mis à disposition des collectivités territoriales des moyens à travers un fonds de développement local pour enfin développer un travail d'appui-conseil par rapport à l'utilisation de ce fonds permettant ainsi un réel renforcement des capacités des collectivités territoriales par l'expérimentation grandeur nature de la coopération intercommunale, de la concertation avec les acteurs du territoire et de la recherche, gestion et compte-rendu de l'utilisation de financements externes, aboutissant à un réel renforcement institutionnel des six collectivités territoriales concernées qui ont constitué la première intercommunalité du pays.

La pertinence de la nature des actions mises en œuvre est donc liée à la stratégie d'action :
- articulation entre des actions de renforcement des capacités et possibilités de mise en œuvre opérationnelle par l'accès à des financements, à des dispositifs institutionnels ou à un appui conseil,
- Elargissement du renforcement des capacités à d'autres actions que la seule formation qui est souvent peu pertinente, car ne permettant pas d'expérimenter les changements promus.

Enfin la pertinence de cette stratégie d'action dépend de trois facteurs, la nature de la contractualisation avec les prestataires, la durée d'intervention et la prise en compte dans cette stratégie de l'articulation avec le niveau national permettant de faire le lien entre des actions techniques et opérationnelles et l'influence politique.

La pertinence des actions menées est très fortement liée à la nature de la relation avec les partenaires et les prestataires.

Beaucoup de projets privilégient la mise en œuvre d'actions ponctuelles, réalisées dans le cadre d'appels d'offre émis pour chacune des actions. Ceci aboutit à :
- Une déperdition des compétences des institutions commanditaires des prestations au bénéfice des consultants (par exemple au Burkina Faso, le PADC a financé une prestation pour la définition, par un cabinet de consultant, de la politique de coopération décentralisée du ministère en charge de la décentralisation !).
- Un patchwork de prestations souvent peu cohérentes entre elles et peu pertinentes (certains projets axés sur le renforcement des capacités lancent un appel d'offre pour chaque formation réalisée aboutissant ainsi à des prestations au coup par coup et de faible qualité, chaque marché étant d'un montant réduit et donc peu motivant pour les organismes de formation de qualité).

A contrario, des projets pertinents sont ceux qui ont contractualisé dès le départ sur le long terme avec des partenaires (ou des prestataires) qui, de fait, ont pris en charge la réalisation de tout ou partie d'une composante sur la durée du projet, ce qui leur a permis d'assurer continuité et qualité de leur action. Par exemple, au Mali, le projet de renforcement de la gouvernance a contractualisé avec un think tank national, pour toute la durée du projet, la mise en œuvre de l'essentiel d'une composante visant à la mise en place d'espaces de débat multi-acteur autour de la gouvernance, permettant ainsi un réel travail d'approfondissement de la démarche de mise en place et de valorisation de ces espaces dans le temps.

La pertinence des actions menées est également liée à la durée d'intervention. En effet, toute intervention liée à la décentralisation, à la déconcentration et la gouvernance locale de fait relève du champ politique et donc demande de s'inscrire dans la durée, dans le temps politique qui n'est pas le temps des projets.

Enfin, la pertinence des actions est liée à la capacité à articuler des actions locales, des expérimentations à des échelles micro avec un travail de valorisation de celles-ci au niveau national permettant alors d'utiliser ces expériences pour alimenter la définition ou l'amélioration des politiques publiques. Cette articulation fait encore trop souvent défaut dans le cadre des FSP étudiés, justement parce que la dimension politique de ces appuis reste insuffisamment prise en compte.

## Pertinence de l'expertise technique mobilisée

La pertinence de l'expertise technique mobilisée est extrêmement variable, mais dans tous les cas il apparait absolument nécessaire que les projets bénéficient d'un poste d'expert en charge du pilotage du projet, l'absence de ce poste rendant le pilotage et le suivi des projets extrêmement difficiles.

Dans le cas de l'expertise de long terme (ETI), on constate que la pertinence de l'expertise mobilisée dépend :

- De la capacité des ETI à travailler en appui sans se substituer aux cadres des structures auprès desquels ils sont placés. Il s'agit bien ici de la capacité des ETI à « faire faire » ou à « faire avec ».
- De la compétence technique dans le domaine concerné et de la compétence géographique. Il est essentiel que l'ETI soit en mesure d'effectuer des apports dans le domaine concerné par le projet, justement pour pouvoir assumer une posture d'appui, comme il est essentiel qu'il ait une compétence géographique sinon sur le pays mais pour le moins sur la sous région pour avoir une lecture des enjeux locaux et nationaux,
- Du sens politique de l'ETI, c'est-à-dire dans sa capacité à avoir une lecture politique du domaine dans lequel il intervient et à être en capacité d'utiliser les leviers politiques existant pour agir au niveau politique. Le recours systématique à une expertise française, rend de fait cette condition difficile à mettre en œuvre, du fait du risque d'être taxé d'ingérence dans les affaires intérieures du pays.
- Des conditions de mise en place de leur poste. Les retards dans l'arrivée des ETI par rapport au démarrage des projets, les changements d'ETI en cours de projet, les imprécisions dans le logement institutionnel, l'absence de préparation au départ en France puis l'absence d'accompagnement à la prise de poste sont autant de points, récurrents dans la plupart des projets qui de fait peuvent remettre en cause la pertinence même de l'expertise mobilisée.

A ce titre, le recours systématique à une expertise technique internationale et le turnover des experts qui ne permet pas une continuité de longue durée dans le pays et sur la problématique d'intervention nuisent à la pertinence de l'expertise long terme mobilisée.

Dans le cas de l'expertise court terme, en particulier de l'expertise mobilisée lors de missions d'échange ou de visites de délégations, le constat est que la pertinence de la mobilisation de cette expertise repose, plus que sur le choix de l'expertise, sur l'accompagnement de cette expertise par des personnes (ETI, consultants…) qui soient en mesure de faire office de « traducteurs » au sens sociologique du terme entre les deux mondes et qui permettent donc de tirer le maximum de profit de ces échanges ou prestations de courte durée.

## Pertinence de la durée des projets

Aucun des projets, tous prévus sur trois ans, n'aura été clôt au bout de trois ans. Ils ont été systématiquement prolongés, le plus long ayant duré 7 ans.

Une partie de la prolongation des projets est due à des facteurs externes au projet (situation politique du pays, problèmes administratifs…) mais plus globalement, il apparait que les objectifs poursuivis, l'objet même des projets (appui à la décentralisation, appui à la déconcentration, renforcement de la gouvernance) sont des domaines pour lesquels il est nécessaire de s'inscrire dans le long terme, d'une part parce que l'on est dans le champ des politiques, d'autre part parce que des actions de ce type s'inscrivent dans des calendriers fortement contraints (cycles électoraux, cycles de décision budgétaire, cycles parlementaires) qui ne correspondent pas aux logiques de planification des projets.

Les durées prévisionnelles de ce type de projet (3 ans) ne peuvent donc être tenues, les projets étant systématiquement prolongés.

A ce titre, si la pluri-annualité des projets est pertinente, le fait qu'elle s'inscrive systématiquement sur une durée prévisionnelle de trois ans n'est pas pertinent.

## Pertinence au regard des expériences antérieures

Du fait du manque de continuité des ETI, du personnel dans les SCAC et au Département, même s'il existe des passerelles entre les projets, les ETI des projets antérieurs, les attachés gouvernance ou les COCAC contribuant à la rédaction des rapports de présentation des nouveaux FSP, la mise en œuvre de ceux-ci est majoritairement le fait de nouvelles équipes

Même si les projets s'inscrivent dans un continuum, il n'y a pas de réelle capitalisation des expériences passées, qui restent mal connues des nouvelles équipes, et donc il n'y a pas toujours de continuité dans les orientations d'un FSP à l'autre, donc pas de continuité dans les relations avec les institutions et avec les personnes au sein de ces institutions.

Ceci est accru par le fait que ces projets sont liés à :

- Une absence à ce jour de domaine de concentration pérenne, permettant de concentrer des moyens humains et financiers sur des secteurs ;
- Une forte labilité des politiques publiques suivant les changements d'ambassadeur, de COCAC, voire d'ETI[16] ;
- Un manque d'outils financiers durables au-delà des « périodes projet » limitées de fait à 5 ans.

## 4.4. Cohérence avec les autres PTF

**Au niveau français :**

Comme le montre la synthèse de la note sur les outils (*cf*. infra), il existe, au niveau français, une extrême diversité des acteurs intervenant dans le domaine de la décentralisation, déconcentration et de la gouvernance locale, les trois principaux acteurs étant le MAE, l'AFD et les coopérations décentralisées.

[16] Il est à noter que la préparation au départ et le temps de briefing à l'arrivée des nouveaux ETI est extrêmement limité, chaque ETI étant « livré à lui-même », et donc maître de ses orientations.

Bien qu'il existe des relations entre ces trois grandes catégories d'acteurs, celles-ci semblent - à ce niveau de l'évaluation - être le plus souvent des relations d'échange d'information que des relations de réelle concertation pour définir des stratégies communes.

Alors qu'il y a un enjeu fort sur le plan politique, en matière d'appui aux processus de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale, la mise en cohérence des acteurs et des outils français reste un chantier ouvert. Les exemples de synergie comme celles existant en Mauritanie ou ayant existé au Maroc demanderont à être approfondies pour en retirer des recommandations pertinentes.

**Au niveau international :**

La cohérence entre les PTF reste encore beaucoup de l'ordre des déclarations d'intention, plutôt que d'une réelle pratique institutionnelle, et ceci sans que les lignes évoluent beaucoup dans le temps. Par exemple les constats réalisés sur les désaccords stratégiques entre PTF au Burkina Faso fait lors de l'évaluation du PADD en 2005, se retrouvent en 2013 lors de l'évaluation du PADC !

Les pratiques au niveau des projets FSP ne dérogent pas fondamentalement à ce constat d'un manque de cohérence :

- Au Mali, projet d'appui à la gouvernance multi-acteurs qui n'entretient pas de relations institutionnelles avec les autres PTF présents dans le pays,
- En République Dominicaine, le succès de la dynamique territoriale appuyée par le FSP, aboutit à un afflux non coordonné des PTF, portant en soi le risque de déstabiliser la dynamique territoriale, et en particulier la dynamique transfrontalière entre République Dominicaine et Haïti,
- Projets négociés individuellement par chaque PTF - dont la France - avec les autorités en charge de la décentralisation, générant des coûts de transaction et rendant extrêmement difficile la mise en cohérence de ces différentes interventions par les autorités nationales, dont les services disposent de moins de cadres que l'ensemble des PTF intervenant dans le domaine,
- Absence de réelle capitalisation des expériences et mise à disposition de l'expérience accumulée en direction des autres PTF, les relations étant souvent limitées à de l'échange d'information plus qu'à un réel travail d'analyse des pratiques et de leurs résultats et à une réelle concertation.

L'absence de volonté politique des Etats partenaires à décentraliser, joue en défaveur de la cohérence entre les PTF, du fait de l'absence ou de la faiblesse des interlocuteurs nationaux pour jouer leur rôle de mise en cohérence des interventions et parfois le développement des stratégies opportunistes par les administrations nationales qui visent à privilégier la réalisation d'actions ponctuelles plus que d'actions contribuant à l'atteinte d'objectifs stratégiques.

## 4.5. Appropriation et pérennité des effets des projets

Les faiblesses constatées dans la démarche de conception des projets, rendent difficile l'appropriation de ceux-ci et donc la pérennité des effets des projets. Beaucoup de projets restent vus comme « l'affaire des français ».

Les projets qui réellement sont portés par les partenaires et qui à ce titre produisent des effets pérennes existent, et répondent à des critères bien précis. Il s'agit principalement de projets :

- Qui viennent appuyer des dynamiques préexistantes à la mise en œuvre des projets (comme dans le cas du Mali, où le projet repose sur un partenariat avec un think tank national qui avait déjà lancé les actions de dialogue multi-acteurs avant que le projet ne soit conçu)

- Qui ont rencontrés les enjeux de certains acteurs locaux ou nationaux (comme le projet en république dominicaine d'appui aux communes de la province d'Elias Pina autour de la définition d'un projet de territoire, qui a coïncidé avec la montée en puissance d'un élu local)
- Dont les ETI et le SCAC ont su rester dans une position à la fois d'appui (et non pas de substitution) et d'exigence (en termes de redevabilité), mettant les acteurs en position de responsabilité, comme au Cap Vert
- Qui ont privilégié des contractualisations de long terme avec des partenaires (plutôt que la multiplication d'actions de court terme confiées à des consultants), contribuant ainsi au renforcement d'institutions pérennes partenaires ou prestataires du projet, comme dans le cas des FSP au Niger et au Mali.

Les quelques cas de projets qui s'inscrivent dans ces orientations montrent toutefois une faiblesse dans la capacité des projets à accompagner les partenaires dans leurs relations avec les autres PTF, pour, d'une part, leur permettre de mobiliser d'autres appuis et, d'autre part, pour leur éviter les effets de mode et l'afflux d'un trop plein de financement qui remettrait en cause la viabilité même des partenaires.

## 46. Visibilité et lisibilité des projets

L'ambition souvent excessive des projets, le peu de capitalisation de ceux-ci et le manque d'articulation entre les actions menées et leur valorisation au niveau national fait que la coopération française en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, qui était reconnue comme leader il y a 10 ans est aujourd'hui souvent peu visible et peu lisible tant par les autres PTF que par les partenaires nationaux.

Là aussi, les projets qui ont des résultats positifs sont ceux dont les ambitions restent limitées, qui travaillent dans la durée sur des actions bien ciblées et qui privilégient des partenariats de long terme avec des institutions nationales en charge de la mise en œuvre d'une composante ou d'une sous composante, qui ont alors un enjeu commun de lisibilité avec la coopération française.

Visibilité et lisibilité sont directement liées à la capacité à atteindre une certaine masse critique sur un domaine et avec un ou des partenaires.

# 5. Premières ébauches de recommandations.

## 5.1. Sur la conception des projets

**Intégrer une dimension de dialogue politique aux projets**

L'appui à la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance locale est un appui éminemment politique qui ne peut avoir d'effets en se cantonnant uniquement dans des actions techniques. Il est donc nécessaire que les projets intègrent dans leur conception, au-delà des questions techniques, une dimension de dialogue politique en y affectant du temps et des moyens.

Ce dialogue politique est à concevoir au moins à deux niveaux :

- Avec les autres PTF (ce qui est parfois prévu dans certains FSP),
- Avec les autorités politiques du pays : associations de pouvoirs locaux, parlementaires, ministres, chef de l'Etat…

Il demande la mobilisation par le projet des responsables politiques français (Ambassadeur, COCAC…).

**Concevoir des projets réalistes et bien centrés**

Au regard des projets étudiés, il apparait nécessaire que les projets identifiés soient :

- précis dans leurs stratégies, de manière à être clairement compréhensibles par les différents acteurs impliqués ;
- ciblés, tant sur le plan des actions à mener, que des secteurs d'intervention et du nombre de partenaires impliqués, de manière à améliorer la cohérence interne des projets, à mettre en regard les moyens mobilisés et les résultats attendus en évitant la dispersion et à faciliter l'appropriation de ceux-ci par les autorités et partenaires nationaux ;
- réalistes dans leurs objectifs, en évitant des formulations trop « optimistes » visant à obtenir un accord de financement ;
- construits sur des conditionnalités « politiques » et non pas administratives (pourcentage du budget de l'Etat destinés aux CTD, effectivité du transfert de compétence…), de manière à se constituer en réels leviers de changement politiques.

**Former les agents du MAE et les ETI à la conception de projets, à la décentralisation et à la gouvernance locale**

Un travail de formation ou de formation-action des agents du MAE qui ont pour responsabilité de contribuer à l'identification, la conception et la rédaction des projets serait une nécessité pour avoir des rapports de présentation qui soient d'une part réellement co-construits avec les partenaires et qui puissent servir réellement de base pour le suivi des projets.

La formation des agents et des ETI à la décentralisation et la gouvernance locale serait également de première importance pour partir d'une compréhension commune de ces processus et pour harmoniser les appuis qui peuvent être réalisés.

## 5.2. Sur la gouvernance du projet :

Pour assurer une bonne gouvernance des projets, il est essentiel de :

- clarifier, dès la conception du projet, les différents niveaux de gouvernance (politique, technique, financière),

- limiter le nombre de partenaires de manière à pouvoir mettre en place des instances de pilotage simples et opérationnelles,
- accepter une prise de risque financière en partageant la décision sur les engagements et le suivi des budgets, de manière à être dans une réelle relation de partenariat et non pas de tutelle,
- fixer au démarrage du projet les modalités de la gouvernance :
    - qui est responsable de quoi et comment ?
    - quels sont les niveaux de redevabilité du chef de projet et face à qui ?
    - quelles sont les sanctions possibles ?
- effectuer un suivi de la gouvernance au même titre que le suivi des actions et des résultats du projet.

## 53. Sur la pertinence des projets

### Pertinence des projets par rapport aux partenaires

La pertinence des projets par rapport aux partenaires demande :

- de limiter le nombre de partenaire pour chaque projet, plus les partenaires sont nombreux, plus les enjeux sont nombreux et contradictoires et plus il est difficile de les rendre compatibles et donc de piloter le projet,
- d'anticiper les risques de conflits dans le cas de développer des partenariats avec des acteurs publics centraux, des collectivités territoriales et des acteurs privés (APL, associations…),
- de localiser l'expertise technique de manière transparente auprès des partenaires clairement identifiés pour leur capacité à contribuer à atteindre les objectifs du projet.

### Pertinence des domaines d'intervention, de la nature des activités mises en œuvre et de l'échelle territoriale d'intervention

Pour assurer la pertinence des domaines d'intervention choisis, des activités mise en œuvre et de l'échelle territoriale d'intervention, il convient de :

- mettre en cohérence le domaine d'intervention choisi, les résultats attendus, les moyens mobilisés, la durée de mise en œuvre des projets et l'identification d'un partenaire clef en charge du domaine d'intervention choisi,
- définir une stratégie d'action articulant de manière logique des actions de nature différentes en vue d'atteindre les résultats attendus,
- prévoir pour les actions menées l'accompagnement de celles-ci dans la durée, en particulier pour les actions d'échange (missions en France, réception de délégations françaises)
- privilégier la contractualisation de long terme avec des acteurs en charge d'une composante ou d'une sous-composante, de manière à renforcer la capacité de ces acteurs, et limiter autant que faire se peut les prestations externes ponctuelles à des prestations d'appui aux partenaires (publics ou privés) qui ne se substituent pas aux services concernés mais qui leur permettent d'assumer leurs fonctions,
- rechercher l'articulation entre des actions d'expérimentation de niveau local ou restreint et leur valorisation au niveau national,
- prévoir l'articulation entre des actions techniques et des démarches d'influence sur les politiques.

### Pertinence de l'expertise technique mobilisée

L'expertise technique française telle qu'elle est mobilisée actuellement pose de nombreux problèmes :

- Elle est peu durable dans le temps (5 ans maximum), ce qui rend difficile son apport dans le champ des politiques ;
- Les profils mobilisés ne correspondent pas toujours aux besoins, que ce soit sur le plan des compétences techniques, de la compréhension des enjeux politiques et enfin des savoirs être relationnels ;
- Elle n'est pas toujours logée de manière pertinente ;
- Elle est confrontée à des limites pour « influencer » les politiques si elle ne veut pas être taxée d'ingérence ;
- Elle a un coût élevé.

Il pourrait être pertinent de la faire évoluer vers une intégration accrue d'une expertise nationale ou sous régionale, permettant une implication sur le long terme d'experts nationaux, et un échange fructueux entre nationaux et expatriés. Cette évolution est à l'œuvre dans beaucoup d'autres coopérations (Pays Bas, Suisse, Allemagne, Nations Unies, Banque Mondiale…) et est également une réalité dans les agences de l'AFD. Cette expertise nationale aurait de nombreux avantages :
- Capacité à influer par
    - la durée de son engagement ;
    - le fait de ne pas risquer d'être taxé d'ingérence ;
    - la capacité à mobiliser ses réseaux personnels et professionnels ;
- Connaissance fine du contexte ;
- Fluidité dans la relation avec l'administration et facilité à faire circuler l'information ;
- Capacité à développer des partenariats avec des organisations publiques ou privées nationales ;
- Diminution des couts.

L'intégration d'une assistance technique nationale demande à être articulée, d'une part, avec des mécanismes de renforcement des compétences de celle-ci sur les pratiques de décentralisation et gouvernance locale française, et, d'autre part, avec des ETI expatriés permettant aux cadres nationaux d'avoir des recours leur permettant de résister aux pressions sociales et politiques inhérentes à leurs fonctions.

De même qu'elle soit nationale ou internationale, un soin particulier demanderait à être accordé :
- Au choix du logement institutionnel de l'expertise en privilégiant des positionnements qui permettent d'influencer réellement sur les politiques publiques, les logements auprès des secrétaires généraux des ministères étant rarement pertinent, les secrétaires généraux ayant pas la disponibilité de temps pour suivre des questions de fond ;
- A préparer l'insertion de cette expertise, avec un vrai temps de préparation à la prise de poste puis au suivi de celui-ci ;
- Réfléchir la pertinence des postes partagés entre deux institutions, en particulier quand elles sont de nature différente (publique et privée), pour éviter de mettre les ETI et leurs tutelles dans des positions inconfortables.

## Pertinence de la durée des projets et au regard des expériences antérieurs

L'appui à la décentralisation, à la déconcentration et à la gouvernance locale est un appui qui relève du champ des politiques publiques, nationales ou locales.

A ce titre, il n'est possible d'agir utilement que dans la longue durée, les politiques publiques ne pouvant s'influer sur un temps « projet », et il est nécessaire de s'inscrire dans une démarche d'action qui permette de garder la mémoire des expériences antérieures.

L'expérience des autres PTF montre qu'il est difficile de s'inscrire dans des pas de temps de moins de dix ans, ce qui signifie de repenser la logique projet pour l'intégrer dans une logique d'appui à la définition de politiques publiques dans laquelle s'insèrent de projets. Cela ne peut être rendu possible

que par une stabilité de la ressource humaine dans le temps de manière à capitaliser les expériences et à assurer une stabilité des orientations, ce qui ne peut passer que par l'évolution de l'assistance technique permettant d'en assurer la stabilité sur le long terme (cf supra).

## 54. Sur la cohérence avec les autres PTF

La concertation entre les PTF est essentielle pour permettre de limiter le nombre et l'importance des interlocuteurs et des sujets de débat avec les partenaires nationaux, sujets de débat qui génèrent des coûts de transaction très importants, qui rendent difficile le dialogue, et qui in fine aboutissent souvent à l'acceptation par les autorités nationales des propositions des PTF plus par opportunisme et incapacité matérielle à mener à terme les débats avec l'ensemble des PTF que par conviction.

Pour cela, il est nécessaire qu'une « provision » de temps soit faite au niveau des ETI, conseillers techniques ou du SCAC, pour qu'ils puissent participer utilement à ces concertations et contribuer à harmoniser les orientations et donc les points de discussion entre PTF et autorités nationales.

Une même logique devrait être développée entre l'AFD et le MAE, de manière à ce que les projets de l'AFD comme du MAE soit, dès leur conception, identifiés conjointement pour permettre un réel dialogue entre les deux institutions.

Dans tous les cas, ceci demande que dans les projets, cette action soit considérée comme une action à part entière, avec la mise à disposition de moyens (du temps !), des activités spécifiques (visites de terrain auprès des projets des autres PTF, capitalisation et mise à disposition de l'expérience française), des résultats attendus et des objectifs clairement définis.

## 55. Sur l'appropriation et la pérennité des effets des projets

L'appropriation des projets est essentielle, et le premier constat fait est que cette appropriation est rendue difficile d'une part par la manière dont les projets sont conçus et d'autre part par le mode de fonctionnement des FSP, en particulier par un recours systématique à des opérateurs et consultants ponctuels qui a pour conséquence de limiter l'implication des acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale dans la réflexion, de centrer le travail sur la réalisation des actions (études, formation, atelier…) plus que sur le pilotage et le suivi de leur utilisation et de trop souvent niveler par le bas la qualité de la production.

Des démarches qui viendraient en appui à des initiatives préexistantes, qui privilégient la mise en place de conventions de moyen ou long terme avec un nombre limité d'opérateurs nationaux (publics ou privés) qui pourront ainsi travailler en ayant une vision sur le long terme, capitaliser et se renforcer ; l'appui à la mise en place ou au développement de « think tank » nationaux ou sous régionaux en capacité d'alimenter les décideurs politiques, sont autant de pistes permettant un travail dans la durée, avec un nombre restreint de partenaires, des coûts de transaction limités et donc une plus grande possibilité d'appropriation que dans le cas de projets dispersés entre de nombreux partenaires, des actions de nature différentes, et gérées action par action.

L'appropriation des projets, sera alors le gage de la pérennité des effets des projets.

# 6. Conclusions et perspectives

**L'exigence pour le MAE de doter la France d'une doctrine en matière d'appui à la décentralisation**

L'absence d'une doctrine en matière d'appui à la décentralisation pose régulièrement des problèmes de fond, dans le lien entre les projets, les ETI et chefs de projet qui les mettent en œuvre et dans le lien entre le SCAC, l'Ambassade et les autorités nationales.

En effet, l'absence de doctrine claire peut amener soit à des positionnements individuels différents dans le temps (d'un Ambassadeur à l'autre par exemple entre un qui "croit" à la décentralisation et l'autre qui « n'y croit pas ») voire simultanément (entre deux ETI, qui ne vont pas partager les mêmes positions par rapport à l'articulation entre décentralisation et déconcentration).

Aujourd'hui, dans de nombreux pays se pose avec acuité la question du nombre de niveaux de collectivités territoriales (région, cercle, commune), du parallélisme entre les niveaux de représentants de l'Etat et des services techniques déconcentrés et les niveaux de décentralisation, avec en perspective la question du transfert des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales.

Sans rechercher à diffuser un « bon » modèle, il est nécessaire que la coopération française se dote de repères pour que les différentes personnes qui parlent au nom de la France sur ces sujets, n'envoient pas des messages contradictoires et fassent des apports utiles à une réforme de l'Etat adaptée à chaque contexte et qui aille au bénéfice des citoyens.

**L'importance de démontrer le bien fondé de la décentralisation du point de vue du citoyen**

Face à la remise en cause du processus de décentralisation par certains décideurs, voire par certaines coopérations ou représentants de coopération, il est nécessaire de pouvoir, de manière objective, démontrer si la décentralisation a eu des effets positifs sur les citoyens et à quelles conditions, ou si au contraire, toutes choses étant égales par ailleurs, cela a contribué à dégrader la qualité des services publics.

**L'importance de concevoir la décentralisation comme une politique transversale qui s'applique à toutes les politiques sectorielles**

La décentralisation, entendue comme processus, est une politique transversale qui s'applique à toutes les politiques sectorielles de l'Etat (en dehors des politiques régaliennes bien entendu).

A ce titre, les autres appuis français aux politiques sectorielles de l'Etat devraient se conformer aux principes de la décentralisation, en évitant de renforcer les ministères sectoriels au détriment des collectivités territoriales. En particulier dans les domaines comme l'éducation, la santé, l'hydraulique, qui représentent des budgets importants et une « arène » de lutte entre services de l'Etat et collectivités décentralisées, et où bien souvent les PTF agissent de manière contradictoire avec ce qu'ils impulsent dans leurs appuis à la décentralisation.

**L'outil projet, un outil pertinent pour appuyer la réforme de l'Etat ?**

Les outils projets seuls ne sont pas pertinents pour intervenir dans le champ des politiques comme c'est le cas avec les questions de décentralisation, déconcentration et de gouvernance locale.
En effet, les changements dans les domaines des politiques sont des changements sur le long terme qui demandent d'inscrire l'action de la coopération dans la durée.

Ceci n'est pas possible avec des projets de 3 à 5 ans qui se succèdent sans toujours avoir de lien entre eux, avec des ETI qui restent sur des durées limitées et qui ne se coordonnent pas toujours sur des positions communes et avec des responsables au niveau des SCAC, Ambassade et Département qui n'assurent pas non plus une continuité.

Il semblerait souhaitable de réfléchir à la possibilité de mettre en place, dans les pays ou l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est un secteur de concentration, un dispositif permettant une implication de long terme et cohérente :

- Création d'un poste pérenne de conseiller technique principal auprès de l'institution publique (ministère par exemple) ou privée (association de pouvoirs locaux par exemple) identifiée comme pivot central, en charge du pilotage de la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale priorisée par l'Etat français en concertation avec l'Etat partenaire,

- Ouverture de postes de conseillers techniques spécialisés dans les autres espaces identifiés comme prioritaire si nécessaire et fonctionnement courant de ces postes sur crédits d'interventions du poste ;

- Elaboration et mise en œuvre de projets FSP pluriannuels et pouvant être mis en œuvre sous forme de phases successives, de manière à assurer une continuité des orientations de coopération, ces FSP étant mis en œuvre de manière continue ou perlée ;

- Implication des conseillers techniques dans la conception des projets mis en œuvre par les autres opérateurs de la coopération française (AFD …) et concertation avec les principaux acteurs indépendants des pouvoirs publics français (coopérations décentralisées, ONG…) ;

- La mobilisation d'une part importante du temps de conseiller technique principal à la concertation avec les autres PTF et avec les autorités du pays.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖹 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE DANS LE DOMAINE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note d'étape N° 2

Version finale

Aout 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

## Sommaire


**1. Introduction** ... 80
**11. Rappel de la commande** ... 80
**12. Rappel de la méthodologie** ... 81
**13. Etat d'avancement** ... 83
**2. Synthèse des trois notes de référence** ... 84
**2.1. Note sur l'analyse du modèle français de décentralisation (cf annexes)** ... 84
**2.2. Note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale (cf annexes)** ... 88
**221. Les outils et les acteurs français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale** ... 88
**222. La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale** ... 88
**23. Note sur l'état des lieux de la décentralisation (cf annexes)** ... 90
**231. Processus de décentralisation : passer d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé** ... 90
**232. Système de gouvernement décentralisé (répartition des pouvoirs)** ... 91
**3. Déconcentration, décentralisation et gouvernance locale, de quoi parle-t-on ?** ... 96
**31. Déconcentration :** ... 96
**32. Décentralisation :** ... 98
**33. Gouvernance locale :** ... 101
**34. Décentralisation, déconcentration, gouvernance locale, trois dimensions de la Réforme de l'Etat** ... 103
**35. L'évaluation thématique, une entrée par la décentralisation** ... 103
**4. Les projets objet de l'évaluation thématique** ... 104
**5. Présentation des typologies** ... 106
**51. Typologie des processus de décentralisation** ... 106
**52. Typologie des projets FSP Etat** ... 107
**53. Des typologies qui restent à éprouver** ... 107
**6. Réponses aux questions évaluatives.** ... 108
**6.1. Cohérence de la conception du projet.** ... 108
**6.2. Gouvernance : les modalités de pilotage mises en place ont-t-elles facilité l'exécution des projets ?** ... 112
**6.3. Efficacité : quelle appréciation peut-on apporter sur les résultats des projets mis en œuvre ?** ... 114
**6.4. Efficience : les moyens prévus (humains, techniques et financiers) ont-ils permis d'atteindre les objectifs fixés ?** ... 116
**6.5. Le système de suivi-évaluation mis en place a-t-il permis un pilotage rigoureux des projets ?** ... 118
**6.6. Le projet était-il pertinent au regard du contexte ?** ... 119
**6.7. Les projets étaient-ils pertinents par rapport aux partenaires ?** ... 121
**6.8. Quelle était la pertinence des domaines d'intervention choisis ?** ... 122
**6.9. Quelle était la pertinence de la nature des activités mises en œuvre ?** ... 124
**6.10. L'échelle territoriale d'intervention des projets était-elle adaptée ?** ... 129
**6.11. Quelle était la pertinence de l'expertise technique mobilisée ?** ... 130
**6.12. Quelle était la pertinence de la durée des projets ?** ... 134
**6.13. Quelle était la pertinence des projets au regard des expériences antérieures ?** ... 135
**6.14. Quelle concertation et synergie entre les acteurs français ?** ... 137
**6.15. Quelle articulation entre les projets et les interventions des autres PTF ?** ... 140
**6151. Les interventions des autres PTF** ... 140
**6152. L'articulation des projets avec les autres PTF** ... 143

**6.16. Quelle a été la pérennité des effets des projets ?** ..... 145
**6.17. Quelle a été le niveau d'appropriation des projets ?** ..... 146
**6.18. Quelle visibilité et lisibilité de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation ?** ..... 147
**6.19. Quelle prise en compte du développement durable ?** ..... 148
**6.20. Quelle prise en compte du genre ?** ..... 149
**6.21. Quel impact des projets sur l'approfondissement des politiques de décentralisation ?** ..... 149
**7. Recommandations.** ..... 152
**7.1. Sur la conception des projets** ..... 152
**7.2. Sur la gouvernance du projet :** ..... 152
**7.3. Sur la pertinence des projets** ..... 153
**Pertinence des projets par rapport au contexte** ..... 153
**Pertinence des projets par rapport aux partenaires** ..... 153
**Pertinence des domaines d'intervention, de la nature des activités mises en œuvre et de l'échelle territoriale d'intervention** ..... 153
**Pertinence de l'expertise technique mobilisée** ..... 154
**Pertinence de la durée des projets et au regard des expériences antérieurs** ..... 155
**7.4. Sur la cohérence entre acteurs français et avec les autres PTF** ..... 155
**7.5. Sur l'appropriation et la pérennité des effets des projets** ..... 155
**8. Conclusions et perspectives** ..... 157
**9. Prochaines étapes de l'évaluation thématique** ..... 159
**91. Calendrier prévisionnel des prochaines étapes de l'évaluation** ..... 159
**92. Liste prévisionnelle des personnes et institutions à rencontrer dans les phases à venir** ..... 160

# 1. Introduction

Cette note d'étape, vise à faire partager aux membres du COPIL le cheminement évaluatif des évaluateurs.

Les appréciations produites à ce stade le sont à partir des données recueillies sur le terrain et dans la documentation, après avoir fait le tour de l'ensemble des projets concernés par la présente évaluation thématique[17].

Comme mentionné dans la note numéro un, la présent note reprend de manière exhaustive l'ensemble des questions évaluatives, distinguant les constats, analyse et jugement évaluatif.

Au terme du passage en revue des questions évaluatives, la présente note présente les grands blocs de recommandations à la fois en termes d'outils comme de stratégie d'appui à la décentralisation[18].

## 11. Rappel de la commande[19]

**Enjeu de l'évaluation thématique :**

L'enjeu de l'évaluation thématique est double :

- Enjeu prospectif
  A la lumière des évolutions globales et des résultats des différents types d'intervention de la coopération française, l'enjeu central de cette évaluation thématique est, à partir des leçons des expériences vécues « sur le terrain », de contribuer à l'élaboration d'une « stratégie française, déclinaison de la Charte Européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale »[20]. En un mot, il s'agit d'apporter les éléments pour permettre un « reformatage de la politique française d'appui à la décentralisation » qui se constitue en cadre global pour tous les acteurs français d'appui à la décentralisation.

- Enjeu de redevabilité
  Une partie des projets FSP d'appui aux processus de décentralisation sont achevés mais n'ont pas fait à ce jour l'objet d'une évaluation finale, pourtant obligatoire.
  L'évaluation thématique sera donc l'occasion, par une revue approfondie de six projets, de satisfaire à cette obligation règlementaire et de rendre compte.

L'évaluation thématique a donc un double enjeu rétrospectif et prospectif.

**Les objectifs de l'évaluation thématique :**

Les objectifs de l'évaluation thématique sont de :

- rendre compte des projets FSP finalisés non encore évalués

[17] La présente note prend en compte les 21 FSP Etat qui ont fait l'objet de revues bibliographiques, approfondies ou sommaire. A ce stade les deux FSP mobilisateurs concernés n'ont pas encore été traités.
[18] Dans l'ensemble de la note, par souci de lisibilité nous utilisons le terme décentralisation comme terme générique pour désigner le champ de la Réforme de l'Etat concerné par l'articulation entre décentralisation, gouvernance locale et déconcentration. Comme mentionné en supra, il sera nécessaire de clarifier si l'objet de l'évaluation thématique et des recommandations qui en découlent concernent ces trois champs ou avant tout le champ de la décentralisation.
[19] Texte repris de la note de cadrage du 25 septembre 2013
[20] In CCTP « méta évaluation de projets du Fonds de Solidarité Prioritaire dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale »

- tirer des enseignements des pratiques d'appui du MAE, à travers ses différents canaux (aide projet, coopération décentralisées, expertise technique internationale, appui à la coopération décentralisée, appui aux organisations internationales de collectivités territoriales, réflexions stratégiques et plaidoyer international …) et leur articulation entre eux et avec les autres canaux de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Réforme de l'Etat, la Décentralisation et la Fonction Publique, CNFPT, AFD, coopération décentralisée,…),
- produire des recommandations, articulées avec les stratégies européennes et internationales d'appui à la décentralisation, pour ces différents instruments.

Ces enseignements et recommandations devront permettre d'apporter les éléments pour contribuer à la redéfinition de la stratégie française d'appui en matière de décentralisation.

**Champ de l'évaluation thématique**

L'évaluation thématique concernera :
- l'appui à la décentralisation
- une aire géographique centrée sur les pays de concentration de l'aide française (Pays Pauvres Prioritaires, pays des rives Sud et Est de la méditerranée, pays en crise).

**Résultats attendus de l'évaluation thématique**

De manière opérationnelle les principaux résultats attendus sont :
- Six rapports de revue approfondie de six FSP finalisés (Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Cap Vert, Haïti et Togo).
- Un processus de travail progressif associant le comité de pilotage et les responsables de la DGM à l'évolution du cheminement évaluatif et de la production des recommandations,
- Des recommandations opérationnelles et argumentées permettant de redéfinir la stratégie française d'appui en matière de décentralisation,

## 12. Rappel de la méthodologie[21]

La méthodologie de l'évaluation thématique est basée sur quatre principes généraux :
- une démarche basée sur l'analyse des pratiques
- une démarche articulant en permanence évaluation des pratiques et élaboration des recommandations
- une démarche impliquant des experts nationaux connaisseurs des réalités de la décentralisation
- une démarche de co-construction avec le commanditaire

L'évaluation thématique est basée sur plusieurs niveaux d'analyse complémentaires :

- Les processus de décentralisation.
  Dresser un panorama global des processus de décentralisation, à l'échelle des pays de concentration de l'aide française[22], permettant de partir d'une vision globale de la situation et des évolutions de ces processus, dans les textes comme dans la réalité du terrain,

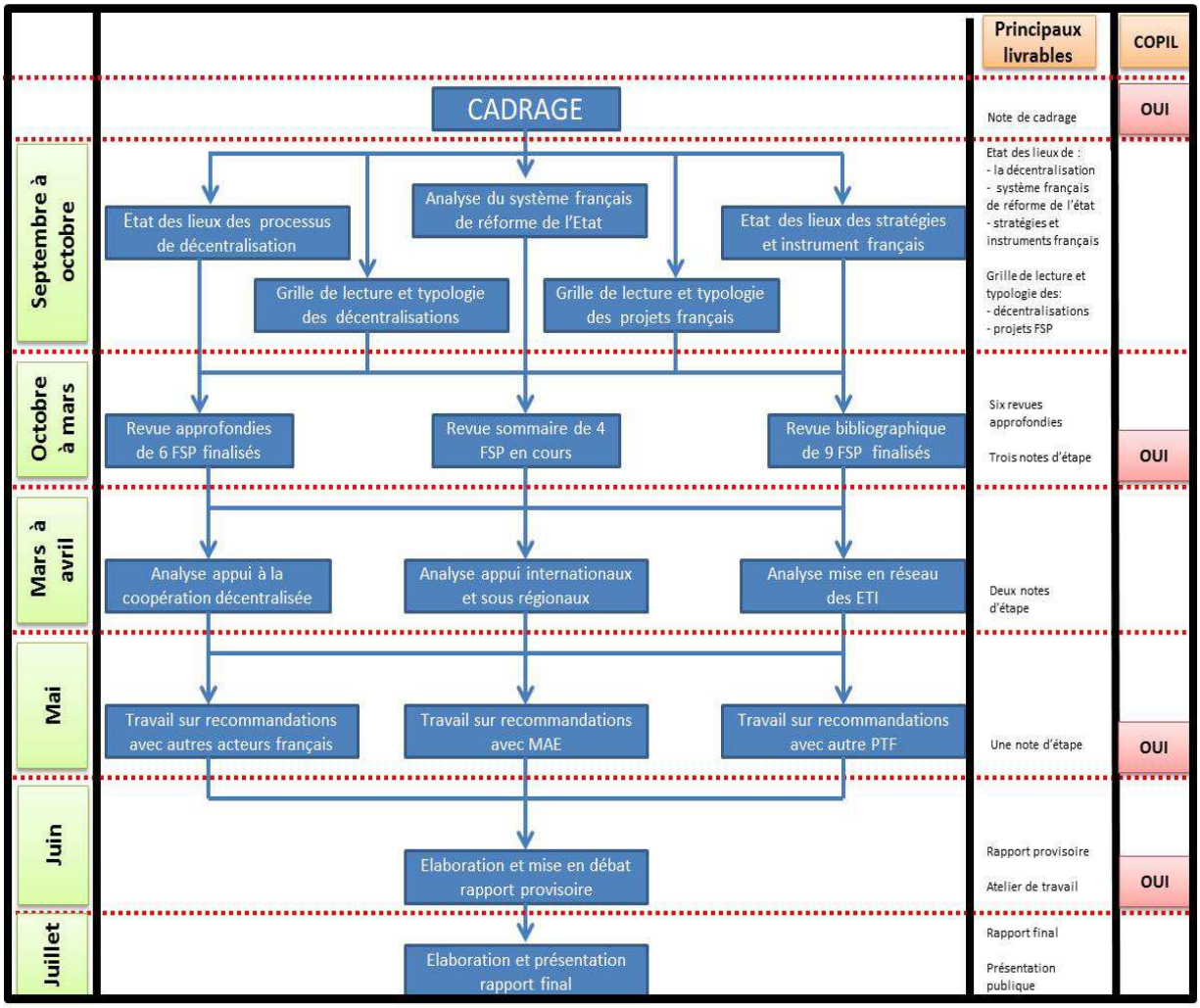
- Le système français de décentralisation et de gouvernance locale.
  Faire un état des lieux des forces et des faiblesses du système français de décentralisation et de réforme de l'Etat, qui est généralement le système de référence dans le cadre de la coopération française.

[21] idem
22 Il s'agit ici des PPP, des pays des rives sud et est de la méditerranée et des pays en crise.

- La politique et les instruments d'appui des acteurs français.
  Analyser la politique globale d'appui à la décentralisation, dresser un panorama des instruments des différents acteurs français intervenant dans le domaine et procéder à la revue de près de vingt projets financés par le Fonds de Solidarité de Prioritaire.

- L'évaluation des pratiques d'appui de la coopération française
  A partir des pratiques d'appui à la décentralisation (au niveau international, sous-régional et national), dresser le bilan des projets FSP d'appui à la décentralisation afin de comprendre à quelles conditions ils contribuent réellement à renforcer les processus de décentralisation.

La mise en œuvre de la méthodologie de l'évaluation peut se schématiser ainsi :



## 13. Etat d'avancement

Une fois le cadrage de l'évaluation finalisée après la première réunion du comité de pilotage (le 16 septembre), les travaux se sont orientés dans trois directions simultanées :

| | Finalisé | En cours | A mener |
|---|---|---|---|
| - **La production de documents méthodologiques** | | | |
| o Grille de typologie des processus de décentralisation | ■ | | |
| o Grille de typologie des projets | ■ | | |
| o Matrice d'évaluation | ■ | | |
| | | | |
| - **La production de documents de référence** | | | |
| o Etat des lieux des processus de décentralisation | ■ | | |
| o Etat des lieux du système français de réforme de l'Etat | ■ | | |
| o Stratégie et instruments français d'appui à la décentralisation | ■ | | |
| o Référentiel sur la déconcentration, décentralisation et la gouvernance locale | ■ | | |
| | | | |
| - **La réalisation des revues sommaires et approfondies des FSP et des autres outils** | | | |
| o Revue approfondie du FSP PADC (Burkina Faso) | ■ | | |
| o Revue approfondie du FSP renforcement de la gouvernance (Mali) | ■ | | |
| o Revue approfondie du FSP appui à la décentralisation en Haïti (Haïti) | | ■ | |
| o Revue approfondie du FSP gouvernance locale et cohésion sociale (Mauritanie) | ■ | | |
| o Revue approfondie du FSP appui à la gouvernance au Cap Vert (Cap Vert) | | ■ | |
| o Revue sommaire du FSP Appui au Processus de Décentralisation au Togo – APRODECT | | ■ | |
| | | | |
| o Revue sommaire du FSP PA2D (Bénin) | ■ | | |
| o Revue sommaire du FSP Renforcement de la Redevabilité des Politiques Publiques Tchad (Tchad) | ■ | | |
| o Revue sommaire du FSP MEDEN (Niger) | ■ | | |
| o Revue sommaire du FSP accompagnement du processus de déconcentration marocain (Maroc) | ■ | | |
| o Revue sommaire du FSP d'appui à la gouvernance locale dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (FSP mobilisateur) | | ■ | |
| o Revue sommaire du FSP GUFL (FSP mobilisateur) | | ■ | |
| | | | |
| o Revues bibliographique des neuf FSP ayant fait l'objet d'une évaluation finale externe, | ■ | | |
| o Revues bibliographique des deux FSP en phase de démarrage (Mali et Tunisie) | ■ | | |
| | | | |
| o Revue sommaire du C2D d'appui au guichet foncier Madagascar | | | ■ |

# 2. Synthèse des trois notes de référence

## 2.1. Note sur l'analyse du modèle français de décentralisation (cf annexes)

Cette note, finalisée, permet de faire ressortir les éléments suivant :

**Le processus de décentralisation français, un apport pour les politiques de décentralisation au Sud,**

En 2014, trente ans après l'acte I de la décentralisation, la décentralisation en France est à un tournant de son histoire. Ce tournant permet aujourd'hui, sur la base de l'expérience acquise, des évolutions institutionnelles mises en œuvre depuis 1982 et des débats et réformes en cours, d'alimenter les échanges et les orientations politiques des gouvernements et des pouvoirs locaux des pays avec lesquels l'Etat français coopère.

**La décentralisation : un processus continu**

La décentralisation est entendue ici non pas comme une réforme ponctuelle, mais comme un processus continu qui évolue dans le temps. Ce processus évolue de manière permanente sous différentes pressions, en particulier :

- les pressions internationales qui orientent les processus de réforme de l'Etat, qui impulsent des orientations en matière de décentralisation (en particulier en mettant en œuvre des politiques en direction des collectivités territoriales) et diffusent des modèles de gouvernance nationale et locale,
- les pressions nationales liées à la contraction des ressources disponibles, à l'exigence de rationalisation de l'action publique et à la demande sociale en termes de qualité et d'égalité devant les services publics,
- les pressions locales des élus et des citoyens, pour la mise en place d'institutions locales apportant une meilleure réponse aux spécificités des territoires et favorisant la concertation locale.

A ce titre la décentralisation se présente bien comme un processus continu d'interaction entre l'Etat, les citoyens et les collectivités territoriales dans un contexte international de plus en plus prégnant.

**Un processus qui correspond à quatre grandes caractéristiques**

Ce processus de décentralisation répond à quatre caractéristiques principales :

- Dans le champ politique :
  Il s'agit de :
  - politiser la décision publique à travers le rapprochement des élus de ceux qu'ils représentent,
  - faire émerger et vivre des territoires par la construction d'une organisation politique, technique et financière basée sur une vision propre de son territoire et de son articulation avec les autres territoires et avec les autres niveaux (Etat…).
- Dans le champ de la gestion publique
  - Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques par un rapprochement de l'administration du citoyen et une amélioration de la performance publique.
- Dans le champ technique
  - Il s'agit de favoriser l'émergence et le développement de compétences techniques locales.

**Un processus qui, en France, a produit des changements et qui contribue, en particulier, au développement territorial**

Sans prétendre identifier tous les changements produits par le processus de décentralisation français, et sans prétendre non plus qu'il existe des changements définitifs et absolus, il est possible de mettre en exergue les changements suivant.

Le principal changement produit par la décentralisation vient de ce qu'elle constitue le levier du développement territorial. La décentralisation, en France, à certaines conditions, produit et promeut l'existence des territoires locaux, de territoires de développement de taille, de nature, d'organisation et de fonctionnement différenciés et dynamiques.

Ce changement est favorisé par :

- Le caractère irréversible du processus de décentralisation, de la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les Collectivités Territoriales,
- Le développement d'une culture territoriale, et en particulier d'une culture de l'élu local mais aussi d'une culture de la fonction publique territoriale,
- L'existence de marges de manœuvre donnant la capacité aux territoires d'expérimenter et d'innover,
- L'existence d'organisations des pouvoirs locaux qui constituent de réels contre-pouvoirs et forces de proposition démocratiques,
- La mise en place, dans de nombreuses collectivités territoriales, de réelles politiques publiques locales, expression d'orientations politiques locales,
- L'identification des citoyens à leur collectivité territoriale de proximité,
- La mise en place d'institutions performantes de contrôle du fonctionnement des collectivités territoriales, évitant les dérives.

**Sept questions sur lesquelles l'expérience française de décentralisation peut apporter une plus-value**

Le processus français de décentralisation, dans ses évolutions, et à la lumière de l'analyse des expériences de contribution de la décentralisation au développement territorial, repose sur sept questions sur lesquelles, l'Etat est aujourd'hui en tension entre deux positions.

- **Comment rendre compatibles le principe d'égalité et la prise en compte des spécificités locales ?**
  Au lendemain de la révolution de 1789, la République française s'est construite autour d'un pacte républicain basé sur le principe de l'égalité des citoyens dans leur relation avec l'Etat, en réaction aux inégalités de l'ancien régime. Ce principe a contribué à la mise en place d'un Etat unitaire garant de l'intérêt général.
  La pratique de la décentralisation, en particulier depuis 1982, a progressivement amené à introduire des innovations institutionnelles pour s'adapter aux spécificités locales.
  La tension aujourd'hui est dans la recherche d'un équilibre entre le respect du principe de l'égalité des citoyens et la nécessité d'adapter la nature, l'organisation, le fonctionnement et les champs de compétences des collectivités territoriales aux spécificités locales.

- **Quelle articulation entre décentralisation et déconcentration ?**
  Afin de lutter contre les inégalités territoriales et pour se poser en garant de l'intérêt général, l'Etat français a déconcentré son administration sous l'autorité du Préfet, représentant de l'Etat et responsable de la coordination interministérielle au niveau régional et départemental.
  Le processus de décentralisation est venu « doublonner » le processus de déconcentration, constituant un des fondements du « modèle » français.
  Depuis quelques années, sous la pression de la contrainte financière pesant sur le budget de l'Etat, la tendance est à supprimer les services de l'Etat déconcentrés au niveau local

(communal, départemental), pour transférer intégralement leurs compétences aux collectivités territoriales décentralisées.
Les services déconcentrés de l'Etat se recentrent leurs missions, au niveau régional, pour veiller au respect de l'égalité territoriale et s'assurer que les politiques publiques locales répondent bien à l'intérêt général et vont dans un sens favorable à la cohésion sociale.
La tension entre, d'une part, le renforcement des collectivités territoriales par le transfert de nouvelles compétences, de moyens et personnels supplémentaires et, d'autre part, le redimensionnement et le changement de rôle des services déconcentrés de l'Etat tout en préservant le principe de l'égalité territoriale est aujourd'hui une question centrale au cœur des réformes de décentralisation en France.

- **Quelles relations Etat – collectivités territoriales ?**
Le processus de décentralisation a permis la montée en puissance d'élus locaux qui, individuellement et à travers leurs associations de pouvoirs locaux et leurs réseaux, représentent aujourd'hui un pouvoir politique fort.
Dans le même temps, après une longue période ou les collectivités territoriales avaient surtout un mandat en termes de délégation des politiques de l'Etat, puis de territorialisation des politiques publiques nationales, les compétences assurées par les collectivités territoriales se sont aujourd'hui renforcées, faisant des collectivités territoriales les responsables de la définition de réelles politiques publiques locales.
La tension porte ici sur la nature de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agit de voir comment, tout en respectant l'autonomie des collectivités territoriales, l'Etat peut efficacement jouer son rôle de garant de l'intérêt général en assumant ses fonctions de régulation et de péréquation et de voir quels mécanismes d'articulation entre politiques nationales et politiques locales peuvent être mis en place.

**Quel équilibre entre démocratie représentative et participative ?**
La décentralisation « à la française » est basée sur la mise en place d'un système représentatif, où les citoyens délèguent leur pouvoir aux élus. Ces élus s'appuient sur une fonction publique territoriale de plus en plus importante et bien formée.
Ce système a pour conséquence qu'il existe en France plus de 500 000 élus locaux, soit plus de 1 % de la population française de plus de 18 ans.
Malgré cela il y a un constat généralisé du manque de débat démocratique au sein des délibératifs et du rôle de plus en plus important des techniciens qui empiètent parfois sur le champ politique.
Dans le même temps il y a une pression locale, nationale et internationale pour la mise en place de mécanismes de participation citoyenne et de gouvernance locale qui assureraient une plus grande démocratie locale.
La tension ici est au niveau de l'articulation entre démocratie représentative et participative. Comment concilier les deux sans restreindre la responsabilité des élus à définir et mettre en œuvre leurs politiques ?

- **Quels systèmes électoraux pour assurer stabilité et représentativité des organes élus ?**
Les collectivités territoriales françaises ont chacune des systèmes électoraux différents (majoritaire, proportionnel ou mixte ; direct ou indirect…) qui dans le cas des communes varient en fonction du nombre d'habitants, et qui continuent d'évoluer au gré des réformes institutionnelles.
La tension pour la définition de ces systèmes électoraux, réside dans la recherche d'un équilibre entre la représentativité de tous les citoyens–y compris les minorités- et la nécessaire stabilité et gouvernabilité des organes élus.

- **Quels systèmes de planification locale ?**
L'outil principal de planification des collectivités territoriales françaises est le budget. Acte éminemment politique, l'élaboration et le vote du budget de la collectivité tiennent lieu de système de planification de l'action de la collectivité.

Toutefois l'élaboration du budget s'insère, d'une part, dans le respect ou non du « plan de mandat » de l'équipe élue et, d'autre part, dans les engagements contractuels pris par la collectivité que ce soit avec l'Etat (Contrat de Plan Etat Région, délégation de compétences, dispositifs…) ou dans le cadre des documents de planification et d'aménagement du territoire (SCOT, …).
La tension réside ici entre l'autonomie de la collectivité territoriale pour définir son propre budget, et les contraintes induites par certains transferts de compétences et certains contrats qui figent des parts importantes du budget de la collectivité sur des engagements pluriannuels non compressibles rendant difficile la mise en œuvre de politiques publiques locales représentatives des choix politiques des élus du fait de la très faible marge de manœuvre budgétaire des collectivités territoriales.

- **Quel financement des collectivités territoriales et du développement territorial ?**
L'Etat français et les collectivités territoriales ont une solide expérience autour du financement des collectivités territoriales en particulier autour d'une part de la question de l'autonomie des collectivités territoriales dans leur financement, comme manifestation de leurs politiques (fixation des taux d'imposition, niveau de recours aux emprunts…) et d'autre part du rôle de l'Etat dans la redistribution des moyens (dotations…) et dans le contrôle des finances des collectivités.
La tension réside ici entre autonomie locale et politiques nationales. Elle se manifeste dans la capacité des collectivités territoriales à disposer de marges de manœuvre financières pour mettre en œuvre leurs propres politiques versus dans leur dépendance des dotations de l'Etat pour la mise en œuvre des politiques qui leur sont déléguées comme simples opératrices des politiques nationales.

**<u>De nombreuses autres thématiques ou l'expérience française dans le processus de décentralisation peut être d'un apport dans le cadre de la coopération :</u>**

Au-delà de ces six grands thèmes, l'expérience française de décentralisation peut être d'un apport important sur d'autres questions, qu'elles soient politiques ou techniques.
Il est possible d'identifier par exemple :

- L'organisation des services des collectivités territoriales qui, en France, est à la discrétion des collectivités territoriales elles-mêmes,
- La relation élu-technicien,
- Les relations collectivités territoriales et acteurs du territoire (associations, entreprises…)
- La coopération transfrontalière et internationale,
- …

**<u>Un apport non pas en termes de solutions toutes faites, mais d'expériences contrastées</u>**

Les apports qui peuvent venir de l'expérience française ne s'expriment pas (ou plus) en termes de solutions à reproduire, mais bien d'aide à la décision, par des apports réflexifs, sur la base d'analyse comparative dans le temps et dans l'espace, en lien avec des contextes diversifiés.

## 2.2. Note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale (cf annexes)

### 221. Les outils et les acteurs français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

La note sur les outils français d'appui à la décentralisation, déconcentration et la gouvernance locale, permet d'établir le tableau ci-dessous, qui présente les principaux outils et montre leur dispersion :

| Outils<br><br>Acteurs | Aide projet | Aide budgétaire | Prêts | Expertise technique interne | Expertise technique externe | Influence politique | Principaux domaines | Partenaires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Parlementaires | Non | Non | Non | Non | Non | Oui | Réforme de l'Etat<br>Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| MAE | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Réforme de l'Etat<br>Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| AFD | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Possible | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>CT |
| MINEFI | Oui | Oui | Non | Oui | Non | Oui | Déconcentration<br>Décentralisation | Etat |
| Ministère de l'Intérieur | Non | Non | Non | Oui | Non | Possible | Déconcentration | Etat |
| Collectivités territoriales | Non | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| Autres administrations | | Possible | Non | Oui | Possible | Non | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>(APL)<br>(CT) |
| CNFPT | | Non | Non | Oui | Non | Non | Décentralisation | Etat<br>CT |
| Autres opérateurs publics et prives | | Non | Non | Oui | Non | Non | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |

Cette dispersion des outils entre de nombreux acteurs, ainsi que la diversité des outils eux-mêmes, rendent d'autant plus nécessaire l'élaboration d'une stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale qui permette de mettre de la cohérence entre les acteurs et entre les outils.

### 222. La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est basée sur le constat que les plans d'ajustement structurels des années 80 ont été des échecs car ils ont contribué à affaiblir l'Etat et ont conduit à une double crise d'efficacité et de légitimité des Etats :

- Crise d'efficacité, car les Etats n'ont plus été en mesure d'assurer -même a minima- la sécurité, l'accès aux services publics et l'amélioration du niveau de vie des citoyens
- Crise de légitimité, car les citoyens ne se reconnaissent plus ni dans les politiques mises en œuvre par l'Etat ni dans la manière dont ces politiques sont définies et mises en œuvre, la relation Etat – citoyen se trouvant alors remise en cause.

De ce constat ; nait pour le MAE -comme pour la plupart des PTF- la nécessité, sans revenir en arrière sur la situation telle qu'elle était dans les années 70, de renforcer l'Etat.

La stratégie mise en œuvre de fait jusqu'à aujourd'hui, est basée sur l'articulation entre la réforme de l'Etat, la gouvernance locale et la décentralisation.

Renforcer l'Etat, est vu alors comme une réforme basée sur la réorganisation des pouvoirs qui permette :
- De conforter l'Etat comme garant de l'intérêt général et de l'équité territoriale,
- D'impliquer les acteurs dans la gestion publique,
- De rapprocher les pouvoirs publics des citoyens, en rendant l'administration plus efficace et transparente et en mettant en œuvre des politiques répondant à la demande des citoyens.

La Réforme de l'Etat est alors vue comme une réforme :
- politique avant d'être technique.
- partant des territoires, niveau le plus pertinent pour re-légitimer l'action publique.

Toutefois, dans la mise en œuvre de cette stratégie, l'absence de lignes directrices claires a amené, ces dix dernières années, à une certaine dispersion des appuis à la décentralisation, la gouvernance locale et la réforme de l'Etat[23], que ce soit sur le plan thématique (fiscalité, développement économique, appui aux OSC, lutte contre la corruption, accès aux services de base, développement urbain, aménagement du territoire…), des niveaux d'intervention (local, national et international) ou des zones d'intervnetion.

De nombreux acteurs confirment la validité des orientations du MAE en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, l'effectivité du lien entre décentralisation, développement territorial et démocratisation, l'amélioration de la qualité des services publics par la proximité entre les autorités locales et les habitants, le développement d'opportunité pour les habitants d'exercer leur rôle de citoyens et de participer à la définition et mise en œuvre des politiques publiques, ….

Mais a contrario la lenteur dans le transfert des compétences, le faible transfert de moyens de la part des Etats, le doublonnage entre les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés sans que ni les uns ni les autres n'aient les moyens de leurs politiques, la frilosité -pour des raisons électorales- des autorités locales dans l'amélioration du recouvrement fiscal, la faiblesse des systèmes de contrôle des élus et des administrations locales… font que de plus en plus d'acteurs questionnent les processus de décentralisation et de gouvernance locale.

Il sera donc essentiel, d'une part de revoir, modifier et valider les convictions qui sous-++tendent les orientations du MAE en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale et d'autre part de construire une stratégie qui soit compatible avec les moyens dont dispose l'Etat et les partenaires français pour appuyer ces processus, qui s'articulent avec les politiques des autres PTF, qui assurent une action dans le long terme et qui prennent en compte les dimensions à la fois politiques et techniques de ces processus.

[23] Cf Note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale, CIEDEL, janvier 2014, pages 10, 11 et 12.

## 23. Note sur l'état des lieux de la décentralisation (cf annexes)

**Les processus de décentralisation, des origines multiples, un processus irréversible :**

Les processus de décentralisation sont le fruit de la rencontre d'un part entre la recherche d'un mode de gestion technique et administrative des services publics locaux le plus efficient possible, la pression de mouvements sociaux visant la réforme de l'Etat, et l'émergence d'un courant international[24] de réforme de l'Etat et de démocratisation.

Imparfaits, incomplets, sujets à de multiples tensions et jeux de pouvoir ces processus se sont imposés dans la quasi-totalité des pays du monde, installant de nouveaux leaderships locaux, contrepoint au pouvoir national, faisant de la décentralisation un processus irréversible.

**L'état des lieux de la décentralisation en 2014 :**

Réfléchir à ce qu'est la décentralisation revient à s'interroger sur deux objets complémentaires, généralement compris sous le même terme de décentralisation :

1) Le processus par lequel un pays passe d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé, processus généralement permanent ou pour le moins inscrit dans la longue durée.
2) La situation qui en résulte, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre l'Etat central, et les collectivités territoriales

## 231. Processus de décentralisation : passer d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé

**Une décentralisation inscrite dans les textes fondamentaux des Etats,**

A ce jour, la décentralisation est inscrite dans les textes fondamentaux de la plupart des Etats. comme un des principes de l'organisation de celui-ci, ce qui est une évolution majeure de ces trente dernières années.

**… qui se manifeste par le renforcement de la démocratie locale…**

La démocratie locale, c'est-à-dire la désignation des organes délibérants et exécutifs par des élections démocratiques (au suffrage direct ou indirect) est un élément clef de la décentralisation.

Ces élections locales sont souvent fortement disputées, avec des taux de participation qui peuvent être élevés[25] et des alternances importantes, dans des pays ou les alternances au plus haut niveau de l'Etat restent rares.

**…mais qui reste encore largement virtuelle dans la capacité à exercer son pouvoir de décision !**

***Sur le plan des finances locales :***
Dans les PPP les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont limités, plafonnant généralement à moins de 5 % du budget de l'Etat (hors don) et moins de 1 % du PIB[26]. Un même constat peut être fait en Haïti ou en Algérie. En plus d'être limités, ces transferts financiers sont peu prévisibles et leurs clefs de répartition en sont peu claires.

[24] Ce courant international ne peut être résumé à la seule impulsion des pays occidentaux, de nombreux secteurs de la société civile comme du monde politique des pays du Sud impulsant également ces évolutions depuis plusieurs décennies.
[25] Les élections locales de décembre 2012 au Burkina Faso ont vu un taux de participation de 74 %, alors que les présidentielles de 2010 avaient vu un taux de participation de 55 %.
[26] CGLUA, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, premier rapport mondial, 2008.

***Sur le plan des ressources humaines***
Les collectivités territoriales sont globalement sous dotées en ressources humaines, et ces ressources humaines souffrent le plus souvent d'une absence de statut. Au mieux, les collectivités territoriales parviennent à administrer l'institution décentralisée et quelques services publics (état civil, voirie, propreté…), mais il leur est très difficile de s'impliquer dans des politiques plus prospectives en termes d'aménagement, d'urbanisme, de développement économique local…

***Sur le plan du respect de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales***
La maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales est souvent contournée par les services de l'Etat, et ceci est renforcé par le recours par les PTF à l'aide budgétaire, qui ne prend pas en compte les collectivités territoriales. Enfin, les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales sont un autre point difficile des processus de décentralisation, la décentralisation ayant abouti dans la plupart des pays prioritaire de la coopération française à un doublonnage entre décentralisation et déconcentration. A ce jour, des réflexions se développent dans certains pays comme le Mali pour revenir sur ce doublonnage et pour aller vers le transfert des ressources humaines et des moyens des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales, en ne maintenant que les services régaliens et les services de la tutelle. Cette solution permettant d'une part de réellement clarifier la situation de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et d'autre part de gagner en efficience administrative.

**Sortir de « l'enchantement » des processus de décentralisation**
La mise en regard des textes, des processus électoraux et du transfert réel de compétences, moyens, personnel et pouvoir de décision amène à relativiser le cheminement fait en matière de décentralisation par les pays de coopération prioritaires pour la France. Ces processus, déjà très lents dans leur mise en œuvre se heurtent à des freins qui ralentissent le processus jusqu'à pouvoir parler de panne, voire de recul de ces processus, l'absence de volonté politique de décentraliser se traduisant par une inertie dans la conduite du processus.

## 232. Système de gouvernement décentralisé (répartition des pouvoirs)

Au niveau de la mise en place dans le cadre de la décentralisation d'un système de gouvernement décentralisé dans lequel les collectivités territoriales jouent leur rôle en relation avec les services de l'Etat, il est possible d'identifier les éléments clefs suivant :

**La mise en place d'un système décentralisé se manifeste par le développement du nombre et des niveaux des CT…**
Aujourd'hui, les territoires des pays du Sud en général et des pays prioritaires pour la coopération française sont maillés par les collectivités territoriales, qui -à de très rares exceptions près, comme le Tchad- couvrent l'ensemble du territoire national. Les collectivités territoriales font donc désormais partie du paysage institutionnel des citoyens, et à ce titre sont reconnues par ceux-ci comme des interlocuteurs de premier plan, que l'on peut solliciter en en permanence.

**… plus ou moins articulés avec les pouvoirs issus de l'histoire…**

Suivant les textes, les systèmes décentralisés font une place ou non aux autorités issues de l'histoire les reconnaissant ou non dans leur légitimité historique (suivant les textes, ces autorités peuvent être élues ou simplement reconnues) et construisant des relations souvent difficiles entre les différents types de légitimité dont sont issus ces autorités dites traditionnelles et les élus locaux[27].

[27] Par exemple au Liban, dans les communes coexistent des maires issus des conseils municipaux élus au niveau de la circonscription électorale communale et des « Mokthar », élus dans chaque quartier ou village, qui sont l'actualisation des « chefs de village » installés alors que le pays était sous domination ottomane. Les Mokthar et les conseils municipaux ont des compétences similaires.

**… qui recouvrent une forte inégalité entre collectivités territoriales…**
Ce maillage territorial recouvre de fait de très fortes inégalités entre collectivités territoriales. Les communes urbaines et en particulier les grandes métropoles ont par leurs ressources propres et les moyens qu'elles peuvent capter de la coopération internationale des moyens qui leur permettent de faire fonctionner l'administration territoriale et le gouvernement local. A l'inverse, beaucoup de communes rurales n'ont pas de moyens pour payer régulièrement leur personnel, prendre en charge les indemnités des élus, faire fonctionner des services publics et réaliser des investissements.

**… qui permet la mise en place d'expériences locales innovantes…**
Dans chaque pays concerné par un processus de décentralisation, il est possible d'identifier, tant dans les zones rurales qu'urbaines des collectivités territoriales qui ont mis en place, seules ou dans le cadre de groupements des expériences locales innovantes leur permettant pleinement de jouer leur rôle de collectivité territoriale décentralisée soit de façon globale, soit dans un secteur déterminé.
Il est ainsi possible d'identifier des dizaines d'expériences locales qui vont dans le sens de renforcer la gouvernance des collectivités territoriales soit en améliorant leur fonctionnement interne, soit en améliorant les services rendus aux populations, soit en permettant à la collectivité territoriale d'avoir une réelle vision stratégique à moyen ou long terme.

**… l'émergence de figures locales…**
C'est ainsi que la décentralisation permet l'émergence de figures locales, qui incarnent leurs collectivités territoriales, et peuvent devenir de nouvelles élites politiques, au niveau local, national et international. Ces nouvelles figures de l'autorité publique s'imposent au côté des autorités nationales et prennent de fait une place politique dans la vie du pays.

**… la mise en place d'associations de pouvoirs locaux qui représentent une force nationale…**
Ce sont souvent ces autorités locales qui contribuent à la mise en place et au développement des associations de pouvoirs locaux nationales mais aussi sous-régionales et mondiales.
Ces associations de pouvoirs locaux, représentent ainsi un réel poids politique dans la vie du pays, mais aussi dans les relations internationales où elles mènent un plaidoyer fort visant à une meilleure reconnaissance du rôle des collectivités dans le développement.

**Des processus de décentralisation en tension entre une panne des réformes de l'Etat et une identification politique claire des enjeux de la décentralisation**
En Afrique et en Haïti après l'enthousiasme des conférences nationales du début des années 90, puis la mise en œuvre quasi généralisée des processus de décentralisation, depuis plusieurs années, l'ensemble des observateurs notent une panne des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat.
Dans le même temps, il apparaît que les enjeux politiques des processus de décentralisation sont de plus en plus clairement identifiés par les plus hautes autorités des Etats concernés qui voient bien à la fois l'intérêt et les risques à approfondir les processus de décentralisation, à la lumière des succès de certaines collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

Cette tension se manifeste très clairement soit par une paralysie des processus de décentralisation, soit par la prise de mesures qui reviennent sur certaines avancées de ceux-ci.

Alors qu'il y a une réelle attente des citoyens par rapport aux autorités locales28, identifiés par ceux-ci comme les premiers interlocuteurs représentant l'Etat, l'identification par l'Etat des enjeux politiques de la décentralisation amène à une panne (absence d'approfondissement technique, financier et règlementaire des processus de décentralisation) voire à un recul de la décentralisation (remise en cause de l'autonomie locale, des transferts de compétences…).

[28] Par exemple durant la période d'occupation du Nord Mali par les groupes terroristes, les citoyens ont continué à communiquer avec leurs élus (qu'ils soient restés sur place ou déplacés à Bamako) pour que ceux-ci contribuent à résoudre leurs problèmes, assurent les approvisionnements en intrants pour les campagnes agricoles…

Cette tension permet, à ce jour, à certains élus locaux, qui sont en capacité d'innover, de dépasser leur mandat légal, de développer des expérimentations et de positionner leurs collectivités comme des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics et des PTF. Ils s'affirment comme des producteurs de services et d'amélioration des conditions de vie pour les populations et comme des vecteurs de changement tant politique qu'opérationnel. C'est le cas depuis plusieurs années dans des villes comme Ouagadougou, Kayes ou Dakar, dans une province comme Elias Piña (République Dominicaine), dans des Régions comme Tombouctou ou les Hauts Bassins (Burkina Faso). Mais ces exemples demeurent des exceptions.

Il y a donc un réel enjeu, en termes de développement, à relancer, sur le plan politique les processus de décentralisation. La coopération française a rôle essentiel à jouer en termes d'influence politique et d'outillage technique pour y contribuer. Toutefois pour être en mesure de relancer ces processus, il est nécessaire de comprendre pourquoi ils sont en panne.

**Des processus de décentralisation qui se heurtent à des résistances profondes**

Ces résistances peuvent se caractériser comme suit au niveau des principaux acteurs concernés :

- ***Peur de perte du pouvoir, méconnaissance et indifférence du pouvoir central***

  Au niveau du pouvoir central, (présidence, chef de gouvernement…), les résistances sont principalement de trois ordres, qui peuvent être cumulatifs :

  - Une peur sur le plan politique.

    Pour beaucoup de dirigeants au niveau central, les processus de décentralisation vont dans le sens de permettre à des leaders d'opposition d'accéder au pouvoir politique et donc d'accéder à une tribune publique leur permettant d'exister sur le plan local et national et ainsi de se renforcer dans leur rôle d'adversaire politique.

  - Une peur liées à la méconnaissance du fonctionnement de la relation entre pouvoir central et autorités locales, et ceci sur deux plans :
    - La relation avec des entités décentralisées, autonomes, qui indépendamment de leurs étiquettes politiques, sont en capacité de définir des politiques publiques locales, de faire des choix qui ne vont pas toujours dans le sens des orientations politiques nationales, nécessite des négociations et de la concertation.
    - Le mode de relation à adopter avec des élus locaux d'opposition responsables de collectivités territoriales décentralisées dans lesquelles ils ont autonomie de gestion et capacité de décision sur les compétences transférées, qui peuvent pointer publiquement le manque de respect par le pouvoir central de ses engagements (transferts financiers par exemple).

  - L'indifférence

    L'éloignement des réalités locales, inhérents au mode de fonctionnement de la plupart des pouvoirs centraux amène souvent à une relative indifférence par rapport à ce qui se passe sur les territoires locaux et donc aux besoins d'approfondissement des processus de réforme de l'Etat pour permettre au niveau local de fonctionner de manière optimum.

- **Méconnaissance et indifférence des partis politiques**

  Les partis politiques, comme le pouvoir central ont une bonne connaissance de la mécanique parlementaire. Par contre, les élus locaux ne résident pas la plupart du temps en permanence dans la capitale, d'autre part ce sont souvent des actifs et ont moins de temps à consacrer au fonctionnement du parti. Il y a donc un poids relativement faibles des élus locaux dans les partis politiques, ce qui a pour conséquence une certaine méconnaissance, voire indifférence des partis à l'égard des processus de réforme de l'Etat.

- **Une résistance des administrations centrales sectorielles de peur de perdre leur pouvoir et le contrôle de leurs financements, et de diminuer la qualité du service public.**
  Les ministères sectoriels ont des modes de fonctionnement très indépendants. Pour eux, la déconcentration et la coordination des politiques publiques sectorielles au niveau territorial tout comme la décentralisation et l'exercice effectif des compétences par les collectivités territoriales décentralisées sont vécues comme un risque de perdre le contrôle des financements sectoriels dont ils bénéficient et un risque de diminution de la qualité de l'action publique, par la dilution de celle-ci entre les niveaux de l'administration et les institutions (ministère, collectivités territoriales décentralisées…).
  Cette résistance est accrue par le positionnement de la décentralisation au sein soit d'un ministère dédié, soit d'un ministère ayant un champ plus large mais dans tous les cas sans compétences hiérarchique sur les autres ministères alors que la décentralisation est par essence de nature interministérielle et demanderait à être pilotée par la primature, voire par la présidence.

- **Une résistance des services déconcentrés à partager leur pouvoir**
  Les services déconcentrés de l'Etat, présents sur les territoires, voient les processus de décentralisation et de gouvernance locale comme autant de menaces d'un transfert de leurs compétences, moyens et pouvoir de décision aux collectivités territoriales décentralisées, vidant ainsi leurs services de leurs fonctions.

- **Une crainte de la « décentralisation » de la corruption**
  Enfin, partagé entre les partenaires techniques et financiers, le pouvoir et les administrations centrales, on retrouve un discours comme quoi la décentralisation est le meilleur moyen de démultiplier la corruption, sous entendant que chaque collectivité territoriale, chaque élu est potentiellement un corrompu.
  Ce discours, qui ne tient pas compte de l'important rôle de l'Etat et de ses organes administratifs et judiciaire en matière de contrôle des comptes publics des collectivités territoriales (qui sont de fait beaucoup plus contrôlées que l'Etat) est développé comme beaucoup d'autres a priori (on ne peut décentraliser qu'un Etat fort, les collectivités territoriales n'ont pas les capacités à assumer les compétences qui leur sont transférées …) sans démonstration, et sans prendre en compte la situation préexistante au niveau de l'Etat et de ses services.
  Ce discours, qui manifeste aussi la crainte d'une difficulté de contrôle des collectivités territoriales du fait de leur grand nombre, constitue un des freins largement utilisé pour retarder l'effectivité des transferts financiers, des transferts de compétence ou confier la réelle maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales.

L'ensemble de ces freins, de ces résistances a pour conséquence qu' en dehors des périodes où ce sont des contraintes internes et externes qui impulsent des changements structurels en matière de réforme de l'Etat (conférences nationales, alternances politiques, chute du mur de Berlin, exigence des bailleurs de fonds, crises internes…), les processus de décentralisation soit avancent lentement, soit ne progressent pas ou reculent avec de réels processus de recentralisation. Or depuis plus de 10 ans dans la majeure partie des PPP et des rives sud et est de la méditerranée, rares sont les évènements internes ou externes (à l'exception notable des évènements du Mali, des révolutions en Tunisie et en Egypte et de l'alternance au Sénégal) qui impulsent un nouveau souffle à ces réformes.

**<u>Quel portage politique des processus de décentralisation ?</u>**

Les processus de décentralisation sont, pour les plus anciens (ceux issus des mouvements sociaux des années 80 / 90) à un tournant. En effet, si on considère que la décentralisation est irréversible, et même s'il existe des exemples de réussite au niveau de certaines collectivités territoriales, le risque est grand que les blocages actuels des processus amènent les collectivités territoriales à ne pas faire mieux que ce que les services des Etats ont fait jusqu'ici. Les collectivités territoriales risquent par conséquent de

se délégitimer. Et l'espoir placé par les citoyens, par les mouvements sociaux, dans une réelle transformation de l'Etat par une plus grande proximité de ses services et démembrements des préoccupations des citoyens, par une meilleure fourniture des services publics de base… risque d'être trahi. Les citoyens, ou pour le moins des groupes de ceux-ci, pourraient alors être tentés d'opter pour des actions radicales qui remettent en cause même les Etats et leur organisation. Cette situation questionne les stratégies d'appui à la décentralisation de l'ensemble des PTF et en particulier la stratégie de la coopération française. Il y a donc une réelle nécessité pour la France de se doter d'une stratégie d'appui aux réformes de l'Etat et en tout premier lieu à la décentralisation, qui soit basée sur une position claire quant à l'opportunité d'appuyer ces réformes dans les différents contextes des PPP et des pays des rives Sud et Est de la méditerranée. Pour avoir un impact, cette stratégie ne pourra se définir indépendamment de celle des autres partenaires techniques et financiers, en premier lieu les autres pays européens et l'Union Européenne.

# 3. Déconcentration, décentralisation et gouvernance locale, de quoi parle-t-on ?

Les projets évalués dans le cadre de la présente évaluation thématique, relèvent principalement de trois champs complémentaires : la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance locale[29], qui même s'ils ne peuvent se penser qu'articulés entre eux, demandent à être différenciés. En effet, la déconcentration rapproche le service du citoyen mais l'essence de la décision reste au niveau central ; la décentralisation octroie une autonomie de décision et de gestion, pour certaines compétences, à des autorités locales et enfin la gouvernance locale, consacre le partage d'une partie du pouvoir avec les citoyens ou tout au moins une diversité d'acteurs, dans une approche plus « horizontale » de la décision politique.

Pour les 21 FSP bilatéraux objets de l'étude, les champs concernés se répartissent comme suit :

| | Nombre de FSP Etat | % |
|---|---|---|
| Déconcentration | 2 | 10 % |
| Déconcentration et décentralisation | 12 | 55 % |
| Déconcentration, décentralisation et gouvernance locale | 2 | 10 % |
| Décentralisation et gouvernance locale | 4 | 20 % |
| Autre | 1 | 5 % |
| Total | 21 | 100 % |

De fait :

- 18 projets sur 21 concernent le champ de la décentralisation
- 16 projets sur 21 concernent le champ de la déconcentration
- 6 projets sur 21 concernent le champ de la gouvernance locale

Afin de permettre une analyse et la production de recommandations, il est nécessaire de clarifier ces trois termes, sachant que dans la pratique ceux-ci sont articulés entre eux.

Ci-dessous afin de clarifier ces trois notions, nous proposons pour chacune d'entre elles :

- Une définition
- Les finalités pouvant être poursuivies
- Les principales conditions de réussite

## 31. Déconcentration :

**Définition :**

La déconcentration est entendue comme étant un « système administratif et politique hiérarchisé dans lequel le pouvoir central délègue ou transfère des pouvoirs de décision à des services ou des autorités qui le représentent localement »[30]

**Finalités :**

[29] Certains projets dépassent cette dimension comme au Mali, ou le projet relève essentiellement, avec l'appui à la mise en place des FMA, de la gouvernance au niveau national.

[30] Définition CIEDEL

Les processus de déconcentration sont sous-tendus par les finalités suivantes :

- Réduire les lenteurs et lourdeurs du système centralisé.
  La déconcentration, en déléguant une partie des décisions au niveau local, vise à rendre l'administration plus efficiente et efficace, permettant des prises de décision plus éclairée et plus rapide, un meilleur service au citoyen et une réduction des coûts de la gestion publique.

- Décongestionner l'administration centrale
  La déconcentration, en déléguant une partie des pouvoirs administratifs, financier et de décision du niveau national vers le niveau local, vise à fluidifier le niveau national en ne faisant remonter à ce niveau que ce qui relève d'une importance nationale.

- Faciliter la coordination entre les politiques sectorielles sur le territoire
  La déconcentration, dans sa forme la plus aboutie, vise à permettre la territorialisation des politiques publiques nationales sur les différentes échelles de territoire.
  Il s'agit d'intégrer et de coordonner les différentes politiques publiques nationales sur le territoire pour en assurer la cohérence et la coordination.

**Conditions de réussite des processus de déconcentration :**

Pour atteindre ses finalités, un certain nombre de conditions de réussites sont nécessaires à remplir, dans plusieurs champs complémentaires, politiques, financiers et techniques :

**Ancrage politique :**

***Volonté politique de réduire le poids des services centraux des administrations***
La déconcentration demande de prendre et de mettre en œuvre la décision politique de transférer une partie des ressources présentes dans les ministères au niveau central dans des services déconcentrés de ceux-ci à l'intérieur du territoire national.
Ce transfert concerne tant le personnel (cadres de haut niveau comme personnel d'exécution), que les moyens techniques et financiers.

***Volonté politique d'organiser les services déconcentrés au niveau territorial***
La déconcentration demande également de prendre la décision politique de mettre en place -à un ou à des niveaux territoriaux infra nationaux- un mécanisme d'organisation des services déconcentrés pour en assurer la cohérence territoriale. Ce mécanisme d'organisation territoriale passe par la délégation, à un ou des représentants de l'Etat au niveau territorial, d'un pouvoir hiérarchique sur les représentants des différents départements ministériels.

**Ancrage financier :**

***Transfert de ressource :***
La déconcentration peut demander de transférer, au niveau des services déconcentrés de l'Etat, les moyens financiers leur permettant de remplir les responsabilités et fonctions qui leur ont été transférées.

**Ancrage technique :**

***Transfert de personnels et de moyens :***
La déconcentration peut demander de transférer au niveau des services déconcentrés de l'Etat les ressources humaines et les moyens techniques nécessaires pour remplir les responsabilités et fonctions qui leur ont été transférées.

## 32. Décentralisation :

**Définition :**

La décentralisation, est entendue ici comme un processus qui débouche sur la mise en place d'un « système administratif et politique dans lequel certains pouvoirs de décision sont assumés par des organes autonomes généralement élus ayant personnalité juridique, ressource et autorités propres »[31].

La décentralisation est donc un processus qui concerne les relations entre l'Etat et des institutions publiques locales. C'est donc bien un processus politique, basé sur un partage[32] du pouvoir politique.

**Finalités :**

Les processus de décentralisation sont sous tendus par les finalités suivantes :

- Améliorer la fourniture des services publics locaux aux citoyens
  Enfin, dernière grande finalité de la décentralisation, il s'agit d'améliorer la fourniture des services publics locaux aux citoyens. Les collectivités territoriales, par leur relation de proximité avec les citoyens, représentent le niveau le mieux à même de mettre en place les mécanismes de fourniture de services publics adaptés aux spécificités du territoire.

- Améliorer l'efficacité et l'efficience de l'Etat
  La modification de la structure de pouvoir de l'Etat, vise à en améliorer l'efficacité et l'efficience, en visant à atteindre un optimum politique et économique par la meilleure répartition possible entre ce qui relève de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales, en appliquant le principe de subsidiarité.

- Permettre l'exercice de la démocratie locale
  La mise en place des collectivités territoriales, avec à leur tête un exécutif et un délibératif élu vise à permettre l'exercice d'une démocratie locale qui rapproche le pouvoir, la décision du citoyen. Cet exercice de la démocratie locale passe par la mise en place d'une réelle maîtrise d'ouvrage locale, en capacité de définir, mettre en œuvre et suivre des politiques publiques locales.

- Favoriser le dialogue politique entre les différents niveaux et les différents acteurs
  Comme le rappelle Pierre Calame « on ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt »[33], la gouvernance multi-niveaux est une condition sine qua non pour résoudre les problèmes de la société. La décentralisation a aussi comme finalité de permettre le dialogue entre les différents niveaux et entre les différents acteurs, entre les dynamiques ascendantes et descendantes dans la refondation d'un espace public nécessaire à penser la société. Ceci passe par la mise en place de mécanismes de gouvernance locale basés sur la participation des citoyens, la redevabilité et la concertation entre acteurs publics et privés.

- Favoriser le développement territorial / local
  Démocratie locale, dialogue multi-acteurs et multi-niveaux sont identifiés comme devant permettre de contribuer au développement territorial ou local par la capacité des collectivités territoriales à renforcer ou développer des dynamiques territoriales.

[31] Source : CIEDEL
[32] Gérard Marcou dans la postface du rapport Gold de 2008 utilise lui le terme de « dispersion »
[33] Calame P., Projet de tribune de la confédération des mouvements citoyens sur les lois de décentralisation, FPH, sans date.

**Conditions de réussite des processus de décentralisation :**

Il est notoire que les finalités ci-dessus mentionné des processus de décentralisation, ne sont pas atteintes de manière systématique.

Les exemples ne manquent pas de processus de décentralisation qui multiplient les postes de charge ou les pratiques de mauvaise gestion au lieu d'améliorer l'efficience de l'Etat, de collectivités territoriales dont les pratiques sont peu démocratiques et se développent au détriment des dynamiques de développement territorial, de processus de décentralisation qui se traduisent par la dégradation des services publics plus que par leur amélioration.

Un certain nombre de conditions sont nécessaires -sinon suffisantes- pour permettre à la décentralisation de tendre vers les finalités qui lui sont dévolues. Ces conditions peuvent s'organiser en quatre champs, politique, juridique, financier et technique.

**Ancrage politique**

La condition de base du succès des processus de décentralisation est son ancrage politique, qui peut se décliner comme suit :

***Volonté politique nationale de décentraliser :***
La volonté politique de décentraliser est la condition centrale du succès de ces processus et de la mise en place d'un système qui soit fonctionnel et porteur d'une nouvelle vision de l'Etat. Cette volonté politique se matérialise par :

- Une impulsion permanente par le plus haut niveau de l'Etat en faveur de la réorganisation de l'Etat, pour vaincre les résistances, peur et blocages politiques, administratifs et financiers qui retardent si fréquemment les processus,
- L'inscription de la décentralisation dans la Constitution, comme socle de la réforme de l'Etat auquel les différents acteurs peuvent se référer pour faire avancer le processus
- L'existence d'un portage institutionnel approprié. S'il est acquis, que dans la majeure partie des pays, la décentralisation devrait relever de la primature, car il s'agit non pas d'un « secteur » mais bien d'une politique transversale, il est nécessaire pour le succès de ces processus que la décentralisation soit placée dans le paysage ministériel là où le portage sera le plus solide. Ceci est rarement le cas avec la mise en place d'un ministère dédié dont le poids politique face aux autres ministères est souvent très limité.
- Le respect scrupuleux du principe de subsidiarité, afin d'éviter les conflits de compétence entre ministère sectoriels et collectivités décentralisées, les ministères sectoriels ayant tendance à continuer à agir comme si les transferts de compétence aux collectivités territoriales n'avaient pas eu lieu.
- L'inscription de l'autonomie fiscale des collectivités (capacité à recouvrer l'impôt, à en fixer les bases ou les taux…) et des transferts financiers de l'Etat dans les textes fondateurs de l'Etat, de manière à permettre aux collectivités territoriales de se doter des moyens nécessaires pour remplir leurs fonctions mais aussi d'être redevable face aux citoyens – contribuables.

***Complétude du processus de décentralisation***

- La couverture de l'ensemble du territoire national par des collectivités décentralisées et la mise en place des différents niveaux de collectivités territoriales nécessaires à la prise en charge des différentes fonctions que celles-ci peuvent assumer, en termes de services de proximité, de prospective et d'aménagement structurant, de développement économique est également une condition nécessaire au succès des processus de décentralisation.
- Cette complétude en termes de couverture territoriale, de niveaux et de fonctions tend de plus en plus à être complétée par une adaptation des statuts des collectivités territoriales aux spécificités des territoires, pour ainsi développer des statuts en adéquation avec le contexte (métropoles en France par exemple)

***Gouvernance et démocratie locale***

- La mise en place d'un exécutif et d'un délibératif local élu ayant un mandat démocratique de représentation des citoyens basé sur le principe de l'égalité de chaque citoyen dans les urnes, et donc remettant en cause les bases des systèmes de pouvoir anciens (pouvoir des notables, des lignages, des ainés…), soumis à la sanction du vote en fin de mandat est une condition nécessaire au succès de la décentralisation, car légitimant les responsables politiques des collectivités territoriales et permettant aux citoyens d'exercer à l'échelon local leur pouvoir électoral.
- Cette démocratie locale, demande à être complétée par des modalités, de participation des citoyens et de leurs organisations dans l'action publique, dans le cadre de la mise en place de mécanismes de gouvernance locale articulant les différentes catégories d'acteur (cf point suivant).

***L'émergence d'une « classe politique locale »***

responsable, compétente, dépositaire d'une vision de leur territoire

**Ancrage juridique**

***Libre administration des collectivités territoriales***

- La garantie de la libre administration des collectivités territoriales, permettant à celles-ci dans le cadre juridique fixé par l'Etat d'avoir une liberté d'action et d'organisation, est une condition nécessaire au bon fonctionnement des collectivités territoriales. Cette autonomie de fonctionnement des collectivités territoriales, peut être politique (capacité à légiférer) ou administrative (autonomie dans le cadre législatif défini par l'Etat).
  Dans tous les cas elle garantit la « liberté d'action et d'organisation de l'autorité locale dans le cadre des lois »[34], l'Etat se devant de respecter l'autonomie des collectivités territoriales.

***Transfert de compétence***

- Le transfert de compétences précises, faisant l'objet de décrets d'application organisant et règlementant celui-ci (statut des investissements, modalités de transfert des équipements…), organisant la relation avec les ministères sectoriels en charge jusque-là de ces compétences, spécifiant la répartition des fonctions et des responsabilités (règlementation, contrôle, mise en œuvre…) est une condition absolue du respect de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, et donc de leur capacité d'autonomie.

***Statut des agents des collectivités territoriales***

- L'existence d'un statut des agents des collectivités territoriales garantissant la stabilité des agents dans leurs fonctions indépendamment des alternances politiques, définissant une grille de rémunération, des modalités de progression administrative, des filières de formation… est également une des condition du succès des processus de décentralisation.

**Ancrage financier**

***Transfert de ressources***

- L'existence de transfert de ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales, et la concomitance de ces transferts financiers avec les transferts de compétence est une condition de base de la décentralisation, au cœur des relations entre collectivités territoriales et l'Etat. Ce transfert de ressource, qui en théorie devrait être à la hauteur du transfert de compétence, est moindre dans la réalité. Aucun Etat n'est en mesure d'assurer le financement de l'ensemble des charges liées aux compétences qu'il transfère. Il est également indispensable que les montants et la périodicité des transferts financiers aux collectivités soient réguliers et prévisibles.

[34] Marcou Gérard, rapport GOLD 2008, CGLU

***Capacité à mobiliser des ressources locales***

- La capacité à définir, mettre en place et lever des ressources locales dans des modalités de relation avec les autorités de l'Etat qui peuvent être différenciées est une des conditions de base de la décentralisation. Ceci est particulièrement sensible en ce qui concerne la capacité à créer des impôts et taxes, à définir les bases et/ou les taux de la fiscalité locale, et à s'assurer de la redistribution par l'Etat de la fiscalité locale ou nationale qui revient aux collectivités territoriales.

**Ancrage technique**

***Capacité à employer***

- La disponibilité en ressources humaines compétentes pour travailler au sein des collectivités territoriales et l'existence d'une offre de formation pertinente pour les agents des collectivités
- La capacité de la collectivité territoriale à se doter ou à mobiliser les ressources humaines suffisantes pour assurer les compétences transférées et le fonctionnement de l'institution locale est une condition nécessaire au fonctionnement des collectivités territoriales.

## 33. Gouvernance locale :

**Définition :**

La gouvernance locale est entendue comme étant « l'ensemble des régulations (politiques, économiques, culturelles…), dans un territoire donné qui permettent à une société locale un « vivre ensemble apaisé » et de garantir sa pérennité à long terme »[35].

**Finalités**

- Renforcer, refonder la légitimité de l'action publique locale.
  Face à la délégitimation de l'action publique, face à la crise de citoyenneté qui affecte les sociétés, la gouvernance locale vise à mettre en place les mécanismes permettant de sortir de l'idée que le bien public est le monopole du secteur public, reconnaissant le pouvoir d'agir et de contribuer au bien commun des citoyens organisés ou non et de relégitimer l'action publique locale dans une démarche de co-construction de l'action publique locale[36].

- Améliorer l'efficacité et la pertinence de l'action publique locale
  La gouvernance locale par l'inclusion des différentes forces sociales du territoire dans les processus de décision, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques locales vise à améliorer l'efficacité, l'efficience et la pertinence de l'action publique locale.

- Articuler l'action publique locale avec les processus politiques des sociétés locales
  La gouvernance locale par l'intégration des différentes forces vives du territoire qui « gouvernent » celui-ci avec les autorités locales vise à articuler l'action publique des collectivités territoriales et de l'Etat avec les autres formes de production d'une action publique sur le territoire à travers la création et l'animation d'un espace public local.

- Réinventer les modes de gestion de la société par ses propres acteurs

[35] Définition CIEDEL

[36] C'est ce que mentionne le MAE dans le rapport 2012 « l'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique » qui entend la gouvernance locale comme « les processus mis en place par les autorités locales permettant l'implication des citoyens à la définition et la mise en œuvre des politiques au niveau des territoires »

La gouvernance locale vise à permettre aux différents acteurs du territoire de contribuer à définir et mettre en œuvre les mécanismes de gestion de la société locale en définissant des modes d'organisation et des modes de gestion des affaires publiques propres à chaque territoire.

- Mettre en place les modalités de participation des citoyens à l'action publique locale.
  La gouvernance locale vise à permettre aux citoyens d'une part d'être informés, de participer et de contrôler l'action publique locale, mais également d'être responsable et redevable de leur participation à la définition, mise en œuvre, suivi et évaluation de l'action publique locale. Les citoyens assumant de fait une co-responsabilité, dans un équilibre de droits et de responsabilités.

- Prendre en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général et non pas des seuls intérêts collectifs.

- Enfin la gouvernance locale vise à permettre de dépasser les intérêts collectifs et catégoriels des différentes familles d'acteur du territoire par la recherche de l'intérêt général, dans un processus de négociation et d'apprentissage pour la co-construction du bien public.

**Conditions de réussite**

**Ancrage politique :**

***Implication des différentes familles d'acteur dans la constitution d'un espace public***

- L'implication des différentes familles d'acteurs, organisées ou non, formelles ou non, présentes sur le territoire et ayant un intérêt dans l'action publique est la condition première pour permettre la mise en place de mécanismes de gouvernance locale.

***Mise en place d'espaces de dialogue***

- La gouvernance locale passe par la mise en place d'espaces d'interaction et de dialogue entre les acteurs du territoire permettant l'information, le débat, la confrontation pour co-produire l'action publique.

***Définition de règles du jeu sur les devoirs et responsabilités des différents acteurs***

- La définition de règles du jeu claires, situant les niveaux de décision, clarifiant ce qui relève soit de la co-décision, soit de la concertation, soit de la consultation ou enfin de l'information, permettant de fixer les devoirs et responsabilités de chaque acteur, est une conditions de base pour le bon fonctionnement des mécanismes de gouvernance locale.

**Ancrage institutionnel**

***Mise en place d'un cadre institutionnel propre à chaque territoire***

- Il est nécessaire de rechercher l'articulation entre la prise en compte du cadre institutionnel normalisé (textes règlementaires sur la participation) et du cadre institutionnel propre à chaque territoire, ouvert aux initiatives locales, adaptant les mécanismes de gouvernance locale aux spécificités sociales, économiques, géographiques de chaque territoire.

**Ancrage territorial**

***Articulation entre les territoires et les niveaux***

- La gouvernance locale concerne à la fois les différents territoires locaux (vécus, perçus, administratifs…) -ce qui amène à réfléchir la gouvernance locale au-delà des seuls territoires administratifs- et leur articulation avec les autres niveaux (méso, nationaux et internationaux).
  Les différentes dimensions du local et l'articulation entre les niveaux doivent être prises en compte.

**Ancrage opérationnel**

***Processus global***

- La gouvernance locale demande de prendre en compte la réalité de manière globale et non plus seulement sectorielle, pour intégrer la manière dont celle-ci est perçue et vécue par les citoyens et leurs organisations qui raisonnent de manière globale. Il est donc essentiel d'adopter une vision transversale, une vision globale au niveau local.

***Processus axé sur les résultats***

- Enfin, il est nécessaire que les mécanismes de gouvernance locale débouchent sur des résultats opérationnels, visibles pour les citoyens et leurs organisations, contribuant à améliorer leurs conditions de vie, garantissant ainsi la pérennisation des mécanismes de gouvernance locale.

## 34. Décentralisation, déconcentration, gouvernance locale, trois dimensions de la Réforme de l'Etat

Ces trois processus intimement liés, sont trois volets de la réforme de l'Etat et à ce titre sont trois processus éminemment politiques qui relèvent d'une même dynamique de redistribution des cartes du pouvoir au sein des services de l'Etat, entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées, et entre les citoyens organisés, les services de l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées.

Ces processus sont en œuvre depuis la charnière de la fin des années 80 et du début des années 90 dans la majeure partie des pays, que ce soit en Afrique francophone, dans les Caraïbes, en Amérique Latine, mais aussi en Europe centrale et orientale. Ils font l'objet de débats de fond sur leur pertinence, en particulier la question fréquemment posée est celle de la capacité d'un Etat faible à fonctionner de manière décentralisée.

La conception française de la **décentralisation** (rôle des autorités locales, subsidiarité, etc.) insiste en outre, à la fois sur l'importance du rôle régulateur de l'Etat et de son rapprochement nécessaire avec le citoyen (**déconcentration**) et sur les diverses interactions entre l'Etat et les citoyens, qui sont les enjeux (redevabilité, transparence, proximité, etc.) de la **gouvernance locale**. Ces trois aspects à ce jour considérés comme indissociables dans une conception qui, sans vouloir être érigée en « modèle », est la base des interventions de la coopération française dans ce domaine sont aujourd'hui confrontés à la réflexion de plus en plus de cadres et d'hommes politiques des pays du Sud sur la nécessité ou non de maintenir un parallélisme entre décentralisation et déconcentration.

## 35. L'évaluation thématique, une entrée par la décentralisation

L'évaluation thématique de fait intègre l'analyse de projets et de démarches d'appui qui concernent ces trois processus. Toutefois, l'évaluation thématique vise, dans ses enjeux, à contribuer à la redéfinition d'une stratégie française d'appui à la décentralisation, qui est de fait perçu comme le maillon central de la Réforme de l'Etat.
L'entrée de ce travail est donc bien une entrée par la décentralisation, même si de fait la décentralisation ne peut pas se penser en dehors des liens entre celle-ci et la déconcentration et la gouvernance locale.
Dans la suite du travail, le terme générique utilisé sera donc le terme de décentralisation, les termes «déconcentration » et « gouvernance locale », n'étant utilisés que quand il sera fait explicitement référence à leur contenu spécifique.

# 4. Les projets objet de l'évaluation thématique

L'évaluation thématique est basée sur l'étude d'un stock de 23 projets (21 FSP Etat et 2 FSP mobilisateurs), conformément au tableau suivant :

| Année projet | Numéro projet | Intitule du projet | Nom pays | Type de revue |
|---|---|---|---|---|
| **FSP Etat** | | | | |
| 2000 | 42 | «Appui à la décentralisation et à la gestion urbaine - PADGU » | BENIN | Revue bibliographique |
| 2001 | 151 | Projet d'appui au processus de décentralisation | NAMIBIE | Revue bibliographique |
| 2003 | 43 | Accompagnement du processus de décentralisation marocain | MAROC | Revue bibliographique |
| 2003 | 19 | Programme d'appui au Démarrage de la Décentralisation au Niger- PADDEN | NIGER | Revue bibliographique |
| 2003 | 57 | Appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie (PADDEM 2) | MAURITANIE | Revue bibliographique |
| 2005 | 49 | Appui institutionnel aux municipalités d'une province frontalière | DOMINICAINE, REP. | Revue bibliographique |
| 2005 | 83 | Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale | GHANA | Revue bibliographique |
| 2006 | 30 | Programme de modernisation de l'administration territoriale et d'appui aux collectivités territoriales décentralisées. | CAMEROUN | Revue bibliographique |
| 2007 | 48 | Appui institutionnel à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire en Algérie | ALGERIE | Revue bibliographique |
| 2006 | 40 | Projet d'appui à la décentralisation et aux communes (PADC/BF) | BURKINA-FASO | Revue approfondie |
| 2007 | 51 | Appui au Processus de Décentralisation au Togo | TOGO | Revue approfondie |
| 2007 | 9 | Appui à la gouvernance au Cap-Vert | CAP-VERT | Revue approfondie |
| 2008 | 11 | Appui à la décentralisation en Haïti | HAITI | Revue approfondie |
| 2008 | 20 | Renforcement de la gouvernance au Mali | MALI | Revue approfondie |
| 2008 | 22 | Projet de gouvernance locale et de cohésion sociale à Nouakchott | MAURITANIE | Revue approfondie |
| 2010 | 8 | Accompagnement du processus de déconcentration marocain | MAROC | Revue sommaire |
| 2012 | 4 | Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (PA2D) au Bénin | BENIN | Revue sommaire |
| 2012 | 16 | Modernisation de l'Etat et Décentralisation au Niger- MEDEN | NIGER | Revue sommaire |
| 2013 | 2 | Renforcement de la redevabilité des politiques publiques | TCHAD | Revue sommaire |
| 2013 | 15 | Appui à la décentralisation et à la gouvernance financière des collectivités locales | TUNISIE | Revue bibliographique |
| 2013 | 28 | Consolidation des institutions publiques, de l'Etat de droit et de la société civile | MALI | Revue bibliographique |
| **Sous total : 21 FSP Etat** | | | | |
| **FSP Mobilisateurs** | | | | |
| 2007 | 14 | Appui à la gouvernance locale dans les pays de la zone de solidarité prioritaire | Mobilisateur | Revue sommaire |
| 2011 | 29 | Renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale en Afrique subsaharienne | Mobilisateur | Revue sommaire |
| **Sous total : 2 FSP Mobilisateurs** | | | | |
| **Total : 23 projets** | | | | |

A ce stade de l'étude ce sont les FSP Etat qui ont été étudiés.

L'analyse du stock de projets étudiés permet d'identifier les principaux éléments suivants :

**Domaines concernés par les projets :**

| | Nombre de FSP Etat | % |
|---|---|---|
| Déconcentration | 2 | 10 % |
| Déconcentration et décentralisation | 12 | 55 % |
| Déconcentration, décentralisation et gouvernance locale | 2 | 10 % |
| Décentralisation et gouvernance locale | 4 | 20 % |
| Autre | 1 | 5 % |
| Total | 21 | 100 % |

De fait :

- 18 projets sur 21 concernent le champ de la décentralisation
- 16 projets sur 21 concernent le champ de la déconcentration
- 6 projets sur 21 concernent le champ de la gouvernance locale

**Répartition géographique :**

| | Nombre de FSP Etat | % |
|---|---|---|
| Pourtour méditerranéen | 4 | 20 % |
| Afrique de l'Ouest | 12 | 60 % |
| Afrique centrale | 2 | 10 % |
| Afrique australe | 1 | 5 % |
| Caraïbes | 2 | 10 % |
| Total | 21 | |

**Niveau de budget prévisionnel :**

| | Nombre de FSP Etat | % |
|---|---|---|
| Inférieur à 500 k€ | 4 | 20 % |
| 500 à 1 000 k€ | 7 | 30 % |
| 1 000 à 2 000 k€ | 8 | 40 % |
| Supérieur à 2 000 k€ | 2 | 10 % |
| Total | 21 | |

Nota : pour les FSP composites, il s'agit de la part concernant les domaines liés à la décentralisation, déconcentration et gouvernance locale ou nationale

# 5. Présentation des typologies

L'élaboration des typologies des processus de décentralisation et des projets d'appui à la décentralisation visa à permettre de différencier les analyses, jugements évaluatifs et recommandations en fonction des catégories de projets mis en œuvre et des processus de décentralisation dans lesquels ils se situent. A ce stade de l'avancée de l'évaluation thématique, les typologies sont encore à l'étape d'ébauches, mais il est déjà possible de faire ressortir les principaux critères discriminants et types de projets et de décentralisation.

## 51. Typologie des processus de décentralisation

L'élaboration des typologies des processus de décentralisation est éminemment complexe du fait à la fois de la diversité des Etats, des processus et de leur évolution dans le temps.

En cherchant à élaborer une typologie des processus qui soit la plus opératoire possible pour d'une part expliquer les résultats des projets en cours et surtout pour guider les orientations, il apparait possible de construire une typologie simple sur la base de deux grands critères :

- La nature du processus de décentralisation :

  Deux grands modèles se dégagent des situations des 18 pays concernés par l'étude :
  - Le modèle francophone, de décentralisation par la mise en place de collectivités territoriales dotées d'une réelle autonomie locale
  - Le modèle anglophone, basé sur le principe de la « devolution », qui associe déconcentration et décentralisation, la collectivité territoriale mettant en œuvre les politiques publiques nationales

- La volonté politique de décentraliser :

  A ce stade, en 2014, il apparait une absence de volonté politique de décentraliser, à l'exception du seul Etat concerné à ce jour par une dynamique sociale et politique de changement qui est la Tunisie.

  Derrière ce critère, il est possible de dégager deux sous-groupes, celui des Etats où la décentralisation reste embryonnaire, soit que l'ensemble du territoire ne soit pas encore concerné par le processus (cas du Tchad), soit qu'il n'y ait pas ou plus d'autorités locales élues (cas du Togo, d'Haïti) ou que l'autonomie locale soit fortement contrôlée par l'Etat central (cas du Cameroun) ; et celui des Etats où l'essentiel des cadres institutionnels de la décentralisation sont là, mais où par manque de volonté politique ; la décentralisation est en panne (cas du Niger, de la Mauritanie…).

Cette typologie simple, voire peut-être simpliste permet d'établir quatre catégories de processus de décentralisation :

<table>
<tr><td></td><td>Décentralisation de type « francophone »</td><td>Décentralisation de type « anglophone »</td></tr>
<tr><td>Volonté politique de décentraliser</td><td>Ex : Tunisie</td><td>Pas d'ex dans l'échantillon</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Absence de volonté politique de décentraliser<br>- Processus encore partiel</td><td>Ex Togo, Tchad, Haïti</td><td>Pas d'ex dans l'échantillon</td></tr>
<tr><td>Ex : Niger, Mauritanie,<br><br>- Processus formel complet</td><td>Ex Ghana</td></tr>
</table>

Ces quatre catégories pourront permettre d'adapter les recommandations à chacun des cas des processus de décentralisation des pays de concentration de la coopération française.

## 52. Typologie des projets FSP Etat

La revue des différents projets permet également de faire apparaître les principaux critères de typologie des projets FSP mis en œuvre :

- Les projets FSP composites ou centrés sur la décentralisation
  Ce critère permet de différencier les FSP centrés autour de la problématique d'appui à la décentralisation, dont le positionnement institutionnel, le pilotage, l'organisation peut être relativement clair des projets qui recouvrent différents domaines (décentralisation, justice, développement économique) qui complexifie leur positionnement institutionnel, leur pilotage…

- Les projets d'appui au processus de décentralisation et les projets d'appui au système de gouvernement décentralisé
  Ce critère permet de différencier les projets centrés sur l'appui au processus descendant, à partir de l'Etat, de mise en place des cadres, institutions, normes nécessaires à la décentralisation des projets centrés sur l'appui au processus ascendant, via le renforcement des collectivités territoriales et de leurs organisations,

- Les projets à visée technique ou politique
  Ce critère permet de différencier les projets qui visent à influencer les politiques de décentralisation, de ceux qui visent à mettre en place des projets à visée opérationnelle.

Ces trois critères permettent de construire une typologie simple, et pourront servir à orienter les recommandations :

| | Projets d'appui au processus de décentralisation | | Projet d'appui au système de gouvernement décentralisé | |
|---|---|---|---|---|
| | FSP composite | FSP simple | FSP composite | FSP simple |
| Projet opérationnel | FSP Tchad | FSP MEDEN Niger | nc | Ex. FSP GLCS Mauritanie |
| Projet politique | nc | nc | nc | nc |

## 53. Des typologies qui restent à éprouver

L'approfondissement des recommandations devra permettre d'affiner, compléter, faire évoluer ces typologies pour qu'elles soient de vrais outils d'orientation dans la conception et mise en œuvre des futurs FSP.

# 6. Réponses aux questions évaluatives.

A partir des revues bibliographiques, sommaires et approfondies réalisées, il est possible d'apporter les réponses suivantes aux questions évaluatives posées par l'évaluation thématique.

Pour chaque question évaluative nous nous efforçons de présenter les constats puis les analyses et le jugement évaluatif.

Les recommandations, sont présentées dans le point suivant, sans suivre de manière mécanique chacune des questions évaluatives, certaines recommandations pouvant correspondre à plusieurs questions évaluatives à la fois.

## 6.1. Cohérence de la conception du projet.

**Les constats :**

Il existe une grande diversité dans la qualité des rapports de présentation, et en particulier de la construction logique des projets. Derrière cette diversité, il est possible de constater que :

- Plus de la moitié des projets sont trop ambitieux au regard des moyens dont ils disposent, et du contexte dans lequel ils sont élaborés et mis en œuvre.

  Cet excès d'ambition, se retrouve aux différents niveaux de la construction logique des projets, comme le montrent les exemples suivant :

  Au niveau des finalités :
  Le FSP 2012-4, PA2D Bénin, se fixe de contribuer aux finalités suivantes :
  - « améliorer l'efficacité des institutions publiques et administratives de l'Etat au niveau central, départemental et communal, sa légitimité et sa capacité à délivrer des services de qualité aux citoyens,
  - renforcer les capacités de gouvernance urbaine et fiscale des collectivités territoriales dans le cadre du processus de décentralisation mis en œuvre par les autorités nationales,
  - créer des bases de données nationales issues des informations recueillies à travers les opérations d'adressage,
  - augmenter le rendement de la fiscalité nationale issue des informations recueillies par les opérations d'adressage réalisées dans le cadre de l'amélioration des RFU,
  - promouvoir la citoyenneté et la démocratie, ainsi que la diffusion de politiques de développement participatives, éthiques et solidaires ».

- Au niveau des objectifs au regard des moyens :
  Le FSP 2007-51 APRODECT Togo, visait dans sa composante deux le « renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs du processus de décentralisation », avec un budget de 555 mille euros.

- Dans la majorité des projets il y a un manque de cohérence entre les activités et les objectifs
  Le FSP 2006-40 PADC Burkina Faso, visait dans sa composante 4 à « promouvoir le développement de la fiscalité locale », en faisant réaliser une étude sur le potentiel fiscal de trois communes, en réalisant une formation de formateur et des ateliers de formation régionaux.

- Dans tous les projets, il y a un déficit dans l'identification des indicateurs

  Le FSP 2013-28, CEPIDEC Mali, pour sa composante 1 dont l'objectif est de « appuyer la société civile, la refondation de la gouvernance et la réconciliation nationale », s'est donné pour indicateurs de résultats :

  - « Processus de paix et réconciliation dans le Nord Mali bien engagé ;
  - Implication des femmes
  - Retour progressif des populations déplacées et réfugiées dans le Nord Mali ;
  - Nombre important de manifestations culturelles organisées ;
  - Nombre important de conférences, débats et productions culturelles (émissions, publications)
  - Nombre important d'évènements médiatiques qui prennent mieux en compte les sujets de société, notamment ceux liés à la transition »

- Dans quasiment tous les projets, les conditions préalables et les conditions suspensives soient sont inexistantes, soit ne sont pas adaptées, soit ne sont pas respectées
  Par exemple le FSP 2007-51 APRODECT au Togo élaboré avant que la décentralisation ne soit effective, a été construit en partant du principe que la décentralisation serait effective et que les élections locales auraient lieu. Il était construit autour de trois objectifs,
  - « Promouvoir les enjeux de la décentralisation auprès de la population et convaincre les relais d'opinion de la pertinence de ses objectifs ;
  - Fournir aux acteurs politiques et administratifs des collectivités territoriales, à travers des actions de formation, les capacités personnelles pour une mise en œuvre aussi complète et efficace que possible de la décentralisation dans les institutions du pays ;
  - Lancer à titre expérimental des innovations dans la gestion des différents domaines de compétence transférés aux collectivités territoriales par la décentralisation en vue de leur généralisation ultérieure »,

  Mais il n'avait pas de conditions préalables au démarrage du projet liées à la tenue des élections locales, ce qui a eu pour conséquence que le projet, centré sur l'appui à la décentralisation, a été mis en œuvre pendant près de cinq ans alors que les élections locales n'ont toujours pas eu lieu dans le pays, ceci sans faire l'objet d'un reformulation de sa logique d'intervention pour l'adapter au contexte national, ceci pouvant aller jusqu'à la réalisation de certaines actions (élaboration de documents pédagogiques par exemple) qui n'ont fait l'objet d'aucune utilisation.

- La complémentarité entre les composantes pose question dans la majorité des projets

  Le FSP 2013-2, renforcement de la redevabilité des politiques publiques au Tchad a trois composantes : « Amélioration de l'environnement des affaires ; décentralisation ; et amélioration de la maîtrise de l'Etat sur sa politiques de développement et sa redevabilité ». La cohérence entre ces trois composantes reste limitée.

- Dans aucun projet on ne retrouve des objectifs politiques

Le constat global est celui d'une trop grande dispersion des projets, qui souffrent d'un manque de priorisation ainsi que d'un manque de clarification des cibles à atteindre. Ceci a pour conséquence que les projets dans leur majorité manquent de cohérence.

**Analyse et jugement évaluatif :**

Cette situation s'explique de plusieurs manières :

***Au niveau des personnes en charge du montage des projets :***

- Une faible compétence en montage de projet
  Le constat est que les rapports de présentation sont généralement rédigés par des personnes au niveau des postes qui n'ont pas de formation ni de pratique en montage de projet, et particulièrement dans l'élaboration des cadres logiques.
  Ceci se ressent, même si le format de présentation de la logique d'intervention des FSP est une version simplifiée du cadre logique, dans la construction logique des projets en particulier dans la rédaction des objectifs, résultats et indicateurs et dans la construction logique entre les différents niveaux.

- Une connaissance partielle des réalités du terrain
  Les personnes en charge de la rédaction des rapports de présentation au niveau des postes, sont de par leurs fonctions, basées en capitale, avec des relations essentiellement au niveau de responsables administratifs et politiques. A ce titre, ils connaissent peu ou mal les réalités des services de l'Etat au niveau opérationnel, voire des réalités des collectivités territoriales en dehors de la ville capitale.
  Connaissant peu ou mal ces réalités, les projets sont rédigés sans prendre en compte les réalités opérationnelles du terrain comme par exemple le niveau réel de fonctionnalité des services de l'Etat et des collectivités territoriales, les contraintes d'accès à l'énergie électrique et aux connexions internet, les relations au jour le jour entre l'administration et les collectivités territoriales…

- Un manque d'expérience de chef de projet des personnes qui rédigent les projets
  Enfin, les personnes en charge de la rédaction des rapports de présentation ont rarement été eux-mêmes chefs de projets et donc n'ont pas l'expérience opérationnelle des difficultés pratiques liées au montage de projet comme par exemple l'articulation dans le même projet entre une composante d'appui au ministère en charge de la décentralisation, une composante d'appui à l'association de pouvoirs locaux et une composante d'appui aux collectivités territoriales. Ils n'ont pas non plus l'expérience de la mise en œuvre opérationnelle des actions, ce qui peut les mener à multiplier les actions prévues. Par exemple le FSP 2008-20 renforcement de la gouvernance au Mali, dont une composante était centrée sur la création d'un espace de dialogue, d'observation et d'échange d'expériences sur les questions de gouvernance, le Forum Multi-acteurs, prévoyait l'organisation de 4 forums par an, basé chacun sur une étude, deux diagnostics participatifs, relayés par un forum internet, des émissions de radio communautaire…

**Au niveau de la démarche de montage de projet**

- Un manque de participation des partenaires
  L'implication des partenaires dans le montage des projets reste souvent virtuel, soit du fait qu'il n'y a pas réellement de demande, soit du fait d'un manque de maîtrise des démarches participatives de conception de projet, les démarches mises en œuvre étant plus des démarches d'information ou de validation que de réelles démarches de co-construction.

- Des avenants rédigés de manière déconnectée des réalités du terrain
  De même, le seul cas de projet ayant bénéficié d'avenants (FSP 2008-11 d'appui au processus de décentralisation en Haïti), montre des avenants peu cohérents avec le projet initial. En effet, alors que le projet visait d'une part à renforcer les capacités de pilotage du ministère de la décentralisation et à former les acteurs de la décentralisation, l'avenant N°2 est presque totalement centré sur la problématique de l'urbanisme (recensement, permis de construire, aménagement, formation), sans renforcement de l'assistance technique.

**Au niveau des financements disponibles :**

- Une tendance à monter des projets « bancables »

Face à la diminution des crédits disponibles, il y a une tendance dans la rédaction des rapports de présentation à privilégier les objectifs, résultats et activités dont les rédacteurs pensent qu'elles répondent aux attentes des décideurs, de manière à augmenter les chances que le FSP soit approuvé. Ceci a pour conséquence d'amener à l'élaboration de projets trop ambitieux, couvrant tout le territoire national et développant des partenariats avec les différentes catégories d'acteurs, au lieu de présenter des projets ciblés, et à la mesure des moyens disponibles.

- La tendance à regrouper plusieurs FSP dans un seul rapport de présentation.
  Dans le même ordre d'idée, la diminution des crédits et du nombre de FSP finançables amène à regrouper plusieurs FSP potentiels dans un même projet. Ceci amène à chercher à mettre en cohérence des composantes fort peu reliée entre elles, comme dans le FSP 2013-2, renforcement de la redevabilité des politiques publiques au Tchad, d'un budget de 1 000 000 euros, dont la composante 1 vise à accroître la maîtrise de l'Etat sur sa politique de développement et sa redevabilité envers les citoyens, la composante 2 à accompagner le processus de décentralisation et la composante 3 à encourager des réformes structurelles visant à améliorer l'environnement des affaires.
  Ce type de projet d'une part manque de cohérence interne, d'autre part tend au saupoudrage des moyens.
  Potentiellement, il pourrait être pertinent de regrouper dans un même FSP des composantes complémentaires (finance publique et décentralisation par exemple) dans une stratégie globale. Dans l'échantillon des FSP évalués nous n'avons pas identifiés de cas de ce type.

- La difficulté à s'adapter à la réduction des moyens disponibles.
  Enfin, la réduction des moyens disponibles pour la mise en œuvre des FSP, qui conduit à des arbitrages budgétaire dans les aller retour entre le poste et le département, n'est pas toujours suivi d'une révision des objectifs et résultats attendus, comme dans le cas du FSP 2012-16, Modernisation de l'Etat et Décentralisation au Niger dont le budget a été au moins réduit de moitié sans que cela ne modifie ni le nombre de composantes ni les objectifs de celles-ci, rendant le projet très ambitieux au regard des moyens réellement disponibles.

**Au niveau de la nature même des projets**

- La difficulté à faire rentrer des objectifs de réforme de l'Etat dans un cadre projet
  Enfin, les projets élaborés sont tous des projets qui touchent de fait au champ politique qui est celui de la réforme de l'Etat. Mais il est difficile de faire rentrer des objectifs qui ont trait à des enjeux de redéfinition du rôle de l'Etat dans des projets dont la durée est de 2 à 4 ans.

**<u>Un manque de cohérence de la majeure partie des projets qui ne doit pas occulter des réussites</u>**

A contrario, on constate que certains projets dans leur conception sont cohérents, leur logique d'intervention est bien construite, leurs ambitions sont à la mesure des moyens et prend en compte les contraintes du contexte, ils sont relativement resserrés autour d'objectifs limités.
Ces projets majoritairement répondent à deux conditions :

- Soit ils partent d'initiatives locales, comme c'est le cas du FSP 2005-49, appui institutionnel aux municipalités d'une province frontalière en république dominicaine, qui est basée sur une initiative du CONARE dominicain, ou comme c'est le cas du FSP 2008-20, renforcement de la gouvernance au Mali qui s'appuie sur une initiative antérieure au projet, conçue par un think tank malien l'ARGA (dirigé par Ousmane Sy),
- Soit ils ont été conçus au terme d'un réel travail participatif avec les partenaires, comme c'est le cas du FSP 2013-15, appui à la décentralisation et à la gouvernance financière des collectivités locales en Tunisie.

## 6.2. Gouvernance : les modalités de pilotage mises en place ont-t-elles facilité l'exécution des projets ?

**Les constats :**

L'ensemble des FSP bilatéraux sont placés sous l'égide d'un comité de pilotage composé des partenaires du pays bénéficiaires et des partenaires français, et dont les réunions sont prévues une à deux fois par an. Ce comité de pilotage, suivant les rapports de présentation, peut avoir des fonctions assez différenciées :

Des fonctions politiques :

- « le comité de pilotage est l'instance d'orientation et de décision du projet »[37].

Des fonctions de gestion :

- « le comité de pilotage est conçu comme un espace de gestion partenariale du projet »[38]

Des fonctions techniques :

- « Les responsabilités du comité de pilotage se limitent au pilotage opérationnel du projet et à d'éventuelles modifications mineures »[39]

Quand ce n'est pas une absence de fonction, comme ce projet[40] qui mentionne simplement « le comité de pilotage du projet sera co-présidé par le Ministre du Travail, de la fonction publique et des relations avec les institutions ou par délégation par le Commissaire au Développement Institutionnel et l'Ambassade de France, il regroupera… ».

Ces comités de pilotage sont généralement conçus sur des bases très large, regroupant jusqu'à 17 membres[41]

Dans certains projets, les comités de pilotage sont complétés, par d'autres instances :

- Conseil scientifique
- Comités de suivi ou comités techniques par composante ou sous composante.

Enfin, un des ETI, soit seul, soit en lien avec un partenaire du pays bénéficiaire est en charge de la mise en oeuvre du projet. Un seul projet a été conçu sans ETI chef de projet, la mise en œuvre du projet étant confiée à une unité de gestion du projet[42].

Dans la mise en œuvre des projets on constate que :

Comités de pilotage :

- Ils se réunissent rarement à la périodicité prévue. Sur les 21 FSP bilatéraux étudiés, seuls trois ont vu les comités de pilotage se réunir à la périodicité prévue ou plus fréquemment que prévu[43]. Pour les autres, il arrive qu'ils ne se réunissent que deux fois durant toute la vie du projet[44], ou jamais durant toute la durée du projet[45]. En absence de réunion du comité de pilotage les décisions se sont prises dans le cadre de réunions bilatérales entre

[37] FSP 2008-11, Appui au processus de décentralisation en Haïti
[38] FSP 2008-22, projet de gouvernance locale et de cohésion sociale à Nouakchott
[39] FSP 2008-20, renforcement de la gouvernance au Mali
[40] FSP 2013-28, Consolidation des Institutions Publiques, de l'Etat de droit et de la société civile - Mali
[41] Idem.
[42] FSP 2010-8, accompagnement du processus de déconcentration marocain.
[43] Le comité de pilotage du FSP 2007-14 Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale au Ghana s'est réuni tous les 6 mois au lieu d'une fois par an comme prévu.
[44] C'est en particulier le cas du FSP 2006-40 Projet d'appui à la décentralisation et aux communes au Burkina Faso, du FSP 2007-14 Appui au processus de décentralisation au Togo et du FSP 2003-43 accompagnement du processus de décentralisation marocain.
[45] FSP 2006-30 Programme de modernisation de l'administration territoriale et d'appui aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.

l'ETI et le ministre (Togo, Namibie, Cameroun), de réunions bilatérales entre l'ETI et le SCAC, ou directement par le SCAC ou l'ETI.

En moyenne, sur les projets dont nous avons les données, les comités de pilotage se réunissent un peu moins d'une fois par an.

- Ils peinent à réunir l'ensemble des membres prévus, les représentations étant généralement de rang inférieur du rang prévu, à l'exception de la partie française qui est souvent mieux représentée que ce qui était prévu [46], ceci est particulièrement vrai pour les FSP « composites » qui comportent des composantes peu articulées entre elles et dépendant d'institutions ou de départements ministériels différents.
- Ils ont un rôle essentiellement informatif et prennent peu de décisions politiques, celles-ci étant prises à d'autres niveaux, soit directement au SCAC, soit en négociation directe entre le SCAC et le département ministériel qui abrite le projet, soit directement par le chef de projet[47].

Comités de suivi ou comités techniques :

La situation est ici fortement différenciée, entre des FSP pour lesquels ces comités restent lettre morte, et d'autres où ils se constituent en réels espaces de suivi de la mise en œuvre des composantes[48]

Chef de projet :

- Les ETI fonctionnent de manière très autonome par rapport aux partenaires. Sur l'ensemble des projets étudiés, nous avons relevé un seul cas, le FSP 2007-9, appui à la gouvernance au Cap Vert lors du premier comité de pilotage l'ETI chef de projet a fait approuver un petit manuel de procédure favorisant la co-décision, chaque action et chaque décision financière devant être approuvée par les deux parties (cap verdienne et française) avant d'être exécutoire.
- Les ETI fonctionnent également de manière très autonome par rapport au SCAC et au Département, certains ETI ne rendant pas compte au SCAC mais directement au Département et d'autre à l'inverse rendant compte seulement au SCAC et pas au Département.

**Analyse et jugement évaluatif :**

Les difficultés, quasi générales de fonctionnement des comités de pilotage peuvent s'expliquer par plusieurs raisons :

- Le manque de clarté du rôle réel du comité de pilotage, qui ne contribue pas à la motivation des participants pour s'y impliquer, ceci avec d'autant plus de force quand le FSP a un champ d'action large et diversifié,
- Le caractère essentiellement informatif des comités de pilotage, qui ne donne pas réellement à voir pour les participants les enjeux de leur participation,
- La composition très large du comité de pilotage, qui ne permet pas un réel débat

[46] Par exemple, le comité de pilotage du projet FSP 2008-11 appui au processus de décentralisation en Haïti prévoyait la participation de l'Ambassadeur de France et du COCAC, des représentants des ministères de l'intérieur, du plan et des finances haïtien, des représentants du secteur privé, de la société civile et des collectivités territoriales haïtiennes. La réunion de 2012 et 2013ont vu la participation des seuls représentants du ministère de l'intérieur haïtien, en charge de la décentralisation.

[47] Dans le cas du FSP 2007-14, PADC BF, la décision de transférer la mise en œuvre d'une composante du projet de l'Association des Municipalités du Burkina Faso à la Direction de la Coopération Décentralisée s'est fait entre l'Ambassade de France et le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation sans discussion au sein du comité de pilotage.

[48] Le FSP 2005-83 au Ghana, disposait à la fois d'un comité de pilotage qui se réunissait deux fois par an et de comités techniques pour chacune des deux composantes qui se réunissaient une fois par trimestre. Ces comités techniques ont bien fonctionné car leur rôle était clair et précis quant à leur mandat et leurs activités.

- Un manque de compétence d'animation des comités de pilotage, qui en font des espaces formels, peu propice au débat.
- Les difficultés de mobilisation des crédits de paiement, qui rendent difficile de convoquer un COPIL en période de difficulté budgétaire
- Les difficultés autour des postes d'ETI (dans douze FSP sur dix-sept pour lesquels nous avons les données), soit du fait de leur arrivée tardive, d'un turn over durant le projet ou de relations difficiles entre les partenaires et le chef de projet.

Les comités techniques, formels ou informels, quand ils sont constitués des personnes en charge d'une composante ou d'une action spécifique et qu'ils rencontrent leur intérêt, sont des espaces souples, opérationnels qui permettent un pilotage technique des actions, ce qui explique leur succès. Si ce n'est pas le cas, ils restent virtuels.

Enfin, la grande diversité de rôle des ETI, d'un projet à l'autre, ou d'un ETI à l'autre dans le même projet, vient d'un manque de clarté du positionnement de l'ETI par rapport au partenaire (à la fois conseiller technique et chef de projet) et d'un manque de clarté de la redevabilité de l'ETI chef de projet par rapport tant aux partenaires qu'au SCAC et au département.

En conclusion nous pouvons conclure que la gouvernance des FSP d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale manque de pertinence :

- Il y a un manque de clarté sur la prise de décision : qui est décisionnaire, sur quoi et comment s'exerce cette prise de décision,
- La séparation entre les trois niveaux de pilotage : politique, technique et financier n'est pas établie
- Le pilotage financier est rarement partagé, ce qui est perçu comme une marque de défiance par les partenaires,
- La faiblesse des systèmes de suivi-évaluation rend difficile l'alimentation des instances de pilotage,

La qualité de la gouvernance des projets repose donc beaucoup sur l'adéquation du profil de l'ETI chef de projet avec les exigences du contexte national.

## 6.3. Efficacité : quelle appréciation peut-on apporter sur les résultats des projets mis en œuvre ?

**Constats**

L'absence quasi généralisé de dispositif de suivi (cf ci-dessous), rend difficile de répondre de manière systématique à la question évaluative posée.

Il est toutefois possible de comparer pour chaque projet, à partir de la logique d'intervention du rapport de présentation et de l'évaluation finale :

- Les activités réalisées par rapport aux activités prévues :
  - ➔ Cela permet de répondre à la question de savoir si l'essentiel des activités prévues ont bien été réalisées
- Les résultats atteints par rapport aux résultats prévus.
  - ➔ Cela permet de répondre à la question de savoir si l'essentiel des résultats prévus ont bien été atteints.

Cela permet d'établir une typologie de trois catégories de projets :

- Les projets efficaces qui ont atteint la majorité des résultats prévus
- Les projets effectifs, qui ont réalisé la majorité des activités prévues sans atteindre la majorité des résultats prévus

- Les projets ni effectifs ni efficaces, qui n'ont pas réalisés ni la majorité des actions prévues ni atteint la majorité des résultats prévus.

Ces trois types se répartissent ainsi :

***Des projets efficaces, qui atteignent les principaux résultats attendus dans la logique d'intervention,***
Ces projets, que l'on peut estimer à la moitié des projets finalisés ou en voie de finalisation, ont réalisé la majeure partie des activités prévues et ont atteint les principaux résultats attendus. C'est le cas du FSP 2005-83 au Ghana, du FSP 2001-151 en Namibie…

***Des projets dont les actions sont effectives, mais qui n'atteignent pas les résultats prévus dans la logique d'intervention***
Ces projets, environ un quart des projets finalisés ou en voie de finalisation, ont réalisé l'essentiel des activités prévues, mais soit les résultats ne sont pas mesurables, soit ne sont pas probants, c'est le cas par exemple du FSP 2003-19 au Niger, 2007-48 en Algérie…

***Des projets qui ne sont ni efficaces ni effectifs, qui n'ont pas mis en œuvre les actions prévues et n'ont pas atteint les résultats prévus.***
Ces projets, environ un quart des projets finalisés ou en voie de finalisation, n'ont pas mis en œuvre la majeure partie des activités prévues. Ce sont les projets dont les taux de décaissement sont inférieurs à 75 %, voire à 50 % (le FSP 2006-30 Programme de modernisation de l'administration territoriale et d'appui aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun a eu un taux de décaissement de 27 %), c'est le cas du FSP 2006-40 au Burkina Faso ou du FSP 2010-8 au Maroc.

**Analyse et jugement évaluatif**

Les projets qui ont atteint les principaux résultats attendus sont les projets centrés sur des problématiques précises qui ont été en capacité de se recentrer autour des activités centrales :

- Le projet FSP 2008-20, renforcement de la gouvernance au Mali, s'est concentré autour de sa composante 1 de « facilitation de la création d'un espace public de dialogue et d'échange d'expérience sur les questions de gouvernance démocratique au Mali », et dans cette composante a priorisé l'organisation et la tenue des forums multi-acteurs, laissant de côté d'autres activités prévues mais sans lien direct avec l'objectif comme le volet d'activités visant à « appuyer le renforcement de capacités des organisations de la société civile, dont les associations d'usagers des services publics, principalement sur le plaidoyer », comprenant des activités de diagnostic participatif, de production d'émissions télé et radio et la formation des organisations de la société civile au plaidoyer.
- le projet FSP 2008-22 GLCS Mauritanie, dans sa composante 1 visant à « améliorer la connaissance du milieu urbain par une analyse qualitative et quantitative des situations communales », a recentré son action autour de la mise en place et de l'appui au fonctionnement de l'OSPUN (Observatoire des services et du patrimoine urbain de Nouakchott), service de la communauté urbaine de Nouakchott, et a laissé de côté les activités prévues en matière de définition et mise en œuvre d'un programme de recherche, de l'intégration d'une dimension scientifique dans les travaux…

Les projets qui ont un bon niveau d'effectivité mais ont été peu efficaces sont en particulier le cas des projets fortement basés sur le recours à des prestations extérieures en matière de formation et d'études, dont il est possible d'identifier leur réalisation, mais dont il est quasi impossible de mesurer les résultats sur les personnes ou les institutions concernées et dont il est possible de douter des effets, le renforcement des capacités ne pouvant se résumer à la formation.

- Le projet FSP 2007-48, Appui institutionnel à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire en Algérie visait à « renforcer les capacités de réflexion, d'évaluation, d'expertise, de programmation, de montage de projet, de suivi-évaluation et d'animation des cadres du Ministère de l'aménagement du territoire de l'environnement et du Tourisme et de tous les services en charge de la mise en

œuvre de la politique gouvernementale d'aménagement et de développement durable, notamment dans la région des Hauts Plateaux Centre », à ce titre le projet a réalisé de très nombreuses actions de formation, mais qui ont plus été des actions de transfert de connaissances que de renforcement des capacités de réflexion à travers une pédagogie d'adulte.

Le même projet a mobilisé des missions d'expertise française, sur les territoires priorisés en vue de contribuer aux processus de construction des projets de territoire. L'évaluation a constaté que ces missions, bien que fortement appréciées n'avaient pas eu de suite opérationnelles.

Enfin les projets qui ont été ni efficaces ni effectifs, sont les projets qui ont été confrontés à des difficultés de fonctionnement soit sur le plan institutionnel (comme le FSP 2006-40 PADC Burkina Faso, confronté à des relations difficiles avec les différents partenaires du projet, à des relations difficiles entre l'Etat burkinabé et le chef de projet…), soit du fait du contexte national (comme le FSP 2007-51 APRODCT Togo, confronté à l'absence de mise en œuvre effective de la décentralisation).

En conclusion, il convient de noter que globalement les projets ont été assez efficaces, dans les trois quart des projets étudiés, les principales activités prévues ont été réalisées, et pour la moitié des projets les principaux résultats prévus ont été atteints.

## 6.4. Efficience : les moyens prévus (humains, techniques et financiers) ont-ils permis d'atteindre les objectifs fixés ?

**Au niveau des moyens humains :**

**Constats**

Les moyens humains prévus dans les FSP sont des postes d'ETI et de VI. Le plus souvent, les moyens humains prévus sont limités à un ETI qui cumule une fonction de conseiller technique auprès d'un ministère et de chef de projet. Dans les faits, les ETI qui cumulent ces deux fonctions se concentrent essentiellement sur leur fonction de chef de projet. Les projets qui articulent des composantes fortement diversifiées et les projets les mieux dotés financièrement peuvent avoir plusieurs postes d'ETI, ou cumuler un poste d'ETI et un poste de VI.

Au-delà des prévisions contenues dans les rapports de présentation, le constat qui peut être fait est celui de la difficulté à assurer une continuité de l'assistance technique durant la vie du projet, et la difficulté à mobiliser une contrepartie nationale chez les partenaires comme vis-à vis de cette assistance technique :

- Pour le FSP 2001-151 projet d'appui au processus de décentralisation en Namibie, le projet a démarré avec deux ans de retard faute de trouver le chef de projet correspondant au profil de poste
- Pour le FSP 2005-83, appui à la décentralisation et à la gouvernance locale au Ghana, trois ETI se sont succédés durant les 7 ans qu'a duré le projet et pour le FSP 2003-19 ce sont quatre chefs de projet qui se sont succédés en cinq ans.
- Pour le FSP 2007-51 APRODECT au Togo, le chef de projet est arrivé un an après le démarrage du projet.

Sur les 15 projets étudiés finalisés ou en cours de finalisation, seuls cinq n'ont pas eu de problèmes majeurs liés à la mobilisation des ETI, et ce sont majoritairement les projets qui ont été les plus efficaces.

**Analyse et jugement évaluatif :**

La mobilisation en temps et dans la durée des moyens humains nécessaires au pilotage des projets est une condition de l'efficience des projets. Le turn over des chefs de projet, les non remplacements des

chefs de projet pendant des périodes qui peuvent être longue (Absence de chef de projet pendant un an sur le FSP 2000-42 PAGDU) est un facteur de fragilité des projets.

L'absence quasi généralisée d'homologues nationaux en charge du co-pilotage des projets et en ayant le temps et les compétences ne fait que renforcer cette situation.

**Au niveau des moyens financiers :**

**Constats**

Comme mentionné dans les constats sur la cohérence de la conception du projet, les ambitions sont souvent trop importantes au regard des moyens financiers disponibles, comme dans le cas du FSP 2001-151 projet d'appui au processus de décentralisation en Namibie qui prévu initialement pour couvrir quatre régions a été étendus aux treize régions du pays sans augmentation de moyens.

Au-delà de ceci, force est de constater que le déroulement des projets est marqué par de réelles difficultés de mobilisation des crédits de paiement :

- Le FSP 2010-8 accompagnement du processus de décentralisation marocain a obtenu ses premiers crédits de paiement 14 mois après la signature de la convention de financement,
- Le FSP 2008-20 renforcement de la gouvernance au Mali a été informé début novembre de la mise à disposition des crédits de paiement alors que la clôture de l'année budgétaire intervenait quelques jours plus tard
- Le FSP 2012-4 PA2D au Bénin, ne savait pas, début mars quand les crédits de paiement 2014 seraient disponibles.

Pour les moyens financiers mobilisés par les partenaires, on constate que ceux-ci sont généralement déclaratifs :

- Le FSP 2012-4 PA2D au Bénin, indique dans le plan de financement du rapport de présentation : « sources nationales béninoises, Etat (très indicatif) : 65 000 euros)
- Les FSP 2006-40 PADC Burkina Faso fait apparaître dans son plan de financement les cotisations des collectivités territoriales française à la Maison de la Coopération Décentralisée, service de l'Association des Municipalités du Burkina Faso, sans que cela ait été acté par celles-ci comme un cofinancement du projet.

C'est principalement lorsque ces moyens financiers sont mobilisés par les collectivités territoriales partenaires que ces engagements financiers dépassent la simple déclaration d'intention. Par exemple, pour le FSP 2008-22, GLCS Mauritanie, il était prévu un apport de 120 000 euros de la communauté urbaine de Nouakchott pour la mise à disposition d'agents et de bureaux, en réalité cet apport a été bien supérieur, la CUN abondant le fonds de développement destinés aux projets communaux.

**Analyse et jugement évaluatif**

L'efficience des projets est affectée :

- par l'imprévisibilité de la mise à disposition des crédits de paiement demandés,
- par les dates de clôture des exercices budgétaire, qui interrompent la mise en œuvre des projets.
- par le manque de formalisation des engagements financiers des partenaires nationaux ou internationaux mentionnés dans les plans de financement.

De plus en plus, les chefs de projet parviennent à limiter les effets négatifs de cette situation en optant pour signer des conventions pluriannuelles avec des opérateurs locaux, ce qui permet de lisser les difficultés de trésorerie.

Cette solution a également pour conséquence de permettre de libérer les ETI et les postes des tâches administratives liées aux fonctions d'engagement budgétaire direct, permettant ainsi de mieux

valoriser les moyens mobilisés pour l'expertise technique, qui souvent peuvent constituer une part importante du coût réel du projet (par exemple sur le budget prévisionnel du FSP 2008-22 GLCS Mauritanie, le budget prévisionnel du FSP engagé par le MAE était de 1,5 millions d'euros et le coût prévisionnel de l'assistance technique était de 432 000 euros, soit près de 30 % du budget du FSP.

Sur le plan des moyens financiers, l'efficience des projets est donc limitée par les difficultés de mobilisation des ressources, mais des modalités d'engagement de type conventionnel permettent en partie de lever cette contraint.

**En conclusion, une efficience des projets largement tributaire de la stabilité des moyens mobilisés**

L'efficience des projets, que ce soit sur le plan des moyens financiers comme des moyens humain dépend donc largement plus de la stabilité et de la prévisibilité de ces moyens que de leur importance numérique, en effet, il est toujours possible dans la mise en œuvre d'adapter le volume des actions prévus en fonction des moyens disponibles que de faire face à un manque abrupt de ressources humaines ou de crédits de paiement.

## 6.5. Le système de suivi-évaluation mis en place a-t-il permis un pilotage rigoureux des projets ?

**Constats**

Comme cela été souligné dans l'analyse de la cohérence de la conception des projets, les rapports de présentation, dans leur immense majorité, souffrent d'un manque de définition d'indicateurs de résultat qui soient pertinents, et surtout pour lesquels il existe des sources de vérification.

De même il a été souligné dans l'analyse du pilotage des projets, qu'il existait rarement de dispositif de suivi technique des projets, en dehors de quelques cas où des comités techniques ont été mis en place (généralement par composante).

Cette faiblesse se retrouve dans la quasi-totalité des projets, qui ne disposent pas de système de suivi évaluation. Par exemple :

- L'évaluation finale du FSP 2003-43, PAD Maroc, souligne que « le suivi des activités n'a pas été effectué de manière satisfaisante (à la fin du projet, il n'existe pas de document de synthèse sur l'ensemble des activités). Les indicateurs, même les indicateurs d'activité n'ont pas été documentés ».
- L'évaluation intermédiaire du FSP 2006-40 PADC Burkina Faso recommandait de « tenir un tableau de bord détaillé. Pour une mise en œuvre efficace, il est indispensable que l'assistance technique affectée au projet tienne et mette à jour très régulièrement un tableau de bord du projet. Le chef de projet en a la responsabilité en lien avec les deux autres assistants techniques, le tout sous la supervision de l'attaché de coopération responsable du suivi de ce projet au sein du SCAC. Les informations figurant sur ce tableau seront utiles pour gérer efficacement le projet et indispensables à l'évaluation finale du projet. Ce tableau de bord, détaillé, doit être présenté par composante et par volet, conformément aux éléments techniques et financiers figurant d'une part dans la convention de financement du projet, d'autre part dans le rapport de présentation du projet FSP. Les décisions d'adaptation prises par le comité de pilotage doivent être intégrées dans ce tableau de façon explicite. Actuellement, aucun document synthétique de ce type n'existe. Il est en conséquence très urgent de le produire de sorte à ce que les différents partenaires associés à la mise en œuvre de ce projet soient pleinement et régulièrement

informés de l'avancement du projet FSP PADC »[49]. Cette recommandation est restée sans effet, l'évaluation finale du projet n'ayant pu identifier aucun document de suivi du projet.

- Le FSP 2008-11 Appui à la décentralisation en Haïti est passé de trois à deux composantes, et à fait l'objet de deux avenants sans qu'il soit possible aux évaluateurs d'identifier les raisons de cette évolution, ni la reformulation d'une logique d'intervention autour de ces deux composantes, ce qui rend effectivement difficile tout suivi.

Dans la grande majorité des projets le seul « système de suivi » consiste à élaborer des rapports d'activité pour le comité de pilotage annuel du projet, et la logique d'intervention du projet décrite dans le rapport de présentation du projet est rarement utilisé comme tableau de bord de suivi du projet.

Des évaluations à mi-parcours sont réalisées par le Département dans la majeure partie des projets et font l'objet de rapports dont la version finalisée est souvent difficile à obtenir. La mise en œuvre des recommandations issues de ces évaluations à mi-parcours est rarement suivie.

**Analyse et jugement évaluatif**

Globalement on constate une absence de dispositif de suivi évaluation, la plupart des ETI rencontrés lors des missions de terrain pour les revues approfondies et sommaires réalisées dans le cadre de l'évaluation thématique ayant souligné l'intérêt pour eux des temps de travail et de réflexion avec les équipes d'évaluation, temps de travail et de réflexion leur ayant permis de prendre de la distance par rapport à leur projet et à leur cadre institutionnel.

Ce manque de système de suivi évaluation s'explique par plusieurs raisons :

- La faiblesse des logiques d'intervention des rapports de présentation, qui en l'état sont peu utilisables comme tableau de bord pour le suivi des projets
- La faiblesse des dispositifs de pilotage et de redevabilité, qui ne demandent pas de redevabilité aux chefs de projet au-delà de la redevabilité financière (taux de décaissement, bonne fin des dépenses…), et administrative (conformité des marchés, des conventions…),
- L'absence de pratique et de compétence de la majeure partie des ETI en matière de suivi évaluation
- L'absence d'un système simple et normalisé de suivi-évaluation des projets
- Le turn over des ETI qui ne facilite pas la mise en place d'un système pérenne.

Ceci se retrouve dans les exemples où des systèmes de suivi-évaluation ont été mis en place comme dans le cas du FSP 2007-9 , appui à la gouvernance au Cap Vert ou dans le FSP 2008-22 GLCS Mauritanie, où la mise en place des dispositifs de suivi-évaluation repose avant tout sur les compétences, la volonté et la stabilité des ETI chef de projet qui mettent en place ces dispositifs pour être en capacité de piloter les projets dont ils ont la responsabilité, mais sans que ces dispositifs ne fassent l'objet d'une remontée au poste ou au département, et quand ils font l'objet d'une remontée sans obtenir de retour sur ceux-ci.

## 6.6. Le projet était-il pertinent au regard du contexte ?

**Constats**

L'ensemble des 21 projets étudiés sont pertinents par rapport au contexte de décentralisation au moment de leur identification.

[49] Scipper P. H., op. cit.

Ils répondent tous à des enjeux soit du processus de décentralisation soit du fonctionnement du nouveau système de pouvoir établi dans le cadre de la réforme de l'Etat. On peut citer par exemple, la réponse par les projets aux besoins suivant :

- Besoin de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (élus, agents des collectivités, services déconcentrés de l'Etat…)
- Besoin de renforcement des finances locales des collectivités territoriales (adressage, RFU, recensement des contribuables),
- Besoin de disposer de documentation de base (manuels, recueil des textes de loi…),
- Besoin de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales
- Besoin de mettre en place des espaces de concertation entre les collectivités territoriales et les acteurs des territoires,
- Besoin de renforcer les APL
- Besoin de mettre en place des fonds de développement local,
- ….

Par contre aucun des FSP dans sa logique d'intervention n'inclut de composante ou de volet d'activité sur le dialogue politique avec les autorités de l'Etat sur la décentralisation, alors que depuis près de 10 ans cette question est au centre de l'actualité des processus de décentralisation, faute de volonté politique des Etats de décentraliser.

Enfin pour quasiment l'ensemble des projets, quel que soit leur contenu, ils n'ont pas évolué de manière substantielle même quand le contexte national a lui fortement changé :

- Le FSP 2007-51 APRODECT au Togo, n'a pas été revu alors que la tenue des élections locales prévues n'a pas eu lieu. Ce sont simplement certaines activités qui n'ont pas été mises en place,
- Le FSP 2008-11 Appui à la décentralisation en Haïti n'a pas non plus été revu quand les maires élus ont été remplacés par des agents intérimaires d'exécution nommés,

**Analyse et jugement évaluatif :**

Globalement les FSP sont pertinents par rapport au contexte au moment de leur élaboration. Ils répondent bien à des enjeux, à des besoins du pays, de l'administration, des collectivités territoriales et de leurs organisations.

Toutefois la question centrale, au-delà de la question globale de la pertinence du projet par rapport au contexte, est celle de savoir si les projets ont répondu aux enjeux prioritaires des processus de décentralisation. La pertinence du projet par rapport au contexte a-t-elle été recherchée pour répondre aux principaux points problématiques de la décentralisation ?

Les critères qui ont amené à prioriser les objectifs des projets et à définir les contenus des différentes composantes étant rarement explicités, il est difficile à posteriori de juger du niveau de pertinence des FSP par rapport au contexte.

Toutefois il ne semble pas que les rédacteurs des projets aient pris la mesure de la dimension politique de la décentralisation, de l'importance du mouvement de reflux en cours[50] et de la nécessité de travailler en direction des décideurs politiques.

Ceci peut être illustré par les nombreuses composantes ou volets d'activité sur les finances locales mis en œuvre dans les FSP qui se concentrent sur les questions techniques liées à la fiscalité, au recouvrement… mais ne prennent pas en compte les dimensions politiques des ressources locales. En effet, les projets ne prévoient pas d'activités en direction des élus locaux sur comment justifier

[50] Il est vrai que ce reflux n'était pas obligatoirement aussi sensible au début des années 2000, quand ont été identifiés les premiers FSP objets de la présente évaluation thématique, mais, l'étiolement de la volonté politique, suivant les pays a commencé dès le début des années 2000

politiquement le renforcement du recouvrement, l'augmentation des taux, la création de nouveaux impôts et de nouvelles taxes. Les projets ne prévoient pas non plus d'activité en direction des responsables politiques nationaux sur comment garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales, quelles marges de manœuvre donner aux collectivités territoriales pour fixer leur fiscalité ?

Le même type d'exemple pourrait être développé sur la définition et mise en place des démarches de planification communale, sur les contenus et démarches de formation…

En conclusion, il est possible d'affirmer que si bien les projets définis étaient pertinents au regard du contexte, l'absence de critères pour identifier les priorités premières en matière d'appui à la décentralisation et l'absence de temps de réflexion entre partenaires en cours de projet pour les réanalyser au regard de l'évolution du contexte, a eu pour conséquence de centrer les projets sur la réponse à des besoins techniques et opérationnels, parfois secondaires, au détriment des enjeux centraux souvent plus politiques, alors que l'analyse de l'état des décentralisations montre bien que depuis déjà plusieurs années la question centrale autour des processus de décentralisation est une question politique.

## 6.7. Les projets étaient-ils pertinents par rapport aux partenaires ?

**Constats :**

Les partenaires institutionnels rencontrés remettent rarement en cause la pertinence des projets et de leurs différentes composantes. Toutefois comme cela a été souligné dans le point sur la conception des projets, ceux-ci sont trop souvent élaborés sans réelle implication des partenaires, qui, de fait, sont souvent plus positionnés comme bénéficiaires que comme partenaires. Comme l'a confié un rédacteur d'un FSP en phase de démarrage « on a fait un peu à la place de… ». L'implication des partenaires plus qu'un travail de fond sur les priorités en matière d'appui à la décentralisation et sur les apports possibles de ces projets au regard des moyens disponibles et des spécificités de la coopération française (postes d'ETI, possibilité de mobiliser de l'expertise court terme…), est souvent limitée à la participation à des réunions d'information et de validation et à la remise de lettres de requête.

Cependant on peut souligner que dans certains FSP, a existé un véritable travail de concertation dans l'élaboration des projets et dans leur mise en œuvre :

- Le FSP 2003-43 PAD Maroc, a été le fruit de deux ans de co-construction avec les partenaires marocains,
- Le FSP 2012-4, PA2D Bénin a été élaboré par l'ETI qui a pris son poste dix-huit mois avant le démarrage du projet et avait pour mission d'identifier et monter le FSP avec les partenaires béninois,
- Le FSP 2008-20, renforcement de la gouvernance au Mali, est le fruit de discussion entre le président de l'ARGA, l'Ambassadeur de France au Mali, et le COCAC

**Analyse et jugement évaluatif :**

L'acceptation par les partenaires des projets tels qu'ils ont été élaborés principalement par les acteurs français relève le plus souvent d'une tendance globale à ne pas « refuser l'aide » plus qu'à une conviction profonde de la pertinence des projets élaborés.

Deux exemples permettent d'illustrer cette situation :

- Le FSP 2006-40 PADC Burkina Faso, dans son rapport de présentation définissait la stratégie du projet comme suit : « le projet se veut être un projet fédérateur visant à coordonner et harmoniser les interventions de d'institutions de nature différente et jouant un rôle prépondérant dans le processus de décentralisation (…). Ayant pour objectif global

le renforcement des capacités des collectivités territoriales burkinabé, et en particulier des communes (…) il se propose d'appuyer et de coordonner les programmes d'activités de ces institutions ». Le projet ne mentionnait à aucun moment ni si il avait un mandat pour coordonner et harmoniser les programmes du MATD, de la DGI du MFB, de l'AMBF et de la MCD. Si les partenaires burkinabé avaient été impliqués dans le montage du projet, auraient-ils pris l'option de demander à un projet de coordonner leurs actions ?

- Le FSP 2013-28, CIPDESC au Mali, dont la composante décentralisation est dotée d'un budget de 700 000 euros, alors que les autres partenaires de la décentralisation au Mali (DUE, GiZ, CTB…) ont des budgets de plusieurs dizaine de millions d'euros, est perçu par les responsables maliens de la décentralisation comme un projet de plus qui va venir complexifier leur rôle de coordination et d'harmonisation des projets, les principes des déclarations de Paris et de Busan restant encore loin d'être mis en œuvre.

Les projets dans lesquels on constate l'existence de réels partenariats, dans la conception puis dans la mise en œuvre, sont caractérisés par :

- L'existence d'une initiative nationale ou locale antérieure à la mise en œuvre du projet,
- le poids des partenaires institutionnels impliqués,
- des montages institutionnels simples avec un nombre de partenaires réduits, qui renforce alors leur rôle dans la mise en œuvre et le pilotage du projet,
- la qualité des ETI et de la relation entre les partenaires, les ETI, le SCAC et parfois l'Ambassade.
- La capacité des personnes en charge de la conception des projets à co-construire ceux-ci avec les partenaires.

A contrario, les montages institutionnels complexes avec de nombreux de partenaires nuisent à la qualité du partenariat du fait de la multiplication des enjeux et des stratégies surtout quand les partenaires sont de nature différentes (organisations de la société civile, associations de pouvoirs locaux, collectivités territoriales, départements ministériels).

En conclusion, il est possible de dire que derrière la conformité de façade des partenaires nationaux vis-à-vis des projets, cette conformité masque trop souvent un manque d'implication réelle des partenaires et donc une acceptation opportuniste des projets. Seuls les partenaires réellement porteurs d'une dynamique et qui voient l'intérêt du projet au service de celle-ci s'impliquent dans la conception et la mise en œuvre du projet car celui-ci est réellement pertinent pour eux.

## 6.8. Quelle était la pertinence des domaines d'intervention choisis ?

Les 21 projets analysés, recouvrent des situations très différenciées qui rendent complexe une analyse globale de la pertinence des domaines d'intervention choisis pour les projets. Il est toutefois possible d'identifier trois grands cas de figure qui permettent de poser un jugement évaluatif.

**Constats**

**Des projets ambitieux qui couvrent des domaines d'action variés au niveau national**

Le FSP 2006-40 PADC Burkina Faso, visait à la fois un appui à la à la décentralisation (appui à la politique nationale de décentralisation, promotion de la fiscalité locale), aux collectivités territoriales (mise en place d'un centre de ressource pour les communes) et à la coopération décentralisée (promotion de l'articulation décentralisation – coopération décentralisée), et à ce titre développait des partenariats diversifiés (Ministère en charge de la décentralisation, Ministère des finances, Association des Municipalités du Burkina Faso, Maison de la Coopération Décentralisée).

Le FSP 2006-30 Modernisation de l'administration territoriale et appui aux communes au Cameroun visait à la fois un appui à la décentralisation (modernisation des services de l'Etat), aux collectivités

territoriales (renforcer les compétences et capacités d'intervention des collectivités territoriales) et à l'association des pouvoirs locaux (CVUC).

Le FSP 2005-83 appui à la décentralisation et la gouvernance locale au Ghana, visait à la fois l'appui à la décentralisation (création d'une fonction publique locale), aux collectivités territoriales (dans le domaine des finances locales) et à la gouvernance locale (soutien au débat démocratique).

Dans ces trois cas, bien que théoriquement, il puisse apparaître pertinent d'articuler un ensemble de domaine d'action variés et complémentaires, dans la pratique, il apparaît que cette pertinence n'est pas telle, les projets soit ne parvenant pas à mettre en œuvre les activités prévues et à atteindre les résultats attendus (Burkina Faso et Cameroun), soit se concentrant de fait sur une des composantes (création et formation d'une fonction publique territoriale au Ghana).

**Dans un contexte de reflux de la décentralisation des projets qui se focalisent progressivement sur l'appui à l'Etat plus que sur l'appui aux collectivités territoriales**

En Haïti (FSP 2008-11), au Maroc (FSP 2003-43 puis 2010-8), au Cap Vert (FSP 2007-9), au Niger (FSP 2003-19) les évaluations des projets montrent un recentrage progressif des FSP sur l'appui à la déconcentration (comme c'est le cas dans l'évolution entre les deux FSP qui se sont succédés au Maroc) et sur l'appui aux processus de décentralisation au détriment de l'appui aux collectivités territoriales passé au second plan dans la mise en œuvre des projets (réalisation d'un seul appel à projet au Maroc au lieu des trois prévus, absence de mise en place des équipes d'appui conseil aux collectivités territoriales au Niger, abandon de la composante 3 du FSP Haïti centré sur la mise en place d'un Réseau de collectivités territoriales françaises et haïtiennes et le soutien dans les collectivités haïtiennes participantes des actions expérimentales et reproductibles permettant de tester grandeur des modes de gestion innovants des compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales).

**Dans d'autres pays, dans le même contexte de reflux de la décentralisation, des projets d'appui centrés sur les collectivités territoriales.**

Que ce soit en république dominicaine (FSP 2005-49) ou en Mauritanie (FSP 2008-22) les projets d'appui aux collectivités territoriales ont obtenu des résultats probant (mise en place d'une dynamique intercommunale et transfrontalière en république dominicaine ; renforcement des capacités de planification urbaine et de maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine et des communes de Nouakchott), malgré des contextes de panne ou de reflux des processus de décentralisation au niveau national.

## Analyses et jugement évaluatif

La pertinence des domaines d'intervention, semble plus lié à l'adéquation entre la consistance de l'appui (les moyens mobilisés et la durée de l'appui), le caractère ciblé ou non du projet (importance et diversité ou non des politiques publiques concernées par le projet), l'identification claire d'un partenaire institutionnel principal (collectivité territoriale, association de pouvoirs locaux, ministère) que par rapport au domaine lui-même.

En clair, un appui sur un objet très large, concernant plusieurs partenaires, mobilisant peu de moyens, et réalisé en un temps limité parait peu pertinent, alors qu'un appui sur un objet restreint, centré sur un nombre réduit de partenaires, mobilisant des moyens conséquents et réalisé dans la durée produit des résultats et est pertinent.

Par exemple, les FSP (comme au Burkina Faso, au Cameroun…) qui ont mis en œuvre des appuis aux plan de travail annuel des ministères de la décentralisation ou de certaines directions de ministères de la décentralisation ont été peu pertinents, car l'appui s'est dilué au sein du ministère, la coordination entre les appuis des différents bailleurs de fonds a été peu efficace, la durabilité des actions appuyées

peu prise en compte et le pilotage de la politique souvent mal assurée par le ministère concerné. Les projets mis en œuvre ont alors souvent été une juxtaposition d'action sans cohérence interne et sans perspective de durabilité sans un nouvel appui des bailleurs de fonds.

Ceci peut s'expliquer par plusieurs raisons, en particulier :

- La faiblesse des moyens disponibles, qui rend difficile d'avoir une action significative sur plusieurs domaines d'activité en parallèle, surtout quand ces domaines d'activité s'inscrivent à une échelle d'action nationale,
- La difficulté à articuler des actions dans des domaines différents qui sont réalisées dans le cadre de partenariats avec des acteurs de nature différents (Ministères, collectivités territoriales, associations de pouvoirs locaux) et souvent en compétition),
- Le manque de stratégie globale entre les différents domaines d'intervention, en vue de contribuer à des changements significatifs au niveau national.
- La difficile coordination entre les partenaires techniques et financiers.

Par contre les projets centrés sur des appuis à des collectivités territoriales (comme en Mauritanie et en république dominicaine) ont obtenu des résultats qui montrent leur pertinence pour la collectivité concernée. Toutefois pour être pertinente au-delà du caractère expérimental du FSP concerné, ces projets demanderaient de s'inscrire dès le départ dans une articulation entre les échelles pour avoir une influence nationale et contribuer ainsi à la politique nationale de décentralisation.

## 6.9. Quelle était la pertinence de la nature des activités mises en œuvre ?

Pour la nature des actions mises en œuvre, les projets étudiés articulent des actions de nature différentes qui peuvent se regrouper dans les cinq types suivant :

- Formations (financement de sessions de formation, appui à la mise en place de centres de formation…)
- Etudes (financement d'expertises…)
- investissements (dotations de matériel, mise en place de fonds de développement…)
- publications (guides, atlas…)
- appui-conseil (dans les domaines règlementaires, de production et interprétations de données…)

**Constats :**

Les constats suivant peuvent être réalisés au niveau des principaux types d'activité :

**Formation :**

En matière de formation, on constate un nombre important de formations dont l'utilité est soit limitée dans le temps, soit réduite. Par exemple :

- Le FSP 2007-48 en Algérie, a formé 44 cadres algériens en aménagement du territoire à travers le recours à des opérateurs de formation manquant de compétences en ingénierie de formation ce qui s'est traduit par une faible efficience des formations et un déficit en termes de compétences acquises par les formés.
- Le FSP 2006-40 au Burkina Faso a organisé et réalisé des formations ponctuelles (formation d'une demi-journée pour les 57 maires et secrétaires généraux des communes urbaines sur la gestion des lotissements) qui sont restées sans suite,
- Le FSP 2008-20 au Mali a conventionné avec le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) pour organiser des formations sur la base de l'expérience des forums multi-acteur en direction des agents des collectivités territoriales, sans qu'il soit convenu en amont de faire rentrer ces formations dans le programme de formation pérenne du CFCT

- Le FSP 2008-11 en Haïti forme les délégués et vice délégué départementaux (qui s'apparentent à des préfets et sous-préfets), qui ne sont pas fonctionnaires et donc changent à chaque changement de présidence.
- Le FSP 2010-28 au Maroc dont une des composantes vise à professionnaliser des ressources humaines en préparation de la déconcentration élargie, par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de formation continue s'est limité, au bout de deux ans et demi de mise en oeuvre à l'organisation de quelques conférences et missions techniques de préfets français au Maroc.

Par contre, des actions de formation débouchent sur des résultats pertinents :

- Au Niger, le FSP 2003-19 a réalisé un nombre impressionnant de formation, basées sur la constitution d'un corps de formateurs agréés, sur la rédaction de modules et ayant contribué à la mise en place du centre de formation en gestion des collectivités territoriales (CFGCT) au sein de l'ENAM
- En Namibie, le FSP 2001-151 a réalisé de nombreuses formations et a contribué à la création du NIPAM (Namibia Institute of Public Administration)
- Au Ghana, le FSP 2005-83, a consacré 40 % de son budget (d'un total de 1,5 millions) à la formation, l'évaluation concluant que "capacity building of functionaries in the local government system made local government administration more effective than hitherto. The pioneering approach to capacity building of CSOs in forging partnership with local government authorities especially in discussing and debating on developmental issues affecting community people is worthy of emulation in all parts of the country"
- En république dominicaine, le FSP 2005-49, les actions de formation qui ont concerné conjointement élus, techniciens, services déconcentrés de l'Etat et organisations de la société civile, ont permis de développer un dialogue entre acteurs ne se rencontrant pas ou rarement et de faire émerger un projet de territoire partagé.

Cependant, l'absence de dispositif de suivi des formés ne permet pas de connaître les effets des formations sur les publics cible dans la durée. Cela a été par exemple souligné en Namibie, où l'absence de suivi des personnes formées ne permet pas de savoir si elles ont utilisés les compétences acquises en formation.

**Etudes**

La plupart des FSP consacrent des budgets très importants à la réalisation d'études sur des thématiques très variées (finances locales au Burkina Faso et en Tunisie, cartographie des légitimités au Mali, analyse des besoins en fonctionnaires en vue de la déconcentration au Maroc, Etude de reformulation du projet intégré de modernisation de l'administration publique au Niger…) ainsi que pour l'élaboration de documents stratégiques à destination des partenaires (stratégie de formation continue au Maroc, Transformation du FMA au Mali…). Ces études, généralement lancées dans le cadre de procédures de mise en concurrence sont externalisées.

Le constat est que ces études -de qualité inégale- sont sous-utilisées et sous valorisées au regard de leur coût et de l'investissement intellectuel qu'elles représentent, comme cela a été le cas par exemple au Maroc pour l'étude sur la mise en place de maisons de l'élu, qui n'a pas pu déboucher sur des résultats opérationnels.

Trois cas tranchent avec cette situation :

- Au Cap Vert, le chef de projet a limité le recours à des consultants externes à des missions d'appui aux services de l'Etat, des collectivités territoriales ou association de pouvoir locaux pour que ce soient ceux-ci qui réalisent les études et ainsi montent en compétence, s'approprient les résultats et soient en capacité de les utiliser. Le recours aux consultants externes étant alors limité à de l'appui méthodologique aux cadres des partenaires qui lançaient les études,

- En République Dominicaine, le chef de projet a multiplié la réalisation d'études en début de projet, sur différentes thématiques liées à la connaissance du territoire (patrimoine urbanistique, potentiel fiscal des marchés transfrontaliers, situation des organisations de la société civile…) pour amener les acteurs du territoire à découvrir leur propre territoire, et à réfléchir conjointement sur ses potentiels, ses contraintes et imaginer son avenir,
- En Mauritanie, le FSP 2008-22 a appuyé la communauté urbaine dans le développement de son service interne de production de données sur l'agglomération –l'OSPUN (Observatoire Social et du Patrimoine Urbain de Nouakchott- pour que la Communauté Urbaine soit en capacité de produire elle-même les études dont elle a besoin pour définir ses politiques publiques.

**Publications**

Tous les projets ont un volet publication, avec l'élaboration, l'impression et la diffusion de guides, études, compte-rendu, rapports… en version papier et sous forme électronique avec une mise à disposition sur internet.

Le constat global est celui d'une sous valorisation de ces publications :

- Le FSP 2008-11 en Haïti a fait un très gros effort de recension des comptes de gestion des 140 communes du pays pour l'exercice 2011-2012 et de publication de ceux-ci dans un ouvrage en couleur. Mais alors que les données de tous les comptes de gestion et d'une partie des comptes administratifs 2012-2013 sont disponibles, ceux-ci n'ont pas été publiés et/ou mis à disposition (web), alors que l'analyse d'une part des évolutions des comptes de gestion et d'autre part des écarts entre comptes de gestion et comptes administratifs est très pertinente
- Au Togo le FSP APRODECT a fait un gros travail d'élaboration de 78 supports graphiques sous forme de bande dessinée pour la sensibilisation du grand public à la décentralisation mais celles-ci n'ont jamais été utilisées du fait du report permanent des élections locales,
- Au Mali, les comptes-rendus des réunions du Forum Multi Acteur ne sont pas téléchargeables sur le site du Forum qui n'est d'ailleurs plus accessible depuis plusieurs mois,

Plus globalement, les projets permettent la publication de guides (élaboration des PDC, exercice des compétences, fiscalité locale, textes législatifs) soigneusement validés avec les autorités nationales, mais dont la diffusion reste le fait du projet, qui s'inscrivent difficilement dans une perspective évolutive (réactualisation régulière).

**Investissements**

La plupart des projets ont des volets d'investissement, qui sont de deux ordres :

- Un fond d'investissement pour des équipements de bureau (informatique, mobilier…) destinés aux partenaires,
- Un fond d'investissement pour la mise en œuvre directe de projets par les collectivités territoriales sous forme de fond de développement local.

Les investissements en équipement recouvrent des situations qui vont du « pire » au meilleur :

- Au Burkina Faso, le FSP a pris en charge les réparations de la voiture du Ministre
- En Haïti, le FSP a permis l'acquisition de 300 ordinateurs (d'occasion), à destination des collectivités territoriales et services déconcentrés, qui depuis plus d'un an attendent d'être distribués, et ne le sont pas faute d'un accord sur les destinataires,
- En Namibie, le FSP a permis l'équipement informatique des 13 conseils régionaux (ce qui correspond à 30 % du budget du projet), qui a permis d'améliorer la communication entre le niveau régional et l'Etat central
- En République Dominicaine, la dotation des six communes de la province Elias Pina en mobiliser de bureau et en matériel informatique a eu un effet d'entrainement, toutes les communes ayant ensuite mobilisés des financements pour continuer à s'équiper.

Les fonds d'investissement à destination des collectivités territoriales recouvrent des situations qui sont majoritairement plus positives :

- En Haïti, le FSP a permis de financer des petits projets (adduction d'eau, plaques de rue…) dans neuf communes. Les investissements ont été bien réalisés, les communes ont renforcé leur capacité de maîtrise d'ouvrage, les comptes-rendus techniques et financiers ont été rendus. Toutefois, aucune autre action n'a été menée par le projet dans ces neuf communes.
- En Mauritanie, le FSP GLCS a permis d'abonder un fond de développement au niveau de la CUN (Communauté Urbaine de Nouakchott), fond également abondé par la Région Ile de France et la CUN elle-même qui a permis de financer des projets dans chacune des commune de la CUN, projets priorisés par chaque commune dans le cadre d'un processus participatif associant élus, techniciens et société civile, sous l'animation des ADL (Agents de Développement Local) mis en place avec l'appui du projet. La CUN est aujourd'hui en négociation avec l'appui du projet pour ré-abonder ce fond.
- En République Dominicaine le projet a mis en place un petit fond de développement local qui a permis aux communes de la province d'Elias Pina de s'appuyer sur le bureau technique intercommunal mis en place avec l'appui du projet au niveau de la province pour élaborer les projets afin qu'ils soient recevables par le comité d'octroi mis en place au niveau provincial avec les principaux acteurs du projet. Suite à ce succès, les communes ont continué à faire appel au bureau technique intercommunal pour élaborer de nouveaux projets qui ont été présentés à différents PTF (DUE, GiZ…) majoritairement avec succès.

**Appui-conseil**

La majeure partie des FSP ont développé un volet d'appui conseil sur des champs très variés, comme le conseil aux collectivités territoriales (Burkina Faso, Niger, Mauritanie, République Dominicaine par ex), l'appui à la rédaction de textes règlementaires (Burkina Faso, Ghana, Mauritanie…), l'appui conseil aux services centraux des Ministères en charge de la décentralisation (Haïti, Bénin, Niger, Cameroun, Burkina Faso, Cap Vert…).

On constate que :

- Les dispositifs d'appui-conseil aux communes, ont été des échecs au Burkina Faso (le Centre de Service et de Conseil aux Communes qui devait être adossé à l'Association des Municipalités du Burkina Faso n'a jamais réellement fonctionné), les équipes d'appui conseil aux communes au Niger n'ont jamais été fonctionnelles. Par contre en République Dominicaine, le bureau technique intercommunal mis en place par les 6 communes de la province d'Elias Pina et appuyé partiellement par le FSP est un succès qui est toujours fonctionnel cinq ans après la fin du projet, et en Mauritanie les personnes impliquées dans l'appui aux communes ont été intégrées aux délégations régionales du Ministère en charge de la décentralisation,
- L'appui à la rédaction de textes règlementaires peut avoir des effets limités (au Burkina Faso en 2009, le projet a organisé un atelier pour « finaliser les textes d'application portant création des communautés de commune », dont le décret a finalement été promulgué en 2012 et commence tout juste à être mis en application).
- L'appui-conseil aux services centraux des ministères est fortement lié à l'option prise de la localisation institutionnelle de l'ETI chef de projet qui cumule une fonction de chef de projet et une fonction de conseiller technique. Ce point est évoqué dans le chapitre sur la pertinence de l'expertise mobilisée.

**Analyse en jugement évaluatif :**

Au regard de ces constats, il apparait que la pertinence des projets n'est pas spécifiquement fonction de la nature des actions mises en œuvre, mais :

- De leur intégration dans une stratégie d'ensemble,
- Du portage des actions par les acteurs concernés

- De la prise en compte dès le départ de la pérennité des actions menées
- De la concentration du projet dans le temps et sur un nombre restreint d'activités.

***Intégration des projets dans une stratégie d'ensemble :***

Les projets pertinents sont ceux qui articulent des actions de nature différente dans une stratégie globale. Par exemple, en République Dominicaine, le projet d'appui à des collectivités territoriales d'une province, a commencé par développer des échanges entre acteurs des collectivités territoriales, puis des échanges multi-acteurs, puis des formations, puis des études thématiques, puis a mis à disposition des collectivités territoriales des moyens à travers un fonds de développement local pour enfin développer un travail d'appui-conseil par rapport à l'utilisation de ce fonds permettant ainsi un réel renforcement des capacités des collectivités territoriales par l'expérimentation grandeur nature de la coopération intercommunale, de la concertation avec les acteurs du territoire et de la recherche, gestion et compte-rendu de l'utilisation de financements externes, aboutissant à un réel renforcement institutionnel des six collectivités territoriales concernées qui ont constitué la première intercommunalité du pays en se dotant d'un bureau technique intercommunal aujourd'hui intégralement financé par les communes.

La pertinence de la nature des actions mises en œuvre est donc liée à la stratégie d'action :

- articulation entre des actions de renforcement des capacités et possibilités de mise en œuvre opérationnelle par l'accès à des financements, à des dispositifs institutionnels ou à un appui conseil,
- Elargissement du renforcement des capacités à d'autres actions que la seule formation qui est souvent peu pertinente, car ne permettant pas d'expérimenter les changements promus.

***Portage des actions par les acteurs concernés***

La pertinence des actions menées est très fortement liée d'une part à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de ces actions par les acteurs concernés et d'autre part à la nature de la relation avec les prestataires.

Le portage des actions par les partenaires, ce qui implique aussi le portage de la responsabilité financière de ces actions, dans le cadre de conventions de subvention pluriannuelles, est un facteur déterminant du succès de celles-ci.

Ensuite, la mise en œuvre des actions elles mêmes, est trop souvent réalisée en privilégiant la mise en œuvre d'actions ponctuelles, réalisées dans le cadre d'appels d'offre émis pour chacune des actions. Ceci aboutit à :

- Une déperdition des compétences des institutions commanditaires des prestations au bénéfice des consultants (par exemple au Burkina Faso, le PADC a financé une prestation pour la définition, par un cabinet de consultant, de la politique de coopération décentralisée du ministère en charge de la décentralisation !).
- Un patchwork de prestations souvent peu cohérentes entre elles et peu pertinentes (certains projets axés sur le renforcement des capacités lancent un appel d'offre pour chaque formation réalisée aboutissant ainsi à des prestations au coup par coup et de faible qualité, chaque marché étant d'un montant réduit et donc peu motivant pour les organismes de formation de qualité).

A contrario, les projets pertinents sont ceux qui soit mobilisent prioritairement les ressources internes des partenaires pour réaliser les actions (formations réalisées par les cadres du ministère au Tchad, études réalisées par les cadres du ministère au Cap Vert, dispositif d'appui conseil aux communes portés par des institutions nationales) ou qui ont contractualisé dès le départ sur le long terme avec des partenaires (ou des prestataires) qui, de fait prennent en charge la réalisation de tout ou partie d'une composante sur la durée du projet, ce qui leur permet d'assurer continuité et qualité de leur action. Par exemple, au Mali, le projet de renforcement de la gouvernance a contractualisé avec un think tank

national, pour toute la durée du projet, la mise en œuvre de l'essentiel d'une composante visant à la mise en place d'espaces de débat multi-acteur autour de la gouvernance, permettant ainsi un réel travail d'approfondissement de la démarche de mise en place et de valorisation de ces espaces dans le temps.

***Prise en compte dès le départ de la pérennité des actions menées***

La conception et la réalisation de formations qui ne s'intègrent pas à un institut de formation pérenne ayant un programme régulier, la réalisation de publications qui ne s'intègrent pas dans une perspective de publications régulières adossées à un système de diffusion, l'appui conseil aux collectivités qui ne repose pas sur un dispositif pérenne… sont autant d'actions qui ne sont pas pertinentes, car sans perspective de continuation au terme du projet.

La pérennisation des actions menées est donc également une condition de leur pertinence.

***Concentration du projet dans le temps et sur un nombre restreint d'activités.***

La pertinence des actions menées est également liée à la durée d'intervention. En effet, toute intervention liée à la décentralisation, à la déconcentration et la gouvernance locale de fait relève du champ politique et donc demande de s'inscrire dans la durée, dans le temps politique qui n'est pas le temps des projets.

La pertinence des projets, plus que sur la nature des actions menées, qui dépendent du contexte et des objectifs, repose sur la conception d'une stratégie claire autour d'un objectif principal univoque qui permet d'intégrer les différentes nature d'action en articulant systématiquement renforcement des capacités et mise en œuvre, en privilégiant le portage des actions par les acteurs concernés et la contractualisation de long terme avec un nombre d'opérateurs limités, et en concentrant les actions sur un nombre limité de domaines et ceci dans le temps long.

Enfin, la pertinence des actions est liée à la capacité à articuler des actions locales, des expérimentations à des échelles micro avec un travail de valorisation de celles-ci au niveau national permettant alors d'utiliser ces expériences pour alimenter la définition ou l'amélioration des politiques publiques. Cette articulation fait encore trop souvent défaut dans le cadre des FSP étudiés, justement parce que la dimension politique de ces appuis reste insuffisamment prise en compte.

## 6.10. L'échelle territoriale d'intervention des projets était-elle adaptée ?

**Constats**

En dehors du PADC au Burkina Faso et du FSP 2013-2 au Tchad, conçu essentiellement avec une vision nationale, tous les projets de l'échantillon sont soit des projets à l'échelle locale (FSP GLCS en Mauritanie concernant la communauté urbaine de Nouakchott, FSP en république dominicaine concernant la province d'Elias Pina ;), soit des projets qui articulent des actions à l'échelle locale et à l'échelle nationale (FSP APRODECT au Togo, FSP APDH en Haïti…).

**Analyse et jugement évaluatif**

Toutefois cette articulation pose problème, car elle est le plus souvent conçue comme une juxtaposition d'actions de nature différente, que comme une articulation autour d'une même problématique d'actions de niveaux différents qui s'alimentent, permettant à des expérimentations de niveau local d'alimenter des politiques nationales et vice versa :

- Par exemple le FSP PA2D au Bénin a d'une part une action d'envergure nationale de renforcement des capacités des hauts cadres de l'administration territoriale (préfets…) et

d'autre part une action locale autour de l'adressage et du registre foncier urbain à Cotonou, Porto Novo, Comé et dans les intercommunalités de l'Alibori et des Collines.
Ces deux actions, d'échelles différentes dans l'absolu sont complémentaires, mais en réalité difficiles à articuler.
La question est donc bien ici de lier le travail réalisé dans des communes concernées par le projet et un travail de niveau national, permettant de valoriser, appuyer et démultiplier ce travail local. La mise en place d'une cellule nationale d'adressage au sein du Ministère de la décentralisation est à ce titre une piste, mais il restera à voir si elle est suffisante pour réellement valoriser le travail réalisé au niveau communal.

- De même l'excellent travail réalisé au niveau de la province d'Elias Pina par le projet, n'a pas été articulé avec un travail au niveau national permettant de capitaliser, valoriser et diffuser le travail réalisé. La tenue quelques mois après la fin du projet d'un séminaire sur le sujet procédant plus d'une logique de visibilité que d'influence au niveau national.

En conclusion :

- au regard des moyens disponibles, les projets peuvent difficilement prétendre développer des actions à l'échelle nationale, sous peine d'une dilution de leurs effets.
- par contre, du fait de la forte implication d'expertise technique dans les projets mis en œuvre, l'enjeu est d'articuler un travail local et une influence nationale. A ce jour, ceci est très rarement le cas, soit que le projet se limite à un travail local, soit que les différentes échelles d'intervention des projets (local, régional, national) se fassent sur des problématiques différentes, comme c'est par exemple le cas dans le FSP en Haïti, qui d'une part appuie la mise en place d'Agences Techniques Locales dans 10 communes du pays (les ATL sont des agences travaillant sur la prospective urbaine en vue d'alimenter la prise de décision politique pour construire la ville de demain), et d'autre part développe des actions au niveau national en direction de la tutelle (formation des délégués départementaux), des services déconcentrés d'appui aux communes (formation et équipement des ingénieurs municipaux) et des personnes en responsabilité de l'élaboration et du contrôle des budgets municipaux (comptables payeurs municipaux et contrôleurs financiers territoriaux).

Il y a donc une pertinence à travailler sur une logique multi-niveau, à condition de proposer des actions cohérentes et articulées entre les différents niveaux. Cela demanderait à être intégré dès la conception du projet et à faire l'objet d'un suivi rapproché durant toute la durée du projet.
A ce jour ce n'est pas le cas, ce qui questionne la pertinence du choix qui est fait de travailler en articulant différentes échelles territoriales.

## 6.11. Quelle était la pertinence de l'expertise technique mobilisée ?

L'expertise technique mobilisée par les FSP prend plusieurs formes :

- Pour l'expertise internationale :
  - Postes d'ETI et de VI
  - Expertise institutionnelle des opérateurs de la coopération française (CNFPT, IRA…)
  - Expertise technique des professionnels mobilisés lors d'échanges (collectivités territoriales, préfectures, services techniques…)
- Pour l'expertise nationale
  - L'expertise des partenaires institutionnels des FSP
  - L'expertise des différents opérateurs (ONG, bureaux d'étude, think tank…) mobilisés.

**Constats :**

**Pour les ETI et les VI**

Le premier constat, quasi unanime est la reconnaissance par les partenaires de la spécificité et de l'intérêt de la coopération française dans la mobilisation d'une expertise de haut niveau, disponible et compétente. Ce constat va de pair avec la reconnaissance pour le logement institutionnel de cette expertise technique au sein des structures nationales, et sur la capacité des experts techniques internationaux à partager les conditions de travail de leurs collègues, que ce soit par exemple le partage des espaces de travail exigu des services de la Direction des Collectivités Territoriales en Haïti suite au séisme, ou les conditions spartiates des bureaux de la direction du MATD en charge de la décentralisation au Tchad, soumis aux délestages et à l'absence de groupe électrogène. Cette spécificité est vue par la majeure partie des partenaires comme une caractéristique de la coopération française, qui compense en partie le manque de moyens financiers de la coopération française et apporte un plus aux institutions qui bénéficient de cette expertise technique.

Le second constat, qui a été souligné dans le traitement de la question évaluative autour de l'efficience, est celui des difficultés de la mobilisation des ETI dans les délais prévus, pour les périodes imparties et dans des conditions assurant la sérénité des personnes (garanties contractuelles de maintien dans le poste, information avec anticipation du renouvellement ou non des contrats, possibilité de finaliser une mission même si la durée de celle-ci est supérieure à la durée souhaitée de l'engagement moyen des ETI…).

Le troisième constat est celui du manque d'appui et d'encadrement des ETI dans leurs prises de fonction puis dans l'exécution de leur mission. Les ETI qui bénéficient d'une préparation par le département à leur prise de fonction avant leur départ, d'un appui rapproché de la part du poste lors de leur arrivée, puis d'un suivi dans leurs fonctions sont rares,

Le quatrième constat est celui d'une adéquation imparfaite entre les demandes des pays partenaires telles qu'elles sont notifiées dans les lettres de mission et les profils des ETI sélectionnés.
Par exemple l'analyse d'une douzaine de postes d'ETI à travers les CV, fiches de poste et lettres de mission montre très clairement que la grande majorité des postes (les ¾ de cet échantillon) correspondent à une demande à la fois de compétences techniques et politiques ou pour le moins stratégiques[51], ce qui est cohérent avec le positionnement des ETI qui est majoritairement (les 2/3 de l'échantillon) auprès d'un ministre ou d'une institution rattachée à la primature.
Or, l'analyse des CV met en lumière que les 2/3 des ETI, si bien ils ont une expérience dans la mise en œuvre de projet, n'ont pas d'expérience dans le champ « politique ». Il y donc un décalage

Le cinquième constat est celui du manque de clarté du positionnement et des fonctions institutionnelles de l'ETI au sein de l'administration du pays partenaire. Si les 2/3 des postes sont positionnés auprès d'un ministre ou de la primature, il est souvent indiqué que « Placé auprès du Ministre (…) et sous couvert du Secrétaire Général »[52], ou « l'assistant technique (…) est placé auprès du secrétaire d'Etat (…). Il travaille en lien étroit avec le secrétariat général du Secrétariat d'Etat, ses différentes directions… »[53].
In fine, il n'est pas clair de savoir si l'ETI est Conseiller du Ministre , ou s'il est conseiller du Secrétaire Général du Ministre voir d'un Directeur.
Cet ambiguïté de positionnement, et donc de rôle d'influence politique de l'ETI, se retrouve pour les ETI qui sont également chefs de projet (les 2/3 de l'échantillon) et dont les fonctions de conseiller deviennent généralement annexes à leurs fonctions opérationnelles.
Ceci contribue alors à renforcer le caractère « technique » de l'apport de l'ETI qui se concentre sur ses fonctions de chef de projet au détriment des fonctions de conseiller du Ministre.

Le sixième constat est celui du manque de clarification des savoirs, savoir faire et savoir être nécessaires pour être en mesure d'assumer de manière optimale les fonctions demandées. En

[51] Par exemple une lettre de mission précise : « le Conseiller technique participe en collaboration avec l'ensemble des institutions à la coordination et à la mise en œuvre du document cadre de politique nationale de Modernisation de l'Etat… »
[52] Lettre de mission, poste BKF-AT-0162,
[53] Lettre de mission, poste TCH AT 01114

particulier, les savoir-être sont généralement peu développés dans les fiches de poste, ce qui peut amener à des difficultés dans l'exécution des projets comme dans le cas du FSP en Namibie où l'évaluation a mis en évidence que l'ETI a eu tendance à se positionner en substitution (faire au lieu de faire faire) ce qui a permis effectivement une bonne effectivité du FSP (16 activités réalisées sur 20 programmées), mais par contre n'a pas permis une appropriation optimale de celui-ci par les partenaires.

Le dernier constat est celui de la difficulté du positionnement institutionnel de l'ETI dans son double rattachement, auprès d'une institution publique du pays partenaire, à laquelle il doit rendre compte ; et auprès de l'Ambassade de France, à laquelle il doit également rendre compte[54].
Cette double tutelle, complexifiée encore quand l'ETI est également chef de projet pose souvent des difficultés aux ETI dont les activités de conseil auprès des institutions nationales peuvent être soumises à des influences de la part de l'Ambassade de France.

**Pour l'expertise technique internationale court terme**

Le constat principal est que cette expertise technique internationale de court terme, qu'elle soit mobilisée dans le cadre de missions d'experts dans le pays partenaire ou de missions des partenaires en France, peut être la meilleure comme la pire des choses.

Par exemple, dans le domaine de la gouvernance financière, le FSP Cap Vert a développé des échanges entre cours des comptes cap verdiennes et française qui sont reconnues des deux côtés comme des réussites ayant apporté des repères techniques. Par contre, la succession de missions ponctuelles de responsables préfectoraux français au Maroc pour des conférences et des études n'a pas été d'un apport substantiel pour les responsables marocains au niveau des services centraux comme des services déconcentrés.

**Pour l'expertise nationale :**

Le constat principal est que l'expertise nationale mobilisée dans le cadre d'une succession de marchés ponctuels avec des opérateurs de formation, d'études ou d'accompagnement a des résultats généralement médiocres (études sur la fiscalité locale dans le cadre du FSP Burkina Faso par exemple), tant en termes de résultats que de renforcement d'un tissu d'opérateurs nationaux.

Par contre la mise en place de conventionnement de long terme adapté aux capacités des opérateurs permet à la fois de renforcer ces opérateurs et de produire des résultats de qualité. C'est la démarche mise en place par le FSP GLCS en Mauritanie qui pour les formations comme pour l'appui à l'élaboration des plans de développement communaux a établi des conventions avec les trois ou quatre principaux bureaux d'étude qualifiés de la place, pour des actions de moyen terme et pour un volume de marché compatible avec les capacités opérationnelles de ces bureaux.
Le FSP Renforcement de la gouvernance au Mali, a agi de la même manière en conventionnant avec les deux structures nationales de formation des cadres de l'administration (ENA et CFCT) et avec le principal think tank malien sur le champ de la gouvernance (l'ARGA).

**<u>Analyse et jugement évaluatif :</u>**

**Pour les ETI et les VI**

Alors que l'engagement de la coopération française auprès de ses partenaires par la mise à disposition d'ETI (ou de VI) est unanimement valorisée (malgré les échecs sur certains postes qui peuvent se traduire par le départ des ETI à la demande des partenaires comme cela a été cas à deux reprise au Burkina Faso sur deux FSP successifs, ou la démission ou la non demande de renouvellement de

[54] « L'assistant technique rend copte régulièrement de son activité au Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités Locales et au chef du SCAC ». Lettre de Mission MLI AT 007

contrat comme cela a été le cas au Cameroun par exemple), les procédures de sélection, de préparation à la prise de fonction et d'appui semblent inadaptées au regard des coûts de l'assistance technique (100 à 150 000 euros par an et par ETI ce qui pour des budgets moyens des FSP actuels (500 000 euros sur trois ans) amène quasiment à une équivalence entre le budget du FSP et le coût de l'assistance technique.

Dans le cas de l'expertise de long terme (ETI), on constate que la pertinence de l'expertise mobilisée dépend :

- De la capacité des ETI à travailler en appui sans se substituer aux cadres des structures auprès desquels ils sont placés. Il s'agit bien ici de la capacité des ETI à « faire faire » ou à « faire avec », capacités qui relèvent des savoir-être,
- De la compétence technique dans le domaine concerné et de la compétence géographique. Il est essentiel que l'ETI soit en mesure d'effectuer des apports dans le domaine concerné par le projet, justement pour pouvoir assumer une posture d'appui, comme il est essentiel qu'il ait une compétence géographique sinon sur le pays mais pour le moins sur la sous-région pour avoir une lecture des enjeux locaux et nationaux,
- Du sens et de l'expérience politique de l'ETI. C'est-à-dire de sa capacité à avoir une lecture politique du domaine dans lequel il intervient et d'utiliser les leviers politiques existant pour agir. Or les profils sélectionnés ne présentent pas souvent ces compétences et le double positionnement des ETI en lien avec leurs institutions d'accueil et l'Ambassade de France et le seul recours à une expertise française, rend de fait cette condition difficile à mettre en œuvre au risque d'être taxé d'ingérence dans les affaires intérieures du pays.
- De la capacité des ETI chefs de projet FSP à se concentrer sur l'essentiel de leur mission, appuyer la définition et la mise en œuvre de politiques publiques dans le cadre de leur rôle de conseiller, et non pas le plus « facile », mettre en œuvre un projet,
- Des conditions de mise en place de leur poste. Les retards dans l'arrivée des ETI par rapport au démarrage des projets, les changements d'ETI en cours de projet, les imprécisions dans le logement institutionnel, l'absence de préparation au départ en France puis l'absence d'accompagnement à la prise de poste sont autant de points, récurrents dans la plupart des projets qui de fait peuvent remettre en cause la pertinence même de l'expertise mobilisée.
- De la clarté et de la pertinence du positionnement institutionnel de l'expertise technique pour qu'elle puisse jouer un réel rôle de conseil auprès des décideurs,

Les projets les plus efficaces et les plus pertinents (FSP PADDEM 2 et GLCS en Mauritanie, FSP république dominicaine, FSP Cap Vert, FSP PAD Maroc, sont ceux qui ont bénéficié d'une expertise technique internationale inscrite dans la durée, conciliant savoir faire et savoir être, compétences politiques et techniques…

**Pour l'expertise court terme :**

Les missions court terme, qu'elles soient le fait des opérateurs (CNFPT) ou dans le cadre d'échanges entre pairs (entre élus, entre préfets, entre fonctionnaires territoriaux) pour être pertinentes demandent d'une part une intense préparation (élaboration de termes de référence sur les objectifs de l'échange, le déroulement, les résultats attendus), d'autre part un suivi pour assurer la « traduction » au sens sociologique du terme entre les deux parties (accompagnement permanent pour assurer le lien entre les partenaires et contribuer à décoder les messages) et enfin une analyse et exploitation des résultats de l'échange sous forme de rapport de synthèse.

Sinon, la mobilisation de cette expertise court terme relève simplement des échanges sans constituer un apport en termes d'acquisition réels de savoirs, savoir faire et savoir être.

Dans les projets objets de l'étude peu sont ceux dans lesquels cette démarche a été mise en œuvre, alors qu'elle a démontré tout son intérêt comme dans le cadre du FSP en Haïti qui a organisé un récent déplacement d'une délégation haïtienne en Martinique, accompagnée par l'ETI chef de projet et l'attaché de coopération gouvernance qui ont joué ce rôle de « traduction ».

**Pour l'expertise nationale :**

La mise en place de conventionnement pluriannuel et compatible avec les capacités opérationnelles des opérateurs nationaux permet d'une part de libérer les ETI des tâches administratives et de concentrer leur travail sur la préparation, le suivi et l'utilisation de ces prestations, contribuant ainsi d'une part à renforcer des organismes nationaux et d'autre part à produire des résultats de qualité.

Toutefois, ces démarches restent encore largement minoritaires dans les projets.

En conclusion, la combinaison entre une expertise technique de long terme, des expertises techniques et/ou échanges court terme et le recours à des opérateurs nationaux pour des volets d'action inscrits dans la durée, est pertinent et constitue une caractéristique appréciée de la coopération française.

Toutefois, la mise en œuvre de ces trois dimensions de l'expertise technique souffre dans ses modalités opérationnelles d'un manque de rigueur qui en réduit fortement la pertinence et dans certains cas fragilise la mise en œuvre des projets.

## 6.12. Quelle était la pertinence de la durée des projets ?

**Constats :**

Sur les 21 FSP bilatéraux ayant fait l'objet de l'évaluation, 1 avait une durée prévisionnelle de deux ans, 18 avaient une durée prévisionnelle de 3 ans et deux une durée prévisionnelle de 4 ans.

| | Nombre de FSP concernés | Durée prévisionnelle | Durée réelle | Différence en % |
|---|---|---|---|---|
| FSP d'une durée prévisionnelle de 3 ans | 13 | 3 ans | Quatre ans et demi | 50 % |
| FSP d'une durée prévisionnelle de 4 ans | 2 | 4ans | Six ans et trois mois | 55 % |
| Total | 15 | | | |

Sur les quinze projets clôt ou à quelques mois de leurs clôture tous ont été prolongés. Ces prolongations peuvent aller de 8 mois (FSP GLCS en Mauritanie) à 4 ans (FSP ADGL au Ghana). En moyenne, ces prolongations correspondent à plus de 50 % de la durée prévisionnelle du FSP, les projets d'une durée prévisionnelle de 3 ans ayant duré quatre ans et demi, et ceux d'une durée prévisionnelle de quatre ans ont duré en moyenne six ans et trois mois.

**Analyse et jugement évaluatif :**

Les prolongations se doivent principalement aux raisons suivantes :

- Des raisons internes au MAE :
    - Retards dans l'arrivée des ETI chefs de projet et donc dans le démarrage des actions,

    - Changement d'ETI chef de projet en cours de mise en œuvre de celui-ci, retardant l'exécution des actions,
    - Retards dans la mise à disposition des crédits de paiement qui mécaniquement retardent le chronogramme d'exécution des projets
- Des raisons externes au MAE :
    - Evènements graves dans le pays (séisme, coup d'Etat…).

Toutefois une des raisons fondamentales de la prolongation de la durée des FSP d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, revient à leur nature même. En effet, il apparait que les objectifs poursuivis, l'objet même des projets (appui à la décentralisation, appui à la déconcentration, renforcement de la gouvernance) sont des domaines pour lesquels il est nécessaire de s'inscrire dans le long terme, d'une part parce que l'on est dans le champ des politiques, d'autre part parce que des actions de ce type s'inscrivent dans des calendriers fortement contraints (cycles électoraux, cycles de décision budgétaire, cycles parlementaires), qui peuvent amener à reporter une action d'une année sur l'autre.

L'appui aux politiques publiques, qu'elles soient nationales ou territoriales, ne correspond pas aux logiques de planification des projets.

Les durées prévisionnelles de ce type de projet ne peuvent donc être tenues, les projets étant systématiquement prolongés.

A ce titre, si la pluri-annualité des projets est pertinente, le fait qu'elle s'inscrive systématiquement sur une durée prévisionnelle de trois ou quatre ans n'est pas pertinent. Ceci pose la question de la manière dont la coopération française envisage son appui aux politiques de décentralisation dans la durée, d'autres coopération comme les coopérations suisse ou allemande ayant fait le choix de s'impliquer sur des durées de 10 à 15 ans pour pouvoir inscrire leur action dans un pas de temps qui est celui des politiques publiques.

## 6.13. Quelle était la pertinence des projets au regard des expériences antérieures ?

**Constats**

Une partie des projets d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale s'inscrivent dans une succession de projets ou d'actions mises en œuvre sur des thématiques proches dans le même pays.

Sur les 21 projets bilatéraux étudiés, 13 (plus de 60 %) s'inscrivent dans une continuité de projets d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

Cette succession de projet est souvent marquée par de longues interruptions comme au Togo ou le FSP APRODECT mis en œuvre de 2008 à 2013 a fait suite au FSP PIUCP (projet intégration urbaine et coopération de proximité) mis en œuvre de 1997 à 2002.

Dans certains cas, cette succession de projet peut relever de la mobilisation de différents outils. Par exemple :

- le FSP PA2D (initié fin 2012) au Bénin fait suite au FSP PAGDU (2002-2007) et au PAACO (programme d'appui à l'agglomération de Cotonou) financé par l'AFD (2006-2012)
- le FSP GLCS a fait suite au projet de développement social dans la ville de Nouakchott financé sur FSD et au PERCCUN (Projet d'équipement et de renforcement des communes et de la communauté urbaine de Nouakchott).

Dans la majeure partie des cas, les projets s'inspirent peu des expériences antérieures :

- le PADC au Burkina Faso, n'a pas tenu compte dans son montage et sa mise en œuvre des conclusions de l'évaluation du PA2D qui pointaient comme cause des mauvais résultats du PA2D la faible participation des services burkinabé dans la conception du projet, le déficit de pilotage du projet, la faible prise en compte d'un difficile contexte institutionnel. L'échec du PADC se doit en bonne partie aux mêmes causes que les difficultés du PA2D.
- Au Cameroun le FSP Modernisation de l'administration territoriale et appui aux collectivités territoriales décentralisées est centré sur l'appui institutionnel aux services de l'Etat (60 % du budget), alors que l'évaluation du FSP antérieur soulignait que les limites des appuis de la coopération française sont « celles d'une intervention centrée sur l'appui à l'État dans le soutien aux processus de décentralisation »[55]
- Le projet d'appui à la déconcentration au Maroc fait suite au PAD Maroc, mais ne prend pas en compte son expérience et les résultats de son évaluation… puisqu'il a été élaboré avant l'évaluation du PAD.
- Le PA2D au Bénin, prend peu en compte les recommandations de l'évaluation du PAGDU qui recommande de mieux associer les services des impôts du ministère des finance aux services de communes en charge du registre foncier urbain

Dans l'échantillon des 13 projets concernés, seul le FSP GLCS en Mauritanie s'appuie dans sa conception sur l'expérience du projet de développement social mis en œuvre par l'ambassade de France et sur le projet PERCCUN financé par l'AFD.

**Analyse et jugement évaluatif**

Du fait du manque de continuité des ETI, du personnel dans les SCAC et au Département, même s'il existe des passerelles entre les projets, les ETI des projets antérieurs, les attachés gouvernance ou les COCAC contribuant à la rédaction des rapports de présentation des nouveaux FSP, la mise en œuvre de ceux-ci est majoritairement le fait de nouvelles équipes

Même si les projets s'inscrivent dans un continuum, il n'y a pas de réelle capitalisation des expériences passées, qui restent mal connues des nouvelles équipes, et donc il n'y a pas toujours de continuité dans les orientations d'un FSP à l'autre, donc pas de continuité dans les relations avec les institutions et avec les personnes au sein de ces institutions.

Ceci est accru par le fait que ces projets sont liés à :

- Une absence à ce jour de domaine de concentration pérenne, permettant de concentrer des moyens humains et financiers sur des secteurs ;
- Une absence d'orientation suffisamment claire en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, qui se traduit par une forte labilité des politiques publiques suivant les changements d'ambassadeur, de COCAC, voire d'ETI[56] ;
- Un manque d'outils financiers durables au-delà des « périodes projet » limitées de fait à 5 ans, qui rend difficile d'inscrire la conception et la mise en œuvre de projets dans la longue durée (10, 20 ans) comme le font d'autres coopérations (Suisse, Allemagne, Pays Bas, Danemark…), amenant les rédacteurs des nouveaux projets à élaborer ceux-ci en cherchant à se démarquer des projets antérieurs.

La pertinence des projets au regard des expériences antérieures n'est donc pas assurée.

[55] Rapport d'évaluation finale du projet, IRAM, décembre 2012

[56] Il est à noter que la préparation au départ et le temps de briefing à l'arrivée des nouveaux ETI sont extrêmement limités, chaque ETI étant « livré à lui-même », et donc maître de ses orientations.

## 6.14. Quelle concertation et synergie entre les acteurs français ?

Comme le montre la synthèse de la note sur les outils (*cf*. infra), il existe, au niveau français, une extrême diversité des acteurs intervenant dans le domaine de la décentralisation, déconcentration et de la gouvernance locale, les trois principaux acteurs étant le MAE, l'AFD et les coopérations décentralisées.

**Constats**

**Une faible concertation entre les pays**

Comme le relève l'évaluation du FSP 2000-42 au Bénin « la coopération française a un énorme effort pour mettre en réseau son expertise publique et privée, ne serait-ce que dans la sous-région (…), il y a très peu d'échanges d'information de SCAC à SCAC ». La situation a en partie évolué avec la mise en réseau des ETI, les rencontres qui se sont tenues à Cotonou en juin 2012 et Abidjan en juin 2013, l'élaboration et la diffusion du bulletin Horizon Gouvernance contribuant à décloisonner les ETI. Cependant la concertation entre les postes et entre les ETI reste embryonnaire, alors qu'il existe de nombreux thèmes communs qui pourraient faire l'objet de synergies soit sur le plan opérationnel (dans le domaine de la formation, de l'élaboration de guide…) ou sur le plan stratégique et politique (travail sur les argumentaires en direction des décideurs politiques…).

**Une relation avec la coopération décentralisée qui reste centrée autour des financements**

Les relations entre les projets FSP objets de l'étude et les coopérations décentralisées ne sont pas systématiques, et quand elles existent sont essentiellement centrées autour de la mise en place de cofinancements. Ces cofinancements peuvent faire l'objet d'une composante spécifique comme dans le cas du FSP 2003-43 PAD Maroc, ou une composante était dédiée à la mise en place d'un fonds d'appui à la coopération décentralisée permettant la mise en place de financements portés de manière paritaire par les deux collectivités, ou du FSP 2012-4 PA2D Bénin, où était prévue la mise en place d'opérations d'adressage avec deux des intercommunalités appuyées par la coopération décentralisée de la Région Picardie. Elles peuvent aussi être des opérations liées à la saisie d'opportunité comme le cofinancement par Guyancourt de l'opération d'adressage de Comé.
Enfin, l'exemple le plus abouti est sans doute en Mauritanie où la Région Ile de France et le FSP GLCS abondent conjointement un même fonds d'investissement de la CUN (Communauté Urbaine de Nouakchott) qu'elle abonde également et qui est ensuite mouvementé sur la base de décisions prises par les instances de gestion du fonds.
Par contre, il n'a pas été identifié de synergies sur le fond, sur l'appui au processus de décentralisation, par exemple sur la remontée d'arguments, d'expériences locales issues des pratiques de coopération décentralisée pour alimenter la réflexion des décideurs sur les politiques de décentralisation.

**Une relation avec l'AFD très différente d'un pays à l'autre**

Les relations entre les projets FSP et les actions de l'AFD dans le domaine de l'appui à la décentralisation sont globalement limitées. On relève toutefois plusieurs cas de figures :

- Des projets sur des bases différentes
  Au Tchad, l'AFD appuie le développement urbain dans le cadre de projets ou la collectivité territoriale est le support géographique de l'action, la maîtrise d'ouvrage opérationnelle étant confiée à une agence d'exécution, alors que le FSP 2013-2 vise à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, avec des actions qui seront directement mises en œuvre par celles-ci.
  En Mauritanie, le FSP GLCS appuie la CUN pour qu'elle exerce directement la maîtrise d'ouvrage que ce soit sur le développement de services municipaux (l'observatoire) ou sur la mise en œuvre de projets issus des concertations dans chaque commune (fonds de développement de 600 k€ sur un budget de 1 500 K€, soit 40 % du projet). L'AFD de son côté

a développé le PERCCUN (Programme d'Equipement des Communes et de la Communauté Urbaine de Nouakchott), dont le maître d'ouvrage est la CUN, mais qui de fait la délègue à une agence d'exécution.

- Des projets qui se succèdent ou se juxtaposent sans synergies réelles :
  Au Bénin, la coopération française a développé depuis plus de 20 ans des projets d'appui à la ville de Cotonou (FAC de 1991 à 1996 puis de 1996 à 2000, FSP 2000-42 PAGDU de 2002 à 2007, PAACO –Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou- financé par l'AFD de 2006 à 2012, FSP 2012-4 PA2D Bénin). Ces quatre projets ont en commun d'intégrer un appui à la commune de Cotonou dans les domaines du registre foncier urbain et de l'adressage. Toutefois, il n'y a pas eu à réellement parler de synergie ni de concertation majeure entre l'AFD et les personnes en charge des FSP, et l'AFD s'est à ce jour retirée du développement urbain au Bénin.
  Le constat est le même en Mauritanie entre le C2D (VAINCRE) et le FSP GLCS qui ne développent pas de relations.

- Des projets articulés, qui permettent une réelle synergie
  Deux cas ont été relevés :
  - Au Maroc, dans le cadre du FSP 2003-43 PAD Maroc : « La synergie la plus fructueuse a finalement été celle qui s'est développée entre les activités du PAD et celles de l'AFD. Cette synergie n'a semble-t-il pas été organisée ex ante, de Paris. Mais, sur le terrain, et notamment au sein de la DGCL, les activités ont été très complémentaires. Pour certains interlocuteurs de la mission, l'intervention de l'AFD était en quelque sorte une composante supplémentaire du PAD. L'AFD a envisagé d'intervenir au Maroc pour soutenir le développement urbain, en refinançant le FEC (Fonds d'équipement des communes). Une première mission a été effectuée début 2007. Le Ministère de l'Intérieur ne s'était pas montré très favorable à autoriser les communes à contracter des emprunts extérieurs. Par ailleurs, les négociations avec le FEC n'ont finalement pas abouti. Cependant, pour évaluer le marché potentiel et la solvabilité des grandes villes, l'AFD a commandé une vaste étude d'évaluation des vingt plus grandes villes marocaines. Dans une seconde phase, l'étude s'est concentrée sur trois grandes villes, sélectionnées en concertation avec la DGCL : Casablanca, Fès et Marrakech. Un assistant technique a été placé auprès de la DGCL, et sa mission a été considérée de manière très positive par ses partenaires marocains. Cette intervention a permis de développer la réflexion sur la fiscalité locale, sur l'intercommunalité, et sur la création de sociétés d'économie mixte (entreprises publiques locales). L'AFD avait mobilisé un financement important (500.000 €), qui a opportunément pallié le manque de financement du FSP. A la suite du PAD, l'AFD a financé le projet de transport urbain de Rabat. (…) Sur le même registre, et en application d'une recommandation du Comité de pilotage de 2007, le PAD Maroc a mis en place, avec l'appui de l'AFD, un kit complet pour la réorganisation de l'administration communale (organigramme par type de commune, référentiel emploi compétences, procédures, etc.)[57] ».
  - Au Cap Vert, l'AFD avait mis en place une ligne de crédit en direction des communes et un AT au sein de l'ANMCV (Association Nationale des Municipalités du Cap Vert) pour appuyer la consommation de cette ligne de crédit par les communes.
    Le FSP et l'AFD ont travaillé conjointement pour élaborer un module de formation pour les communes pour qu'elles aient les compétences pour monter des projets bancables.

**Analyse et jugement**

Les concertations et les synergies entre acteurs français restent encore l'exception et sont plus liés à des dynamiques locales qu'à une politique globale.

[57] C2G Conseil – Evaluation du PAD Maroc – Rapport final

Ceci se manifeste dans la difficulté des différents acteurs d'une part à développer des démarches sinon communes du moins cohérentes en matière d'appui aux collectivités territoriales (quelle maîtrise d'ouvrage, comment la renforcer…), et en matière d'articulation entre les niveaux d'action, du local au national), en vue d'utiliser les expériences locales, les projets mis en œuvre pour alimenter les réflexions et les prises de décision sur les politiques.

Bien qu'il existe des relations entre les trois grandes catégories d'acteurs français impliqués dans l'appui à la décentralisation, celles-ci semblent être plus des relations d'échange d'information, des concertations opérationnelles ponctuelles (cofinancement) que des relations de réelle concertation pour définir des stratégies communes.

Alors qu'il y a un enjeu fort sur le plan politique, en matière d'appui aux processus de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale, la mise en cohérence des acteurs et des outils français reste un chantier ouvert.

## 6.15. Quelle articulation entre les projets et les interventions des autres PTF ?

### 6151. Les interventions des autres PTF

| | Durée de la stratégie | Approche développée | Domaine | Evolution thématique | Expertise technique | Niveau de financement annuel en € | Modalités d'engagement financier | Abondement fonds national | Echelle d'intervention | Evolution de l'implication |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| KFW et GiZ Mali | Plus de 12 ans | Technique<br>Politique<br>Appui direct aux CT | Renforcement des capacités<br>Capitalisation<br>Investissement | Oui, décentralisation et gouvernance locale | Nationale<br>Internationale | nc | nc | Oui | Local et national | Stabilité |
| PNUD Tchad | 4 ans | Technique<br>Appui direct aux CT | Sensibilisation<br>Renforcement des capacités<br>Investissement | Oui, gouvernance démocratique | Nationale<br>Internationale | 1,5 millions | Engagement direct par PNUD | Non (n'existe pas) | Local et national | Diminution |
| DCC Bénin | 10 à 15 ans | Technique<br>Politique<br>Appui direct aux CT | Renforcement des capacités<br>Investissement | Oui<br>Gouvernance | Nationale<br>Internationale | 3 millions | Via le Trésor Public | Oui, partiellement | Local et national | Stabilité |
| UE Mauritanie | 6 ans (PIN) | Technique<br>Appui direct aux CT | Investissement<br>Renforcement des capacités | Oui<br>gouvernance | Nationale<br>Internationale | 3 millions | Aide projet | Non (n'existe pas) | Local | Diminution |
| KFW et GiZ Togo | 5 à 8 ans | Technique<br>Appui direct aux CT | Investissement<br>Renforcement des capacités | Oui, bonne gouvernance et décentralisation | Nationale<br>Internationale | nc | nc | Non (n'existe pas) | Local | Diminution |
| UE Haïti | 6 ans (PIN) | Technique<br>Appui direct aux CT | Investissement<br>Renforcement des capacités | Oui, gouvernance | Nationale<br>Internationale | 1 million | Aide projet | Non, mise en place d'un fonds pour le projet | Local | Diminution |
| USAID Haïti | nc | Technique<br>Appui direct aux CT | Renforcement des capacités | | Nationale<br>Internationale | 1,5 millions | Délégation à des opérateurs privés | Non | Local | nc |
| GiZ Burkina Faso | Plus de 12 ans | Technique<br>Appui direct aux CT | Renforcement de capacité<br>Investissement | Non | Nationale<br>Internationale | 2 millions | Engagement direct par GiZ | Oui, partiellement | Local et national | Stabilité |
| KFW Burkina Faso | 18 ans | Technique<br>Appui direct aux CT | Investissement<br>Renforcement de capacité | Non | Nationale<br>Internationale | 4 millions | nc | Oui, et mise en place d'un fonds spécifique | Local | Stabilité |
| DCC Suisse Burkina Faso | Plus de 10 ans | Technique<br>Appui direct aux CT | Investissement<br>Renforcement des capacités | Oui décentralisation et gouvernance locale | Nationale<br>Internationale | 8 millions | Abondement Etat, CT et OSC | Oui, partiellement | Local | Stabilité |

Les rencontres avec différents partenaires techniques et financiers au cours des missions ont permis d'identifier des éléments de leurs stratégies d'appui à la décentralisation. Ces éléments sont à prendre avec précaution car ils varient dans le temps, ne sont pas comprises par tous les membres des institutions de la même manière, ne sont pas toujours « explicites » et peuvent présenter des différences entre la stratégie formelle (écrite) et celle qui est réellement mise en oeuvre.

Il est toutefois possible d'identifier quelques grandes régularités dans les évolutions des stratégies des principaux PTF rencontrés.

**Un changement de terminologie, la gouvernance locale remplace progressivement la décentralisation**

De plus en plus les PTF intègrent leurs actions en matière d'appui à la décentralisation dans des programmes ou politiques de gouvernance (bonne, locale, territoriale, démocratique…), voire font disparaître le terme d'appui à la décentralisation pour ne plus parler que d'appui à la gouvernance. Une des explications, outre les effets de mode, est la lassitude face à l'absence de dynamisme des processus de décentralisation et donc la difficulté à continuer à défendre ces processus dans les instances décisionnaires sur les affectations budgétaire.
Il y a le risque, si le lien gouvernance / décentralisation n'est pas bien clarifié, de voir se diluer la dimension institutionnelle et politique de l'appui à la décentralisation au bénéfice d'actions tout azimut sur les modes de gouvernance pluri-acteur.

**Des stratégies qui sont dans leur grande majorité des stratégies de long terme**

Les stratégies développées par le PTF en matière d'appui à la décentralisation sont dans leur grande majorité des stratégies de moyen ou de long terme :

- Les bailleurs mutlilatéraux (UE, PNUD, BM) s'inscrivent dans le cadre des documents programmatiques qui les lient avec le pays partenaire (Programme Indicatif National de l'UE, Plan d'action du programme pays du PNUD…) ou dans le cadre de projets pluriannuels (PNIDDLE de la BM en Mauritanie…) sur des pas de temps de 4 à 6 ans.
- La majeure partie des PTF bilatéraux (Allemagne, Suisse, Belgique…) s'inscrivent eux dans des stratégies de long terme (souvent plus de 10 ans), mises en œuvre par phases successives rythmées par des évaluations qui permettent de réorienter les stratégies.

Cette inscription de stratégies dans le long terme permet d'assurer une stabilité du personnel et des orientations, mais sont lourdes de conséquence quand au terme d'une longue période, les PTF décident de ne plus considérer la décentralisation comme un secteur de concentration.

**Un champ d'intervention qui est de plus en plus celui de l'appui direct aux collectivités territoriales :**

Si la majeure partie des PTF intervient à la fois dans le domaine du renforcement des capacités (formation, appui, sensibilisation) mais aussi à travers le financement des investissements, tous les PTF interviennent, et parfois n'interviennent que dans le champ de l'appui aux collectivités territoriales.

Cela va de la GiZ Togo dont le programme PRODEG concerne trois communes, à la BM (avec l'appui de l'UE, de la GiZ…) dont le programme PNIDDEL concerne 100 des 218 communes de Mauritanie en passant par l'UE en Haïti, qui appuie dans le cadre de son projet AGIL 13 communes des départements du Nord et du Nord Est, ou la coopération Suisse au Bénin qui centre son action sur l'appui à deux intercommunalités.

Très clairement, on note une réorientation des appuis des PTF vers le sous souverain, vers l'appui aux collectivités territoriales.

**Une ambition en baisse, des moyens modestes,**

Enfin globalement, les interventions des PTF en matière d'appui à la décentralisation sont de moins en moins ambitieuses.

Les moyens financiers diminuent (le programme AGIL en Haïti était budgété pour 20 millions d'euros, il a été ramené à 2 millions !) et restent modestes (majoritairement en 1 à 4 millions d'euros par an), l'expertise technique (qui est pour tous les PTF sauf la France internationale et nationale) diminue également.

Les engagements financiers réellement significatifs sont rares et concernent des projets impliquant plusieurs PTF (le PNIDDLE financé par la BM, l'UE et la coopération allemande a un budget prévisionnel de 100 millions de dollars pour 5 ans par ex.)

**Une approche de plus en plus opérationnelle :**

Alors que dans les années 90 et le début des années 2000, les grands PTF tentaient de donner une impulsion aux processus de décentralisation, on note que depuis les années 20l0, la majeure partie des PTF reviennent à une approche de plus en plus opérationnelle, en se concentrant sur l'appui aux collectivités territoriales en restreignant le travail à l'échelle nationale (coopération suisse), en axant leur travail sur des domaines techniques et donc consensuels (la formation et la planification locale pour la GiZ par exemple), ou en se contentant d'abonder les programmes des autres PTF même si ils en font une analyse critique (cas de l'UE en Mauritanie qui abonde le PNIDDLE de la BM).

Cette évolution s'explique d'une part par la difficulté rencontrée par les PTF pour articuler leur action locale avec une action nationale (que faire remonter du local au national pour influencer les décideurs ?) et d'autre part par la faiblesse des résultats obtenus par les actions de niveau national, faute de l'existence d'un portage, d'une volonté politique et d'une stratégie de décentralisation de la part des Etats partenaires.

Cette évolution peut aller jusqu'à ce que la décentralisation ne soit plus considérée comme secteur de concentration comme c'est le cas par exemple pour l'UE en Mauritanie.

Il y a une réelle « désertion » du champ politique de la décentralisation par les PTF, qui se concentrent sur les questions « techniques » (renforcement des capacités, planification locale…) et opérationnelle (appui aux collectivités territoriales), sans faire le lien entre le local et le national (à de rares exceptions près comme le PACT -GiZ- au Mali), sans mettre en place les mécanismes permettant d'alimenter les politiques publiques nationales à partir des expériences locales.

**Une harmonisation et un alignement de l'aide qui restent grandement virtuels.**

Dans ce cadre, la concertation entre PTF pour une harmonisation voire l'alignement de l'aide reste encore souvent de l'ordre du discours de façade.

L'exemple de la mise en place des fonds de développement pour les collectivités territoriales, à l'image du FICT géré par l'ANICT au Mali est exemplaire :

- Soit les PTF mettent en place ou maintiennent des fonds parallèles (l'UE a créé le FICT en Haïti, à côté du FGDCT mis en place par l'Etat, la coopération allemande maintient le FICOD au Burkina Faso à côté du FPDCT mis en place par l'Etat)
- Soit les PTF détournent l'esprit de ces fonds en les utilisant simplement comme canaux permettant de mettre à disposition les fonds qu'ils affectent à leurs collectivités territoriales bénéficiaires, allant à l'encontre de toute la logique de dotation et de péréquation nationale que les Etats essaient de promouvoir à partir de la mise en place de ces fonds

- Soit enfin, les PTF se refusent à utiliser ces fonds ou à mettre en place des dispositifs parallèles et appuient directement les collectivités bénéficiaires de leurs programmes.

L'alignement de l'aide en matière d'appui à la décentralisation, reste pour le moment de l'ordre du virtuel, en grande partie faute de la définition et mises en œuvre de politiques et stratégies claires et opérationnelles par les Etats et faute d'un portage politique de celles-ci au sein des gouvernements, qui obligerait les PTF à s'inscrire en accord avec les politiques nationales.

En conséquence 'harmonisation entre les PTF, malgré les discours sur la concertation et les réunions des groupes de travail des PTF, reste tout aussi virtuelle, chaque PTF ayant en réalité sa compréhension propre de la décentralisation, ses intérêts propres en fonction de la priorité qu'il donne à ce champ et aux territoires sur lesquels il concentre son intervention…

Faute d'une capacité et/ou d'une volonté des Etats partenaires à impulser une politique de décentralisation forte, les PTF ne sont pas placés dans une position où ils seraient dans l'obligation de concerter entre eux, et donc les coordinations se limitent souvent à de l'échange d'information et ne parviennent pas à construire des positions commues, les relations pouvant être tellement tendues entre PTF que les groupes de travail des PTF sont pilotés par des « troïkas », comprenant l'antérieur coordinateur, l'actuel, et le futur !

## 6152. L'articulation des projets avec les autres PTF

L'articulation entre les projets et les interventions des autres PTF s'observe à deux niveaux :

- Par la participation des chefs de projet aux groupes de travail des bailleurs de fonds sur la décentralisation
- Par la mise en place de coordinations institutionnelles entre le projet et les interventions des autres PTF

Dans la totalité des pays il existe des groupes de travail des partenaires techniques et financiers sur la thématique de la décentralisation. Plusieurs constats peuvent être faits :

- L'implication des chefs de projet à ces groupes de travail est extrêmement variable :
  Au Cap Vert, le chef de projet a développé une stratégie propre pour prendre le leadership de ce groupe. Pour cela il a fait le choix de prendre du temps pour travailler sur chaque dossier en cours (propositions de texte règlementaire…) de manière à être en capacité d'en présenter une synthèse et de faire des propositions. Il a pu ainsi être reconnu pour ses compétences et a permis à la coopération française de prendre le leadership de ce groupe.
  Au Burkina Faso, le groupe de travail sur la décentralisation n'est pas ouvert aux ETI, et le manque de coordination opérationnelle entre le SCAC et les ETI n'a pas permis d'établir un bon relais entre le projet et le groupe de travail.
- La place de la coopération française dans ces groupes de travail diminue
  Après avoir été longtemps leader sur les questions d'appui à la décentralisation, la coopération française est aujourd'hui un des acteurs parmi d'autres et à ce titre la voix de la France dans ces groupes est moins audible que ce qu'elle était par le passé, même si les autorités nationales sont majoritairement très en demande par rapport à la France.
- L'effectivité de la coordination entre les PTF reste encore largement à construire
  Au-delà des discours, la consistance de la coordination de l'aide (sans parler de la mise en œuvre des orientations issues des déclarations de Paris et de Busan) reste largement virtuelle, les fonctions principales des groupes de travail étant essentiellement de l'ordre de l'échange d'information et de la construction de complémentarité d'intervention ponctuelle. Par exemple au Bénin, alors que tous les PTF affichent leur volonté de soutenir le gouvernement béninois dans la mise en place et le fonctionnement du FADEC (Fonds d'Appui au Développement des Communes) comme fonds de développement permettant une péréquation des ressources entre

l'ensemble des communes béninoises, un des PTF a obtenu de pouvoir utiliser le FADEC pour transférer ses fonds vers les communes de son choix, un autre a obtenu que ses fonds qui transitent par le FADEC soit ensuite délégués par les communes aux « communautés » pour que ce soient elles qui assurent la maîtrise d'ouvrage des réalisations, et la plupart des PTF qui abondent le fond, de fait ont conservé une partie de leurs moyens pour continuer à intervenir dans une logique d'approche projet dans les territoires et avec les collectivités qu'ils ont priorisés.

Dans aucun des pays dans lesquels nous avons réalisé des revues approfondies ou succinctes il nous a été fait état de la mise en place de réelles actions de suivi évaluation des actions mises en œuvre par les PTF par leurs pairs, pour dépasser la simple mise en commun d'information et le débat sur les propositions des Etats partenaires. Pourtant l'organisation de travaux de terrains entre PTF pour suivre et évaluer les actions d'un d'entre eux seraient significative d'une réelle volonté de concertation.

Sur le plan des articulations opérationnelles des projets avec les autres PTF, les constats sont différenciés :

- La majeure partie des projets ne met pas en œuvre de concertations opérationnelles avec d'autre PTF, c'est le cas par exemple des deux FSP Maroc, des deux FSP Mali, du FSP Togo, du FSP Algérie, du FSP Burkina Faso…
- Les articulations opérationnelles qui se donnent sont essentiellement de l'ordre de la mobilisation de ressources :
    - La chef de projet du FSP Tchad, en attente du démarrage effectif du FSP a mobilisé outre les crédits d'intervention du poste, des financements des autres PTF comme le PNUD,
    - Le chef de projet du FSP Haïti a mobilisé des financements d'ONU Habitat pour financer la mise en place des ATL dans dix communes,
    - Le chef de projet du FSP PA2D au bénin a mobilisé des financements de l'AIMF pour le cofinancement de l'opération d'adressage de la ville de Porto Novo
    - Le chef de projet du FSP GLCS en Mauritanie a mobilisé des financements de l'UE pour alimenter le fonds de développement de la communauté urbaine de Nouakchott

**Analyse et jugement évaluatif :**

La participation des ETI chefs de projet à la concertation entre les PTF est rarement inscrite dans les projets comme une activité à part entière, alors que d'une part pour être effective, cette participation demande d'y consacrer du temps et d'autre part il s'agit potentiellement d'un levier majeur d'influence sur les politiques de décentralisation qui permettrait de faire remonter les expériences du terrain pour alimenter et orienter les politiques nationales. C'est par exemple le cas du cadre de concertation des PTF décentralisation au Niger, qui a produit en octobre 2013 un document intitulé « Etat des lieux du processus de décentralisation, risques encourus, propositions au gouvernement » qui se veut un document visant à interpeller les autorités nigériennes.

La coordination opérationnelle de la coopération française avec les autres PTF reste essentiellement concentrée sur la mobilisation de cofinancements plus que sur la mise en cohérence des actions des PTF. Cette mise en cohérence restant souvent difficile comme par exemple :

- En Haïti, il n'a pas été possible de mettre en cohérence l'appui donné par le FSP à la mise en place d'une ATL pour la commune de Port au Prince et l'appui donné par le coopération canadienne à un bureau d'appui à la municipalité qui a globalement les mêmes fonctions.
- En Mauritanie, il n'a pas été possible que le projet PAGIC (financé par la DUE) abonde le même fond que le FSP et la RIF, même si il a suivi une démarche proche.

Il convient de noter que la coordination opérationnelle est largement liée à la capacité des partenaires locaux, à mettre leur poids dans la balance pour amener les PTF sinon à se coordonner du moins à agir de manière cohérente au regard des objectifs stratégique du partenaire.

C'est par exemple le cas du FSP en République Dominicaine, ou le Président de l'intercommunalité par sa forte personnalité et sa vision parvient à intégrer et orienter les nombreuses coopérations que le succès de sa démarche a amené sur le territoire, ou le FSP GLCS en Mauritanie, ou le poids politique du Président de la Communauté Urbaine de Nouakchott contribue largement à chercher, même si cela reste perfectible à donner une cohérence aux différents projets d'appui à la CUN mis en place par les partenaires (RIF, DUE, Lausanne…).

Cette coordination opérationnelle est d'autant plus simple quand le partenaire est une collectivité territoriale, dont le premier responsable a autorité et légitimité, mais elle est plus difficile quand le partenaire est un département ministériel dont les marges de manœuvre sont beaucoup plus réduites et qui peut difficilement rejeter un appui. Par exemple au Mali les nombreux projets négociés individuellement par chaque PTF - dont la France - avec les autorités en charge de la décentralisation, génèrent des coûts de transaction et rendent extrêmement difficile la mise en cohérence de ces différentes interventions par les autorités nationales, dont les services disposent de moins de cadres que l'ensemble des PTF intervenant dans le domaine.

L'absence de volonté politique des Etats partenaires à décentraliser, joue en défaveur de la cohérence entre les PTF, du fait de l'absence ou de la faiblesse des interlocuteurs nationaux pour jouer leur rôle de mise en cohérence des interventions et contribue au développement des stratégies opportunistes par les administrations nationales qui visent à privilégier la réalisation d'actions ponctuelles plus que d'actions contribuant à l'atteinte d'objectifs stratégiques.

## 6.16. Quelle a été la pérennité des effets des projets ?

La pérennité des effets des projets est difficile à mesurer sans pouvoir réaliser des évaluations ex post de chacun des projets. Il est toutefois possible de faire un certain nombre de constats.

**Constats :**

Certains projets n'ont pas eu d'effets durables, c'est le cas des projets comme les FSP Togo, Cameroun et Burkina Faso dont les difficultés dans le déroulement du projet n'ont pas permis d'atteindre les résultats attendus, et donc a fortiori n'ont pas permis d'avoir des effets durables.

D'autres projets, ne semblent pas avoir anticipé la question de la durabilité des actions qu'ils mettent en œuvre, comme par exemple :

- Le FSP Haïti, qui appuie la mise en place d'ATL dans dix communes, dont le budget de fonctionnement est de l'ordre de 100 000 euros par an, ce qui correspond à environ 10 % du budget des municipalités concernées alors que la rentabilité des ATL est une rentabilité différée pour la commune,
- Les FSP comme le FSP Algérie, basés sur une composante forte de formation et qui ne s'appuient pas sur la mise en place ou l'utilisation d'un dispositif institutionnel de formation en capacité de valoriser et démultiplier les actions de formation,
- Le FSP PA2D au Bénin, qui intervient après 25 ans d'appui français à la mise en place d'un système de registre foncier urbain et d'adressage, sans que la viabilité de ce système soit à ce jour clairement démontrée sur le plan financier.

Enfin certains FSP ont produit des effets durables, comme par exemple :

- Les FSP PADDEN au Niger et le FSP Namibie qui ont contribué à la mise en place d'institutions de formation pérennes en direction des élus et techniciens des collectivités territoriales, même s'il convient d'être prudent sur la durabilité de certaines institutions de formation qui dépendent principalement des financements externes,

- Les FSP Mali et le FSP GLCS en Mauritanie, qui ont contribué à renforcer des acteurs locaux (au Mali, l'ARGA comme think tank reconnu nationalement et internationalement, en Mauritanie des bureaux d'étude et associations d'appui au développement)
- Les FSP République dominicaine et GLCS en Mauritanie qui ont contribué à renforcer les collectivités territoriales partenaires dans leur reconnaissance nationale et internationale, dans leur capacité de maîtrise d'ouvrage et leur légitimité locale,

**Analyse et jugement évaluatif :**

La durabilité des effets des projets est liée à plusieurs facteurs :

- La prise en compte de la réalité des coûts, pour éviter la mise en place de dispositifs surdimensionnés qui ne peuvent être assumés au terme du projet. Par exemple dans le cas de la mise en place du bureau technique intercommunal en république dominicaine, les niveaux de salaire des techniciens ont été fixés sur des montants faibles mais soutenables dans la durée par les six communes
- L'existence d'institutions ou de dynamiques préexistantes, que le FSP contribue à appuyer à renforcer, en mesurant les moyens mis à disposition pour éviter de les rendre dépendant,
- La rencontre avec les enjeux de certains acteurs locaux ou nationaux (comme le projet en république dominicaine d'appui aux communes de la province d'Elias Pina autour de la définition d'un projet de territoire, qui a coïncidé avec la montée en puissance d'un élu local)
- La capacité des ETI et du poste à rester dans une position à la fois d'appui (et non pas de substitution) et d'exigence (en termes de redevabilité), mettant les acteurs en position de responsabilité, comme au Cap Vert,
- Des contractualisations de long terme avec des partenaires, plutôt que la multiplication d'actions de court terme confiées à des consultants, contribuant ainsi au renforcement d'institutions pérennes partenaires ou prestataires du projet
- Le recentrage des FSP sur un nombre de partenaire limité et des actions bien précises pour avoir le temps de penser l'après-projet.

Cette analyse des effets des projets montre toutefois les limites de ces projets qui ont des effets sur des institutions (instituts de formation, opérateurs, certaines collectivités territoriales) mais rarement des effets sur les processus de décentralisation eux-mêmes (en dehors de quelques cas comme le changement de statut des agents des collectivités territoriales au Ghana). Ceci pouvant s'expliquer par le fait que les projets mis en œuvre s'inscrivent dans un temps trop court par rapport au temps des politiques publiques, et par le fait que les FSP restent sur encore sur des logiques « projet » plus que « politique » et avec des leviers d'action comme la formation les études, les échanges dont on sait qu'ils ne sont pas suffisant pour produire des changements durables.

## 6.17. Quelle a été le niveau d'appropriation des projets ?

Cette question évaluative est fortement corrélée avec la question antérieure, l'appropriation des projets étant un facteur de la pérennité des effets de ceux-ci.

**Constats :**

Le constat est d'une part que certains projets ont été totalement approprié et d'autre non, et que au sein de certains projets des volets ont pu être approprié et d'autre non. Par exemple :

- Les FSP Cameroun et Burkina Faso n'ont absolument pas été appropriés par les acteurs concernés
- Le FSP Namibie n'a pas été approprié, l'ETI étant dans une posture de substitution
- Les FSP République Dominicaine, Renforcement de la gouvernance au Mali ont été quasi totalement approprié par les principaux acteurs (élus de la province Elias Pina en République dominicaine et ARGA au Mali)

- Dans le FSP GLCS, le volet Observatoire des Services et du Patrimoine Urbain a été totalement approprié par la Communauté Urbaine de Nouakchott qui en assure partie du financement sur ses fonds propre.
- Dans le FSP appui à la décentralisation en Haïti, la composante « renforcement des capacités de pilotage de la Direction des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales » a été partiellement appropriée par les responsables de la Direction qui l'utilisent comme un point d'appui.

**Analyse et jugement évaluatif :**

L'appropriation des projets est fonction de plusieurs facteurs :

- Les conditions d'identification des projets. Plus les projets ont été conçus de l'extérieur, plus il est difficile que les projets soient appropriés
- Les conditions de pilotage des projets. Plus le pilotage des projets est le fait des ETI et/ou du poste, moins l'appropriation est possible. Les comités de pilotage n'étant pas dans la majeure partie des cas les lieux où se fait ce pilotage.
- La posture des ETI et leur capacité ou non à ne pas se substituer, à se positionner à la fois dans une posture d'appui-accompagnement et dans une posture d'exigence de résultat. Ceci passe par la mise en place de dispositifs institutionnels permettant une responsabilité partagée, comme cela a été fait dans le FSP Cap Vert avec la mise en place d'une validation conjointe (cap verdienne et française) de chacune des actions et de chacun des engagements financiers et l'implication des cadres des institutions cap verdiennes dans la réalisation des actions au lieu de recourir systématiquement à des prestations externes,
- La mesure dans les engagements financiers des projets et des actions menées, les coûts (et donc les prix) de nombreuses prestations ou dispositifs mis en place dans le cadre des FSP (formations, centre de service, études, bureaux d'appui) sont tellement élevés aux yeux des cadres nationaux que cela les transforme en « opportunités » à valoriser qui seront de fait impossible à répliquer[58].
- L'insertion des actions menées dans des continuums cohérents. Etudes ponctuelles, missions perlées non préparées ni suivies, formations qui ne s'inscrivent pas dans un cycle, investissements isolés, publications ponctuelles sont autant d'actions qui, même si elles peuvent s'inscrire dans une stratégie pour le chef de projet, sont vécues par les partenaires et bénéficiaires comme des actions isolées, qui au mieux peuvent être une opportunité mais qui ne sont pas du tout appropriées.

Il y a donc un réel déficit d'appropriation des projets et des actions menées, qui explique aussi les limites des projets en termes d'effets durables.

## 6.18. Quelle visibilité et lisibilité de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation ?

Les deux dimensions, de lisibilité et de visibilité sont intimement liées et demandent à être traitées conjointement.

**Constats**

La coopération française en matière d'appui à la décentralisation, part d'une situation où elle était la coopération de référence dans les pays francophone, portant un message fort d'appui aux processus de décentralisation. Ce positionnement a donné à la coopération française une forte visibilité, celle-ci

[58] Une des raisons de la non appropriation et donc de l'échec du Centre de Services et de Conseil aux Communes mis en place au sein de l'AMBF dans le cadre du FSP au Burkina Faso a été le fait que les niveaux de salaire de son personnel était sans commune mesure avec les niveaux de salaire de l'équipe de l'AMBF, créant ainsi un rejet immédiat de cette structure.

assumant souvent un leadership sur les autres coopérations dans ce domaine. Cette situation explique en partie l'intérêt de pays anglophones et lusophones de pouvoir bénéficier également de l'appui de la coopération française dans ce domaine.

A la lumière des différentes évaluations, le constat aujourd'hui est double :

- Il existe une réelle attente des acteurs de la décentralisation vis-à-vis de la coopération française pour que celle-ci soit plus présente, plus lisible et apporte un réel appui aux processus de décentralisation et aux collectivités territoriales.
- La coopération française a perdu en visibilité et en lisibilité :
    - Les moyens mobilisés par la coopération française sont très limités (en dehors des C2D et de certains projets de l'AFD) par rapport aux moyens mobilisés par les autres PTF
    - La durée des engagements financiers et humains (3 à 5 ans) n'est pas comparable avec celle des autres PTF qui s'engagent de plus en plus sur des programmes à 10 ou 15 ans,
    - La diversité des acteurs impliqués (MAE, AFD, Ministère de l'Intérieur, Coopérations décentralisée…) et des outils mobilisés, brouille la perception de la coopération française
    - Il existe un déficit de remontée au niveau national de l'information sur les actions menées au niveau local.

**Analyse et jugement évaluatif**

L'ambition souvent excessive des projets, le peu de capitalisation de ceux-ci et le manque d'articulation entre les actions menées et leur valorisation au niveau national fait que la coopération française en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, qui était reconnue comme leader il y a 10 ans est aujourd'hui souvent peu visible et peu lisible tant par les autres PTF que par les partenaires nationaux.

Là aussi, les projets qui ont des résultats positifs sont ceux dont les ambitions restent limitées, qui travaillent dans la durée sur des actions bien ciblées et qui privilégient des partenariats de long terme avec des institutions nationales en charge de la mise en œuvre d'une composante ou d'une sous composante, qui ont alors un enjeu commun de lisibilité avec la coopération française.

Visibilité et lisibilité sont directement liées à la capacité à atteindre une certaine masse critique sur un domaine et avec un ou des partenaires.

## 6.19. Quelle prise en compte du développement durable ?

**Constats**

Sur l'ensemble des rapports de présentation des 21 FSP Etat étudiés, seul un mentionne la prise en compte du développement durable.

Dans la mise en œuvre des projets, aucun ne prend en compte de manière explicite le développement durable.

**Analyse en jugement évaluatif**

De fait, l'ensemble des projets, en traitant de la réforme de l'Etat, sont au cœur de la problématique de la gouvernance, qui est un des piliers du développement durable, autour duquel s'articulent les dimensions économiques, sociales et environnementales.

Toutefois, les projets ne font pas référence et de fait ne s'inscrivent pas dans une démarche de développement durable.

Ceci peut s'expliquer par la difficulté des personnes en charge de la rédaction et de la mise en œuvre des projets d'intégrer cette grille d'analyse et cette orientation dans des projets qui sont avant tout des projets institutionnels.

Toutefois, on note que pour les volets des projets qui concernent les investissements (fonds d'investissement comme en Mauritanie, en Haïti, en république dominicaine…), aucun critère lié au développement durable n'est utilisé alors que l'on sait que par exemple l'efficacité énergétique des bâtiments est de fait une question clef pour l'ensemble des Etats.

De même, dans les volets des FSP qui traitent de la fiscalité locale, aucun ne fait explicitement mention de la mise en place de clauses sociales permettant de moduler la fiscalité en fonction de la situation des ménages et / ou des acteurs économiques.

Ceci montre que le développement durable n'est pas intériorisé au sein des postes et des ETI ni comme grille d'analyse des actions, ni comme politique transversale à la coopération française.

## 6.20. Quelle prise en compte du genre ?

**Constats**

Sur l'ensemble des rapports de présentation des 21 FSP Etat étudiés, seul un mentionne la prise en compte du genre. Dans la mise en œuvre des projets, aucun ne prend en compte de manière explicite le genre.

**Analyse en jugement évaluatif**

La prise en compte du genre est une dimension qui est de plus en plus présente dans les politiques nationales des Etats partenaires, en particulier dans les codes électoraux qui instituent des quotas de femmes pour les listes présentées (par exemple en Mauritanie, un quota de 20 % de femmes a été établi pour les listes électorales nationales et locales), voire dans les règlements des partis politiques (au Mali l'ADEMA-PASJ et le RPM ont instauré un quota de 30 % de femmes sur leurs listes).

Dans ce sens, depuis de nombreuses années certaines coopérations ont mis en place des projets d'appui à l'implication des femmes dans la vie politique comme la coopération suisse au Mali. Ces projets sont intéressants et pertinents même si l'on peut regretter que souvent ils ne vont pas au-delà de l'analyse en termes homme / femme, et ne travaillent pas sur la question du statut des femmes et des hommes qui entrent en politique en élargissant l'analyse de genre à l'analyse des statuts sociaux.

La coopération française en matière d'appui à la décentralisation n'a à ce jour pas intégré le genre comme une politique transversale.

## 6.21. Quel impact des projets sur l'approfondissement des politiques de décentralisation ?

**Constats**

Dans la majeure partie des pays de concentration de l'aide française, en dehors de ceux qui sont ou sortent de situations sociales conflictuelles (Tunisie, Egypte…), les processus de décentralisation sont en panne, la volonté politique de réformer l'Etat, de décentraliser et donc de rebattre les cartes du

pouvoir a sinon disparu mais pour le moins s'est largement émoussée, certains Etats étant même entrés dans des processus de recentralisation (cf infra).

Le constat global est que les projets mis en œuvre par la coopération française ont un impact limité sur ces processus, même si il y a des expériences intéressantes qui demanderaient à être approfondies.

Par exemple :

- Le FSP République Dominicaine, montre que dans la province la plus pauvre du pays, dans un contexte de « frontière » avec Haïti, il est possible par la dynamisation des collectivités territoriales à une échelle méso de se redonner un projet de territoire, de construire des perspectives d'action qui mobilisent les partenaires techniques et financiers et d'utiliser la frontière comme un lien avec les habitants et les collectivités territoriales voisines pour construire un développement partagé. Mais cette expérience locale n'est pas relayée au niveau central et donc n'a aucune influence politique sur le processus de décentralisation qui en République Dominicaine reste embryonnaire,
- Le FSP accompagnement du processus de déconcentration marocain a organisé pour les cinq Secrétaires Généraux des ministères de l'économie, de l'équipement, de la fonction publique, de l'intérieur, économie et de l'urbanisme, une mission en France pour rencontrer leurs homologues, ainsi que des missions associant Wali et directeurs régionaux. Ces missions permettent d'une part d'élargir le champ de référence de ces cadres (l'Etat peut fonctionner autrement que le nôtre), d'identifier les avantages et inconvénients des « modèles » mais aussi de les amener à développer des familiarités qui facilitent ensuite des concertations entre cadres, et une meilleure gouvernance. Toutefois ceci n'a d'impact que si ces missions sont préparées, accompagnées, suivies, renouvelées dans une stratégie d'ensemble, sinon cela reste des expériences ponctuelles peu utiles, surtout au regard de la mobilité des hauts cadres de l'administration marocaine.
- Le FSP Cap Vert a développé une stratégie de travail d'une part avec le Ministre en charge de la décentralisation pour lui faire remonter des avis sur les évolutions institutionnelles et règlementaires de la décentralisation et d'autre part avec l'Ambassadeur de France sur les mêmes thèmes pour déboucher sur des rencontres périodiques entre Ministre et Ambassadeur sur la politique de décentralisation.

  Parallèlement, le chef de projet a favorisé les rencontres entre l'Ambassadeur de France et les maires du Cap Vert pour que l'Ambassadeur puisse légitimement s'approprier du domaine concerné per le FSP

  Enfin, le chef de projet a organisé une mission politique des ministres et élus cap verdiens en France pour qu'ils rencontrent leurs homologues (Sénat, AMF, CNFPT, Préfets, DGCL). Cette mission n'a pas atteint ses objectifs car les ministres cap verdiens ne sont finalement pas venus.
- Le FSP Niger, à travers son chef de projet, ETI auprès du HCME, a contribué à l'élaboration d'un document intitulé « Etat des lieux du processus de décentralisation, risques encourus, propositions pour le gouvernement », qui se conclut par un plan d'action sur les démarches à entreprendre sur les plans politiques et techniques auprès des autorités nigériennes, prévoyant en particulier une rencontre entre une délégation des ambassadeurs (France, Allemagne) et le premier ministre du Niger, rencontre qui à ce jour n'a pas pu avoir lieu.

**Analyse et jugement évaluatif**

Les projets FSP d'appui à la décentralisation sont conçus avant tout comme des projets techniques visant à atteindre des résultats opérationnels et non pas comme des projets basés sur un travail technique pour contribuer à un objectif politique, celui de la Réforme de l'Etat, de la reconstruction de la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs.

L’impact de ces projets sur les processus de décentralisation et sur les systèmes de gouvernance au niveau national reste donc très limité dans cette période d’essoufflement des processus de décentralisation.

Pourtant la coopération française par son ancrage sur les territoires (grâce à ses actions passées dans le domaine de la décentralisation, mais aussi aux nombreuses interventions dans les autres secteurs ; grâce à la coopération décentralisée et non gouvernementales…) a potentiellement accès à un ensemble d’informations, d’expériences qui peuvent alimente un dialogue politique sur les enjeux de l’approfondissement du processus de décentralisation avec les autorités nationales.

Au-delà des recommandations possibles sur l’amélioration de l’outil FSP, il convient donc aussi de réfléchir sur les stratégies possibles d’influence politique, leurs fondements et les modalités de leur mise en œuvre.

# 7. Recommandations.

## 7.1. Sur la conception des projets

**Intégrer une dimension de dialogue politique aux projets**

L'appui à la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance locale est un appui éminemment politique qui ne peut avoir d'effets en se cantonnant uniquement dans des actions techniques. Il est donc nécessaire que les projets intègrent dans leur conception, au-delà des questions techniques, une dimension de dialogue politique en y affectant du temps et des moyens.

Ce dialogue politique est à concevoir au moins à deux niveaux :

- Avec les autres PTF (ce qui est parfois prévu dans certains FSP),
- Avec les autorités politiques du pays : associations de pouvoirs locaux, parlementaires, ministres, chef de l'Etat…

Il demande la mobilisation par le projet des responsables politiques français (Ambassadeur, COCAC…).

**Concevoir des projets réalistes et bien centrés**

Au regard des projets étudiés, il apparait nécessaire que les projets identifiés soient :

- précis dans leurs stratégies, de manière à être clairement compréhensibles et partagés par les différents acteurs impliqués ;
- ciblés, tant sur le plan des actions à mener, que des secteurs d'intervention et du nombre de partenaires impliqués, de manière à améliorer la cohérence interne des projets, à mettre en regard les moyens mobilisés et les résultats attendus en évitant la dispersion et à faciliter l'appropriation de ceux-ci par les autorités et partenaires nationaux ;
- réalistes dans leurs objectifs, en évitant des formulations trop « optimistes » visant à obtenir un accord de financement ;
- construits sur des conditionnalités « politiques » et non pas administratives (pourcentage du budget de l'Etat destinés aux CTD, effectivité du transfert de compétence…), de manière à se constituer en réels leviers de changement politiques.

**Former les agents du MAE et les ETI à la conception de projets, à la décentralisation et à la gouvernance locale**

Un travail de formation ou de formation-action des agents du MAE qui ont pour responsabilité de contribuer à l'identification, la conception et la rédaction des projets serait une nécessité pour avoir des rapports de présentation qui soient d'une part réellement co-construits avec les partenaires et qui puissent servir réellement de base pour le suivi des projets.

La formation des agents et des ETI à la décentralisation et la gouvernance locale serait également de première importance pour partir d'une compréhension commune de ces processus et pour harmoniser les appuis qui peuvent être réalisés.

## 7.2. Sur la gouvernance du projet :

Pour assurer une bonne gouvernance des projets, il est essentiel de :

- clarifier, dès la conception du projet, les différents niveaux de gouvernance (politique, technique, financière),

- limiter le nombre de partenaires de manière à pouvoir mettre en place des instances de pilotage simples et opérationnelles,
- accepter une prise de risque financière en partageant la décision sur les engagements et le suivi des budgets, de manière à être dans une réelle relation de partenariat et non pas de tutelle,
- fixer au démarrage du projet les modalités de la gouvernance :
    - qui est responsable de quoi et comment ?
    - quels sont les niveaux de redevabilité du chef de projet et face à qui ?
    - quelles sont les sanctions possibles ?
- effectuer un suivi de la gouvernance au même titre que le suivi des actions et des résultats du projet.

## 7.3. Sur la pertinence des projets

### Pertinence des projets par rapport au contexte

Une analyse approfondie du contexte de la décentralisation dans le pays devrait être menée pour identifier les principaux points de blocage tant des processus de décentralisation que des systèmes de gouvernement décentralisé mis en place, pour faire -avec les partenaires potentiels- des choix raisonnés des objectifs politiques des projets, et des résultats opérationnels à obtenir pour alimenter ceux-ci.

### Pertinence des projets par rapport aux partenaires

La pertinence des projets par rapport aux partenaires demande :

- de limiter le nombre de partenaire pour chaque projet, plus les partenaires sont nombreux, plus les enjeux sont nombreux et contradictoires et plus il est difficile de les rendre compatibles et donc de piloter le projet,
- d'anticiper les risques de conflits dans le cas de développer des partenariats avec des acteurs publics centraux, des collectivités territoriales et des acteurs privés (APL, associations…),
- de localiser l'expertise technique de manière transparente auprès des partenaires clairement identifiés pour leur capacité à contribuer à atteindre les objectifs du projet.
- De renforcer les compétences des personnes en charge de l'élaboration des projets en co-construction de projet,
- De prioriser l'identification de projets venant se greffer sur des dynamiques ou initiatives déjà existantes ;

### Pertinence des domaines d'intervention, de la nature des activités mises en œuvre et de l'échelle territoriale d'intervention

Pour assurer la pertinence des domaines d'intervention choisis, des activités mise en œuvre et de l'échelle territoriale d'intervention, il convient de :

- mettre en cohérence le domaine d'intervention choisi, les résultats attendus, les moyens mobilisés, la durée de mise en œuvre des projets et l'identification d'un partenaire clef en charge du domaine d'intervention choisi,
- définir une stratégie d'action articulant de manière logique des actions de nature différentes en vue d'atteindre les résultats attendus,
- prévoir pour les actions menées l'accompagnement de celles-ci dans la durée, en particulier pour les actions d'échange (missions en France, réception de délégations françaises)

- privilégier la contractualisation de long terme avec des acteurs en charge d'une composante ou d'une sous-composante, de manière à renforcer la capacité de ces acteurs, et limiter autant que faire se peut les prestations externes ponctuelles à des prestations d'appui aux partenaires (publics ou privés) qui ne se substituent pas aux services concernés mais qui leur permettent d'assumer leurs fonctions,
- rechercher l'articulation entre des actions d'expérimentation de niveau local ou restreint et leur valorisation au niveau national,
- prévoir l'articulation entre des actions techniques et des démarches d'influence sur les politiques.

## Pertinence de l'expertise technique mobilisée

L'expertise technique française telle qu'elle est mobilisée actuellement pose de nombreux problèmes :
- Elle est peu durable dans le temps (5 ans maximum), ce qui rend difficile son apport dans le champ des politiques ;
- Les profils mobilisés ne correspondent pas toujours aux besoins, que ce soit sur le plan des compétences techniques, de la compréhension des enjeux politiques et enfin des savoirs être relationnels ;
- Elle n'est pas toujours logée de manière pertinente ;
- Elle est confrontée à des limites pour « influencer » les politiques si elle ne veut pas être taxée d'ingérence ;
- Elle a un coût élevé.

Il pourrait être pertinent de la faire évoluer vers une intégration accrue d'une expertise nationale ou sous régionale, permettant une implication sur le long terme d'experts nationaux, et un échange fructueux entre nationaux et expatriés. Cette évolution est à l'œuvre dans beaucoup d'autres coopérations (Pays Bas, Suisse, Allemagne, Nations Unies, Banque Mondiale…) et est également une réalité dans les agences de l'AFD. Cette expertise nationale aurait de nombreux avantages :
- Capacité à influer par
    - la durée de son engagement ;
    - le fait de ne pas risquer d'être taxé d'ingérence ;
    - la capacité à mobiliser ses réseaux personnels et professionnels ;
- Connaissance fine du contexte ;
- Fluidité dans la relation avec l'administration et facilité à faire circuler l'information ;
- Capacité à développer des partenariats avec des organisations publiques ou privées nationales ;
- Diminution des couts.

L'intégration d'une assistance technique nationale demande à être articulée, d'une part, avec des mécanismes de renforcement des compétences de celle-ci sur les pratiques de décentralisation et gouvernance locale française, et, d'autre part, avec des ETI expatriés permettant aux cadres nationaux d'avoir des recours leur permettant de résister aux pressions sociales et politiques inhérentes à leurs fonctions.

De même qu'elle soit nationale ou internationale, un soin particulier demanderait à être accordé :
- Au choix du logement institutionnel de l'expertise en privilégiant des positionnements qui permettent d'influencer réellement sur les politiques publiques, les logements auprès des secrétaires généraux des ministères étant rarement pertinent, les secrétaires généraux ayant pas la disponibilité de temps pour suivre des questions de fond ;
- A préparer l'insertion de cette expertise, avec un vrai temps de préparation à la prise de poste puis au suivi de celui-ci ;
- Réfléchir la pertinence des postes partagés entre deux institutions, en particulier quand elles sont de nature différente (publique et privée), pour éviter de mettre les ETI et leurs tutelles dans des positions inconfortables.

### Pertinence de la durée des projets et au regard des expériences antérieurs

L'appui à la décentralisation, à la déconcentration et à la gouvernance locale est un appui qui relève du champ des politiques publiques, nationales ou locales.

A ce titre, il n'est possible d'agir utilement que dans la longue durée, les politiques publiques ne pouvant s'influer sur un temps « projet », et il est nécessaire de s'inscrire dans une démarche d'action qui permette de garder la mémoire des expériences antérieures.

L'expérience des autres PTF montre qu'il est difficile de s'inscrire dans des pas de temps de moins de dix ans, ce qui signifie de repenser la logique projet pour l'intégrer dans une logique d'appui à la définition de politiques publiques dans laquelle s'insèrent de projets. Cela ne peut être rendu possible que par une stabilité de la ressource humaine dans le temps de manière à capitaliser les expériences et à assurer une stabilité des orientations, ce qui ne peut passer que par l'évolution de l'assistance technique permettant d'en assurer la stabilité sur le long terme (cf supra).

## 7.4. Sur la cohérence entre acteurs français et avec les autres PTF

La concertation entre les PTF est essentielle pour permettre de limiter le nombre et l'importance des interlocuteurs et des sujets de débat avec les partenaires nationaux, sujets de débat qui génèrent des coûts de transaction très importants, qui rendent difficile le dialogue, et qui in fine aboutissent souvent à l'acceptation par les autorités nationales des propositions des PTF plus par opportunisme et incapacité matérielle à mener à terme les débats avec l'ensemble des PTF que par conviction.

Pour cela, il est nécessaire qu'une « provision » de temps soit faite au niveau des ETI, conseillers techniques ou du SCAC, pour qu'ils puissent participer utilement à ces concertations et contribuer à harmoniser les orientations et donc les points de discussion entre PTF et autorités nationales.

Dans tous les cas, ceci demande que dans les projets, cette action soit considérée comme une action à part entière, avec la mise à disposition de moyens (du temps !), des activités spécifiques (visites de terrain auprès des projets des autres PTF, capitalisation et mise à disposition de l'expérience française), des résultats attendus et des objectifs clairement définis.

Une même logique devrait être développée entre l'AFD et le MAE, de manière à ce que les projets de l'AFD comme du MAE soit, dès leur conception, identifiés conjointement pour permettre un réel dialogue entre les deux institutions.

Enfin, pour assurer une bonne cohérence entre les différents acteurs français, la formalisation d'une stratégie d'appui à la décentralisation se révèle absolument nécessaire pour donner un cadre commun aux différents acteurs qui permette d'œuvrer dans le même sens, malgré les différentes modalités d'intervention de chacun.

## 7.5. Sur l'appropriation et la pérennité des effets des projets

L'appropriation des projets est essentielle, et le premier constat fait est que cette appropriation est rendue difficile d'une part par la manière dont les projets sont conçus et d'autre part par le mode de fonctionnement des FSP, en particulier par un recours systématique à des opérateurs et consultants ponctuels qui a pour conséquence de limiter l'implication des acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale dans la réflexion, de centrer le travail sur la réalisation des actions (études,

formation, atelier…) plus que sur le pilotage et le suivi de leur utilisation et de trop souvent niveler par le bas la qualité de la production.

Des démarches qui viendraient en appui à des initiatives préexistantes, qui privilégient la mise en place de conventions de moyen ou long terme avec un nombre limité d'opérateurs nationaux (publics ou privés) qui pourront ainsi travailler en ayant une vision sur le long terme, capitaliser et se renforcer ; l'appui à la mise en place ou au développement de « think tank » nationaux ou sous régionaux en capacité d'alimenter les décideurs politiques, sont autant de pistes permettant un travail dans la durée, avec un nombre restreint de partenaires, des coûts de transaction limités et donc une plus grande possibilité d'appropriation que dans le cas de projets dispersés entre de nombreux partenaires, des actions de nature différentes, et gérées action par action.

L'appropriation des projets, sera alors le gage de la pérennité des effets des projets.

# 8. Conclusions et perspectives

**L'exigence pour le MAE de doter la France d'une doctrine en matière d'appui à la décentralisation**

L'absence d'une doctrine en matière d'appui à la décentralisation pose régulièrement des problèmes de fond, dans le lien entre les projets, les ETI et chefs de projet qui les mettent en œuvre et dans le lien entre le SCAC, l'Ambassade et les autorités nationales.

En effet, l'absence de doctrine claire peut amener soit à des positionnements individuels différents dans le temps (d'un Ambassadeur à l'autre par exemple entre un qui "croit" à la décentralisation et l'autre qui « n'y croit pas ») voire simultanément (entre deux ETI, qui ne vont pas partager les mêmes positions par rapport à l'articulation entre décentralisation et déconcentration).

Aujourd'hui, dans de nombreux pays se pose avec acuité la question du nombre de niveaux de collectivités territoriales (région, cercle, commune), du parallélisme entre les niveaux de représentants de l'Etat et des services techniques déconcentrés et les niveaux de décentralisation, avec en perspective la question du transfert des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales.

Sans rechercher à diffuser un « bon » modèle, il est nécessaire que la coopération française se dote de repères pour que les différentes personnes qui parlent au nom de la France sur ces sujets, n'envoient pas des messages contradictoires et fassent des apports utiles à une réforme de l'Etat adaptée à chaque contexte, qui bénéficie aux citoyens et qui soit porteuse des valeurs de la République (démocratie, égalité, liberté…).

**L'importance de démontrer le bien fondé de la décentralisation du point de vue du citoyen**

Face à la remise en cause du processus de décentralisation par certains décideurs, voire par certaines coopérations ou représentants de coopération, il est nécessaire de pouvoir, de manière objective, démontrer si la décentralisation a eu des effets positifs sur les citoyens et à quelles conditions, ou si au contraire, toutes choses étant égales par ailleurs, cela a contribué à dégrader la qualité des services publics.

**L'importance de concevoir la décentralisation comme une politique transversale qui s'applique à toutes les politiques sectorielles**

La décentralisation, entendue comme processus, est une politique transversale qui s'applique à toutes les politiques sectorielles de l'Etat (en dehors des politiques régaliennes bien entendu).

A ce titre, les autres appuis français aux politiques sectorielles de l'Etat devraient se conformer aux principes de la décentralisation, en évitant de renforcer les ministères sectoriels au détriment des collectivités territoriales. En particulier dans les domaines comme l'éducation, la santé, l'hydraulique, qui représentent des budgets importants et une « arène » de lutte entre services de l'Etat et collectivités décentralisées, et où bien souvent les PTF agissent de manière contradictoire avec ce qu'ils impulsent dans leurs appuis à la décentralisation.

**L'outil projet, un outil pertinent pour appuyer la réforme de l'Etat ?**

Les outils projets seuls ne sont pas pertinents pour intervenir dans le champ des politiques comme c'est le cas avec les questions de décentralisation, déconcentration et de gouvernance locale.
En effet, les changements dans les domaines des politiques sont des changements sur le long terme qui demandent d'inscrire l'action de la coopération dans la durée.

Ceci n'est pas possible avec des projets de 3 à 5 ans qui se succèdent sans toujours avoir de lien entre eux, avec des ETI qui restent sur des durées limitées et qui ne se coordonnent pas toujours sur des positions communes et avec des responsables au niveau des SCAC, Ambassade et Département qui n'assurent pas non plus une continuité.

Il semblerait souhaitable de réfléchir à la possibilité de mettre en place, dans les pays ou l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est un secteur de concentration, un dispositif permettant une implication de long terme et cohérente :

- Création d'un poste pérenne de conseiller technique principal auprès de l'institution publique (ministère par exemple) ou privée (association de pouvoirs locaux par exemple) identifiée comme pivot central, en charge du pilotage de la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale priorisée par l'Etat français en concertation avec l'Etat partenaire,

- Ouverture de postes de conseillers techniques spécialisés dans les autres espaces identifiés comme prioritaire si nécessaire et fonctionnement courant de ces postes sur crédits d'interventions du poste ;

- Elaboration et mise en œuvre de projets FSP pluriannuels et pouvant être mis en œuvre sous forme de phases successives, de manière à assurer une continuité des orientations de coopération, ces FSP étant mis en œuvre de manière continue ou perlée ;

- Implication des conseillers techniques dans la conception des projets mis en œuvre par les autres opérateurs de la coopération française (AFD …) et concertation avec les principaux acteurs indépendants des pouvoirs publics français (coopérations décentralisées, ONG…) ;

- La mobilisation d'une part importante du temps de conseiller technique principal à la concertation avec les autres PTF et avec les autorités du pays.

# 9. Prochaines étapes de l'évaluation thématique

## 91. Calendrier prévisionnel des prochaines étapes de l'évaluation

Le calendrier prévisionnel est le suivant

| Phase | Objectifs | Produits | Modalités | Date butoir |
|---|---|---|---|---|
| **Revue des projets FSP** | | | | |
| | Revues approfondies<br>- Burkina Faso<br>- Mali<br>- Mauritanie<br>- Haïti<br>- Cap Vert<br>- Togo<br><br>Revues succinctes<br>- Niger<br>- Tchad<br>- Maroc<br>- Bénin | <br>Rapport<br>Rapport<br>Rapport<br>Rapport<br>Rapport<br>Rapport<br><br><br>Rapport interne<br>Rapport interne<br>Rapport interne<br>Rapport interne | Missions de terrain en binôme avec un expert local | <br>Finalisé<br>Finalisé<br>Finalisé<br>Haïti : mission réalisée, rapport pour le 23 mars<br>Cap Vert : mission réalisée, rapport pour le 30 mars<br>Togo : Mission et rapport programmés en avril<br><br>Finalisé<br>Finalisé<br>Finalisé<br>Finalisé |
| | | Notes d'étape :<br>- N° 1<br>- N° 2<br>COPIL | Analyse transversale des revues des FSP | <br>Finalisée et diffusée<br>Note pour le 14 mars<br>COPIL le 21 mars |
| | | | | |
| **Revue des autres appuis de la coopération française à la déconcentration et à la gouvernance locale** | | | | |
| | Analyse de l'articulation entre les projets FSP et les autres types d'appui français, tels que :<br>- La coopération décentralisée<br>- Les C2D<br>- Le réseau des ETI<br>- Appui aux associations municipalistes aux niveaux mondial et régional.<br>- Participation aux débats internationaux | Note d'étape au comité technique | Missions de terrain<br>Entretiens France et internationaux<br>Enquête auprès des ETI | Note pour le 26 avril |
| | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Partage des conclusions et exploration des pistes de recommandation avec les acteurs français d'appui à la décentralisation et des PTF étrangers** | | | | |
| | Objectifs<br>- Diffuser et soumettre à critique les résultats provisoires de l'évaluation thématique<br>- Explorer les pistes de recommandations | Note pour le COPIL<br><br>Réunion de COPIL | Entretiens<br><br>Enquête auprès des ETI | Note pour le lundi 2 juin<br><br>COPIL le 6 juin |
| | | | | |
| **Elaboration et mise en débat du rapport provisoire** | | | | |
| | Produire et mettre en débat le rapport provisoire | Rapport provisoire<br>Atelier de travail du comité de pilotage élargi | Rédaction<br>Atelier | Rapport provisoire pour le 30 juin<br>Date de l'atelier de travail élargi à fixer |
| | | | | |
| **Elaboration et présentation du rapport final** | | | | |
| | Finaliser le rapport<br>Présenter largement les résultats de l'évaluation thématique<br>Communiquer sur les recommandations | Rapport final<br>Présentations officielles des conclusions | Rédaction<br>Présentations (journées du réseau, CNDSI…) | Rapport final pour le 22 juillet. |
| | | | | |

## 92. Liste prévisionnelle des personnes et institutions à rencontrer dans les phases à venir

**MAE :**

- Sous direction de la gouvernance démocratique,
  - M. Marc Trouyet
  - M. Pierre Yves Bertrand
- Directions politiques :
  - Direction Afrique et océan indien (DAOI),
  - Direction Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO)
  - Direction Amériques (AME).
- Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats :
- M. Regis Koetschet, délégué
- Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales,
  - M. Jean-Michel Despax, délégué
  - Anne-Marie Mevel Reingold
- Cabinet du Ministre des affaires étrangères
  - M. Gabriel Kunde, Conseiller relation avec le parlement
- Cabinet du Ministre délégué en charge du Développement :
  - M. David Sadoulet, Conseiller Biens publics mondiaux et Gouvernance
  - Mme Elise Beretz, Conseillère Relations avec le parlement - Coopération décentralisée - Afrique du Nord et Moyen-Orient

- M. Gilles Kleitz, Conseiller AFD - Développement durable - Entreprise - Asie

- Conseiller régional de coopération (Ambassade de France au Burkina Faso) : Nicolas Lécrivain

**Parlement**

- Membres du comité de pilotage :
  - Mme la sénatrice Leila Aichi.
  - M. le député Jean-Marie Tétart
- Présidents de groupe d'amitié :
  - M. le sénateur Joël Labbé, Président du groupe d'amitié France Mali,
  - M. le sénateur Christian Cambon, Président du groupe d'amitiés France-Maroc,

**Pour les autres acteurs de l'action extérieure de la France dans le domaine de la décentralisation :**

- Ministère de l'Intérieur
  - M. Emile Perez, DCI
- Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la fonction publique
  - M. Nicolas Maccioni, Cabinet
  - M. Issam Taleb, cabinet
  - M. Jacques Renard, DGCL
- AFD
  - Mme. Anne Odic (Collectivités locales et développement urbain)
  - M. Robert de la Rochefoucaud (relations extérieures et partenariats))
  - M. Louis-Jacques Vaillant, Directeur Relations extérieures et partenariats
  - M. Jean-Luc François, Responsable de la division Agriculture, développement rural et biodiversité
- CNFPT
  - Mme Marie-Christine Rousseau,
  - M. Andréas Korb
- ADETEF
  - Yannick Richet, Murielle Gurtner, Cyril Bouyeur
- Partenariat français pour la ville et les territoires
  - Claude de Miras (IRD)
- Caisse des dépôts
  - Mme Isabelle Laudier, Responsable de l'Institut CDC pour la Recherche

**Pour les organisations internationales**

- ONU Habitat
  - Jean-Yves Barcelo
  - Fabienne Perucca (ETI)
  - Alioune Badiane
- Cities alliances
  - Billy Cobbett
  - Serge Allou
- UNCDF
  - Christel Alvergne
- Secrétariat du DeloG
  - Jochen Mattern.

- **PNUD**
  - M. Giovanni Camilleri, Coordonnateur du programme ART Gold

- **OCDE,** Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial : Rolf Alter, directeur gouvernance publique et développement territorial ; Isabelle Chatry, en charge des questions de décentralisation, réforme territoriale et finances locales.

**Organisations de collectivités territoriales**

- CGLU
  - Edgardo Blisky
  - Mohamed Boussraoui
  - Mathieu Guérin et Nathalie Ledenmat (ETI)
- CGLUA :
  - Jean-Pierre Elong Mbassi et Francois Yatta
- CCT UEMOA :
  - François Albert Amichia (Président CCT)
  - Aminata Sy (Commission UEMOA)
- CUF :
  - Bertrand Gallet, Nicolas Wit
  - Présidents de certains groupes pays (Mali, Burkina Faso…)
- ARF : Valérie Nicolas
- ADF: Catherine Bertin
- AMF : Carole Esclapez et Julia Barbier
- AFCCRE : Christophe Chaillou
- AIRF : Bruno Chiaverini et Christine Tavano
- AIMF : Pierre Baillet

**Instituts de recherche :**

- IRD :
  - M. Claude de Miras
- IRG :
  - Mme Séverine Bellina, directrice
- Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme
  - Pierre Calame, Président du Conseil de la Fondation

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖷 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DE L'APPUI DE LA FRANCE A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note N° 3
## Propositions de recommandations en vue de l'élaboration d'une stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

Version finale

Aout 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

# SOMMAIRE


1. La problématique de la décentralisation et de la gouvernance locale, les choix à faire : ..... 165

11. Situation de la décentralisation ..... 165

12. Appui français à la décentralisation et la gouvernance locale ..... 166

13. Les enjeux de la décentralisation en 2014 ..... 167

14. L'appui à la décentralisation, aux collectivités territoriales et à la gouvernance territoriale : une priorité politique pour l'Etat français ? ..... 169

2. Recommandations pour élaborer une stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale ..... 170

21. Orientations ..... 170

211. Clarifier le pourquoi coopérer en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale ..... 170

212. Clarifier le champ de la stratégie : appuyer la décentralisation ou appuyer la gouvernance territoriale ? ..... 173

213. Chercher des convergences d'intérêt à décentraliser entre dirigeants, élus locaux et populations, ..... 173

214. Ne pas diffuser un modèle mais s'appuyer sur des principes ..... 175

215. Prioriser l'appui aux associations de pouvoir locaux pour agir sur le plan international .. 176

22. Démarches ..... 176

221. S'inscrire dans le long terme ..... 177

222. Articuler les niveaux et les espaces d'intervention ..... 177

223. Clarifier le portage politique de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale ..... 178

224. Développer des conditionnalités de l'aide en lien avec l'effectivité de la décentralisation 179

225. Prioriser des espaces d'intervention en fonction des enjeux de la France ..... 179

23. Partenariats ..... 180

231. En France ..... 180

232. Au niveau international et multilatéral : développer les relations partenariales en amont et pendant la mise en place des appuis ..... 184

24. Outils ..... 186

241. Outils de financement ..... 186

242. Expertise ..... 192

243. Constituer un pool d'ambassadeurs de la décentralisation et la gouvernance locale ..... 196

244. Capitaliser, produire des connaissances, influencer ..... 197

245. Dispositifs institutionnels à mettre en place ..... 203

# 1. La problématique de la décentralisation et de la gouvernance locale, les choix à faire :

## 11. Situation de la décentralisation[59]

A la charnière des années 80 et 90, au terme d'une décennie de politiques d'ajustement structurel, de réduction du rôle et de la présence de l'Etat, dans une période marquée par la fin de la guerre froide, le discours de La Baule et les Conférences Nationales qui ont été dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale le point d'orgue de cette années, la décentralisation, inscrite dans la plupart des nouvelles constitutions issues de ces processus, est apparue comme un des leviers essentiel de la reconstruction de l'Etat.

Cet « enchantement » de la reconnaissance de l'autonomie locale comme moyen de refonder et relégitimer l'Etat a continué durant les décades des années 90 et 2000 avec une opérationnalisation progressive des processus de décentralisation, comme la mise en place de la MDRI et de l'ANICT au Mali, la communalisation intégrale au Burkina Faso, la mise en place des Régions au Sénégal… Ces processus ne se sont pas limités à l'Afrique, dans la même période des réformes similaires ont été mises en place en Haïti, en Bolivie...

Depuis le début des années 2010, alors que les réformes institutionnelles (textes de loi, décrets d'application, mise en place des mécanismes institutionnels, élections locales…) sont faites, force est de constater que ces dynamiques sont retombées, et que dans la plupart des pays de la géographie prioritaire du MAEDI, les processus de décentralisation sont en panne voire en recul, les transferts de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales stagnant à des niveaux notoirement très faibles, les interventions de l'Etat central à l'encontre de l'autonomie locale des collectivités territoriales devenant monnaie courante, des transferts de compétence étant remis en cause quand ce ne sont pas les élus locaux qui sont remplacés par des délégations spéciales qui s'éternisent.

Cette panne répond à des causes multifactorielles, mais est représentative du manque actuel de volonté politique des dirigeants de la plupart de ces pays à approfondir la décentralisation. Ce manque de volonté politique répond tant à une méconnaissance des dirigeants -et donc une indifférence- de ces processus, qu'à une peur de se lancer dans une réforme de l'Etat ou qu'à l'expression d'un « tumulte » politique entre les élites gouvernementales actuelles et une nouvelle génération d'élus locaux qui souvent ne sont pas issus des partis politiques.

Cette panne se retrouve chez les partenaires techniques et financiers, chez lesquels on constate un « désenchantement » envers la décentralisation, avec le développement de discours négatifs (« décentralisation de la corruption », « élus analphabètes »…), et le développement d'une vision « utilitariste » des collectivités territoriales comme simple fournisseurs de services publics aux citoyens en lieu et place de l'Etat comme pourraient le faire les services techniques déconcentrés de l'Etat, vidant les processus de décentralisation de leur dimension politique. Le discours de nombreux PTF devenant ainsi un discours qui assimile décentralisation et « dévolution » à l'anglo-saxonne.

[59] Ce point est repris du « bilan synthétique de l'état de la décentralisation en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France (Caraïbes, Moyen Orient) réalisée dans le cadre de la présente évaluation.

Parallèlement à ce désenchantement pour la décentralisation, on constate chez les PTF un glissement du discours et de l'agenda vers le « local » et vers « l'urbain », qui par leur caractère holiste, par leur caractère intégrateur, sont de fait moins politiques, et donc moins clivant que la décentralisation qui constitue bien la base d'une redistribution, d'une nouvelles répartition du pouvoir au sein de l'Etat, remettant ainsi en cause la position dominante des élites gouvernantes et des partis politiques.

## 12. Appui français à la décentralisation et la gouvernance locale[60]

L'appui français à la décentralisation, par son importance, par l'engagement de nombreux agents des administrations concernées a été pendant de nombreuses années leader entre les PTF, influant largement les réformes institutionnelles des années 90 et 2000.

Aujourd'hui, dans cette phase de reflux des processus de décentralisation, les limites de cet appui apparaissent de manière de plus en plus flagrante :

- Au niveau des outils mobilisés, les projets et en particulier les FSP, bâtis sur du court terme (trois ans extensible à cinq ans) se montrent inadaptés pour accompagner des processus politiques qui s'inscrivent maintenant dans le long terme (10 à 15 ans, correspondant à au moins à deux mandats des élus locaux et nationaux). Les profils des experts mobilisés (ETI, JEA, END), majoritairement de profils techniques ou administratifs, ainsi que les profils des rédacteurs au Département, majoritairement jeunes et techniques ne correspondent pas toujours aux enjeux actuels de l'appui aux processus de décentralisation qui demande une capacité et un poids politique pour pouvoir influer au plus haut niveau des Etats. Le « sous staffage » des services du Département sur la thématique, ne permet pas aux services de suivre efficacement les projets et les ETI et de contribuer ainsi à leur pilotage et à leur valorisation.

- Au niveau de la valorisation de l'expérience française, on constate une déconnexion entre les niveaux d'intervention. Alors que la coopération française en matière d'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales est marquée par sa diversité et sa richesse (coopération décentralisée de collectivité à collectivité, projets territorialisés de l'AFD et du MAEDI, projets nationaux, ETI bilatéraux, appui aux APL internationales, ETI multilatéraux, actions de plaidoyer international…) on constate une déconnexion entre les trois niveaux d'intervention, le local, le national et l'international, les expériences locales -souvent extrêmement riches- n'étant pas valorisés au niveau national et international et les expériences nationales (ETI, projets) n'alimentant pas non plus le niveau international.
  Cette désarticulation entre les niveaux est à la fois un synonyme de gâchis au regard des moyens investis et de l'implication des ETI et des personnels de la coopération française en général, mais aussi et surtout amène à passer à côté de la possibilité de produire des positions originales, consistantes, issues des remontées des expériences de terrain, qui seraient utiles aux évolutions institutionnelles

- Au niveau de la diversité des acteurs français impliqués, si celle-ci constitue indéniablement une richesse, l'absence d'un portage politique clair, fait que cette diversité a tendance à

[60] Ce point est issu de la « note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale », réalisée dans le cadre de la présente évaluation.

devenir de la dispersion, qui est encore accentuée par la faiblesse des moyens accordés à l'animation et la mise en réseau des différents acteurs impliqués.

- Au niveau du contenu de l'appui donné aux processus de décentralisation, celui-ci est essentiellement centré sur l'institutionnel (cadre juridique, dispositifs de financement…) et sur l'appui aux collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée (via les appuis de la DAECT, et dans quelques cas de l'AFD), alors que les enjeux se situent aujourd'hui sur le plan politique dans les rapports de force entre les collectivités territoriales et leurs APL avec les Etats.

- Enfin, au niveau des moyens, la réduction des moyens financiers et humains de la France fait que la position de leader qu'avait la France en matière d'appui à la décentralisation est aujourd'hui largement remise en cause, et que faute de moyens et par absence d'optimisation des moyens existant, la France est de moins en moins en capacité de produire des positions novatrices et d'activer des leviers permettant de faire évoluer les dynamiques en cours.

Il ne s'agit pas ici d'occulter les atouts et les potentiels de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation, mais de souligner que au regard de la situation actuelle des processus de décentralisation, au regard des enjeux actuels de la décentralisation les limites de la coopération française sont bien réelles et qu'il est nécessaire de faire évoluer fortement celle-ci si l'on souhaite accompagner utilement les processus en cours.

## 13. Les enjeux de la décentralisation en 2014

Dans les pays où la décentralisation est en cours, soit dans l'immense majorité des pays de la géographie prioritaire du MAEDI, quelles qu'en soient les faiblesses, il n'est plus possible de revenir en arrière et de remettre en cause les processus en cours[61]. La décentralisation ne peut pas échouer et ceci pour deux faisceaux de raisons complémentaires :

- **Les risques sociaux d'un échec des processus de décentralisation**
  Depuis les années 60, les Etats et avec eux leurs partenaires, en particulier la coopération française ont mis en place des mécanismes visant à restituer aux citoyens leur pouvoir de s'administrer localement (coopératives, associations villageoises, comités de quartier…), mécanismes dont le dernier a été la décentralisation.
  Or il existe aujourd'hui une réelle demande sociale des citoyens envers les collectivités territoriales et leurs élus. Les salles d'attente des collectivités territoriales ne désemplissent pas, les téléphones portables des élus sonnent en permanence, et les citoyens exigent à leurs élus qu'ils répondent à leurs attentes. Ceci est démontré également par les taux de

[61] En 2006, dans l'évaluation du thème « appui à la décentralisation et gouvernance locale », réalisée pour la Direction Générale de la Coopération au Développement belge, l'IRAM, l'IIED, le CEPIA et l'AICDD disaient déjà : « la décentralisation n'est pas la dernières mode en matière de développement, mais représente une refonte radicale des relations entre l'Etat et ses citoyens suite à l'échec total d'une série de modèles de gouvernance qui confiaient des pouvoirs forts à un Etat central et souvent uni-partite, pour apporter la prospérité économique et la paix sociale. La décentralisation offre non seulement des espoirs d'un renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance locale mais aussi des promesses d'une plus grande efficacité et efficience dans l'offre de services adaptés aux besoins locaux et un cadre adapté pour atteindre les objectifs du millénaire (MDG's). Il ne s'agit plus de décider si la décentralisation est une option, mais plutôt de savoir comment la mettre en œuvre dans la pratique pour qu'elle puisse réaliser les objectifs qu'elle s'est fixée ».

participation aux élections locales qui sont bien souvent supérieurs aux taux des élections nationales.

Cette demande sociale envers les institutions publiques que sont les collectivités territoriales est telle que les populations n'accepteront pas que les « décideurs » changent une nouvelle fois leur fusil d'épaule, abandonnant la décentralisation pour un autre modèle de « retour de l'administration à la maison »[62].

Si la décentralisation ne se fait pas, si les collectivités territoriales sont vidées de leur substance, il y aura rupture du contrat social entre les habitants et les décideurs, délégitimation de l'Etat et de ses élites, favorisant les mouvements sociaux comme lors des émeutes de la faim de la fin des années 2000 ou lors des affaires Zongo au Burkina Faso ces dernières années.

- **Les risques sécuritaires**

  Les processus de décentralisation, dans plusieurs des pays de la géographie prioritaire du MAEDI sont des réponses à des demandes d'autonomie locale, d'équité et d'équilibre territorial, dans le cadre de l'Etat nation.

  L'échec de ces processus, comme l'a montré l'exemple malien est aujourd'hui facteur de radicalisation d'une partie des populations amenant à une montée des extrémismes et à l'adhésion de certains à des mouvements armés, à des mouvements terroristes, menaçant la stabilité et la sécurité au niveau local, national et international[63].

Les interdépendances sont telles aujourd'hui que nous sommes tous dépendant, sur le plan de la sécurité, d'un nouveau triangle d'or, qui articule développement, gouvernance (locale et nationale) et sécurité. Nous sommes donc « condamnés » à réussir la refondation des Etats partenaires, refondation basée sur la reconnaissance et le renforcement du niveau local, du territoire comme brique de base de la démocratie[64].

Le contexte a changé depuis les politiques de décentralisation conçues dans les années 90. La décentralisation est inscrite dans toutes les constitutions, le cadre institutionnel de la décentralisation est aujourd'hui défini dans quasiment tous les pays, les dispositifs techniques (fonds de développement, circuits financiers, systèmes de contrôle…) sont institués[65], les collectivités territoriales existent et ont un premier niveau de reconnaissance.

Les principaux enjeux de la décentralisation sont donc aujourd'hui de :

- Renforcer les collectivités territoriales et leurs associations dans les relations avec les Etats et leurs groupements sous régionaux et mondiaux,
- Contribuer à rebattre les cartes du pouvoir entre l'Etat, ses démembrements et les collectivités territoriales dans la perspective d'une réelle autonomie locale,

[62] Expression utilisée par Ousmane Sy et l'équipe de la MDRI (Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles) au Mali pour traduire en Bamanan le terme décentralisation, in Sy Ousmane, Reconstruire l'Afrique, vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales, Editions Jamana (Bamako) et Editions Charles Léopold Mayer (Paris), 2009

[63] L'institut africain de la gouvernance, IAG, conclut sa note d'orientation N° 11 en disant « les acteurs (…) doivent garder à l'esprit que la gouvernance territoriale (est) un moyen de parvenir à la résolution des graves problèmes socio-économiques, politique et sécuritaires que connaissent les citoyens des pays de la zone saharo-sahélienne ».

[64] Expression empruntée à Pierre Calame

[65] Même quand ils ne sont pas fonctionnels ou si leur fonctionnalité est limité, sur le plan institutionnel ils sont constitués et sont prêts à rentrer en fonctionnement.

- Construire des collectivités territoriales adaptées aux différents contextes locaux, territoriaux, en adaptant la décentralisation à chaque territoire,
- Légitimer au regard du Citoyen et de l'Etat les collectivités territoriales dans leurs capacités à apporter des services et à impulser le développement de leurs territoires,
- Développer les capacités politiques, techniques et financières des collectivités pour qu'elles soient en mesure d'assumer leurs rôles.
- Appuyer la mise en place et le fonctionnement des espaces locaux de négociation de l'action publique territoriale, en créant des modes de gouvernance territoriale,

## 14. L'appui à la décentralisation, aux collectivités territoriales et à la gouvernance territoriale : une priorité politique pour l'Etat français ?

Avant de définir une stratégie d'appui à la décentralisation, la question préalable à laquelle il convient de répondre, et qui n'est pas qu'une simple question rhétorique, est de savoir si **l'appui à la décentralisation est une priorité politique de la coopération française pour les dix ou quinze ans à venir ?**

La coopération française, au regard de l'analyse des risques sociaux et sécuritaires ébauchée ci-dessus et des enjeux opérationnels de l'appui à la décentralisation rappelés ci-dessus confirme-t-elle que le sillon tracé depuis bientôt 25 ans d'appui à l'évolution de l'Etat par la reconnaissance et le renforcement de pouvoirs locaux instituant des modes de gouvernance inclusive sur les territoires est une priorité pour contribuer au développement ?

Si c'est une priorité politique, ceci a des conséquences opérationnelles tant sur le plan des moyens que sur le plan du positionnement institutionnel :

- Sur le plan des moyens, pour que la décentralisation soit une réelle priorité politique, cela demande d'augmenter ou pour le moins de redéployer des moyens pour que le Département soit en capacité de traiter la décentralisation de manière prioritaire dans sa complexité et dans ses dimensions multiniveaux, multisectoriels et multiacteurs
- Sur le plan du positionnement institutionnel, cela implique de réfléchir le positionnement de l'appui à la décentralisation par rapport aux autres thématiques transversales liées (déconcentration, réforme de l'Etat, gouvernance urbaine…) et aux thématiques sectorielles (santé, éducation, développement rural, environnement) qu'elles soient transférées ou non, pour que l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale soit bien un axe transversal et de mise en cohérence des autres interventions de la coopération française.

# 2. Recommandations pour élaborer une stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

Les présentes recommandations sont structurées en quatre grands chapitres, en termes :

- d'orientations à prendre pour la coopération française,
- de démarches à adopter pour mettre en œuvre cette stratégie
- de partenariats à nouer pour renforcer l'efficacité et la pertinence de la stratégie
- d'outils financiers, humains, méthodologiques et institutionnels à mettre en œuvre,

## 21. Orientations

Il s'agit ici de clarifier ce qui sous- tend pour la coopération française son appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

### 211. Clarifier le pourquoi coopérer en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant le travail sur les recommandations, a été unanime sur la nécessité de bien clarifier le pourquoi coopérer en matière d'appui à la décentralisation, quelles sont les motivations, les finalités.

En effet il n'y a pas de vision consensuelle sur les motivations à décentraliser, entre les différents partenaires impliqués dans ces processus. De l'analyse des pratiques comme des discours, deux grandes familles de finalités se détachent, celles qui répondent d'une vision opérationnelle de la décentralisation, et celles qui répondent d'une vision politique de la décentralisation.

**Vision opérationnelle :**

Cette vision est basée sur l'analyse que la concentration des pouvoirs de décision et des ressources au niveau central ne permet pas d'atteindre un fonctionnement optimum de l'Etat et qu'il est nécessaire de rapprocher l'administration des citoyens, pour fournir des réponses rapides et adaptées aux besoins de ceux-ci.

La vision opérationnelle de la décentralisation privilégie la recherche de l'efficacité et de l'efficience publique. Elle est centrée sur l'obtention de résultats opérationnels. Elle conçoit la décentralisation, comme étant l'organisation optimale de l'Etat pour assurer au meilleur coût et de la manière la plus efficace les services sociaux de base et contribuer au développement économique local.

Elle vise à apporter rapidement des avantages tangibles aux habitants en matière d'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau, assainissement, transport…), en matière de réduction des inégalités (filets sociaux…) et de développement économique (emploi, commerce, accès aux services financiers, accès au capital…).

Cette vision est très proche des approches de dévolution des anglo-saxons et donc du transfert des politiques de l'Etat aux collectivités territoriales plus que du transfert des compétences.

Le référentiel qui sous-tend cette vision de la décentralisation est principalement basé sur :

- L'efficacité et l'efficience administrative :
  Il s'agit de privilégier l'organisation de l'Etat qui permette de valoriser au mieux chaque euro investi et de s'assurer que les services publics atteignent bien les niveaux prévus au niveau national,

- La qualité publique
  Il s'agit ici de chercher la mise en œuvre des services publics avec les meilleurs standards de qualité, en particulier en termes de continuité, d'égalité d'accès et de mutabilité,

- La recherche de l'intérêt général
  Enfin, il s'agit ici de chercher à répondre aux intérêts des citoyens sans rechercher à générer des profits.

**Vision politique :**

Cette autre vision est basée sur l'analyse que pour répondre au double enjeu de parvenir à concilier les exigences d'unité et de diversité auxquelles font face tous les Etats, et de gérer au mieux la multiplicité des relations qui caractérisent nos sociétés, il est nécessaire de construire un système de gouvernance multiniveau basé sur la recherche de la subsidiarité et le respect de l'autonomie locale.

La vision politique de la décentralisation privilégie la recherche de la capacité des territoires à s'organiser, à prendre des décisions, à définir leurs orientations politiques dans le cadre de l'autonomie qui leur est confiée par l'Etat et en interaction dynamique avec celui-ci.

Elle conçoit la décentralisation comme le moyen de :
- contribuer à la paix sociale et à la sécurité nationale et mondiale par le développement et la gouvernance des territoires.
- relégitimer l'Etat et les institutions publiques à partir du développement d'institutions, de services et d'un projet au niveau local,
- développer une diversité politique, des équilibres et un dialogue au sein des assemblées délibératives des collectivités territoriales, entre collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et l'Etat.
- mettre en place un tapis d'absorption des crises au niveau territorial, renforçant la résilience des territoires,
- donner une solution politique à des revendications locales actuelles ou à venir en garantissant la capacité des territoires à définir et mettre en œuvre des politiques territoriales,
- concilier au sein du territoire national les attentes, enjeux et particularités des situations locales, en développant l'autonomie des territoires
- permettre une meilleure implication des citoyens dans la chose publique, en développant des espaces de participation à la définition, mise en œuvre et contrôle des politiques publiques,

Cette vision se rapproche des visions « fédérales » de l'organisation de l'Etat.

Le référentiel qui sous-tend cette vision de la décentralisation est basé sur :

- L'état de droit et la démocratie,
  Il s'agit ici de garantir le respect du vote des citoyens, l'égalité de traitement des collectivités territoriales par l'Etat quels que soient les résultats électoraux.

- L'autonomie locale
  Il s'agit ici de garantir aux responsables élus la capacité à gouverner le territoire sans ingérence de l'Etat central ou de ses représentants.

- Le respect de la diversité dans l'unité
  Il s'agit ici de permettre, dans le cadre national, à chaque collectivité territoriale d'opter pour le mode de fonctionnement qui lui convient et de définir ses choix de politiques publiques,

- La participation, transparence et redevabilité,

Il s'agit ici de permettre aux citoyens organisés de s'impliquer dans la chose publique et de jouer un rôle à la fois de co-production des politiques publiques et de contrôle citoyen sur celles-ci

- La lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion
  Enfin, il s'agit de mettre en place un système et des politiques d'intérêt général permettant de contribuer à réduire les inégalités et à limiter les phénomènes d'exclusion.

Bien entendu, ces deux visions sont des archétypes, et la réalité se situe entre les deux ou évolue de l'une à l'autre de ces deux visions.

Toutefois :

- Le choix d'entrer par l'une ou l'autre de ces deux visions impacte les stratégies et modalités d'intervention en appui à la décentralisation :
  - le choix d'appuyer une vision opérationnelle de la décentralisation renverra vers un appui essentiellement technique visant à optimiser les ressources humaines et financières des collectivités pour la mise en œuvre des compétences déléguées
  - le choix d'appuyer une vision politique de la décentralisation renverra vers un appui essentiellement politique, axé sur la capacité des collectivités territoriales à se doter d'un projet politique inclusif avec les acteurs du territoire, sur les relations entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs associations, et donc vers la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance.

- Il n'est pas évident qu'il soit aussi aisé de passer de l'une à l'autre :
  - Les exemples de « dévolution » des systèmes anglo-saxons montrent que les collectivités territoriales opératrices des politiques publiques nationales que leurs confient les Etats (et donc répondant à une vision « opérationnelle » de la décentralisation) ont du mal à gagner ensuite une réelle autonomie politique,
  - Les exemples de décentralisations conçues comme des réformes politiques de fonds (cas de la Bolivie par exemple) montrent que l'autonomie locale permet ensuite de développer de réels services aux citoyens, sur une base politique forte,

Dans la situation actuelle de « panne » de la décentralisation, les évaluateurs préconisent une orientation vers une vision « politique » de la décentralisation.

En effet :

- C'est est la seule qui peut répondre aux enjeux actuels de la décentralisation dans une perspective de contribuer à construire une articulation vertueuse entre développement, gouvernance et sécurité.
- Centrée sur la définition et la mise en œuvre d'un mode de gouvernance inclusif adapté au territoire, elle donne une plus grande garantie d'irréversibilité des acquis en mettant en place une réelle gouvernance territoriale, rendant difficile la reprise en main des collectivités territoriales par l'Etat
- Elle donne de réelles possibilités d'aller du politique vers l'opérationnel, en inscrivant l'opérationnel dans des choix politiques locaux et non pas dans l'application des politiques nationales, garantissant ainsi la responsabilisation des élus -entendus comme réels décideurs politiques-, mais aussi des citoyens et de leurs organisations confrontés et impliqués dans de réels choix

Appuyer la mise en place d'une vision « politique » de la décentralisation doit toutefois se matérialiser très rapidement par des avantages pour les citoyens, et donc par une opérationnalisation de cette construction institutionnelle et politique.

## 212. Clarifier le champ de la stratégie : appuyer la décentralisation ou appuyer la gouvernance territoriale ?

Dans le contexte actuel de panne des processus de décentralisation imputable à une absence de volonté politique de décentraliser, le choix d'une orientation vers une vision politique de la décentralisation, va dans le sens d'orienter la stratégie vers l'appui aux acteurs et donc de s'orienter vers un appui aux collectivités territoriales et à leurs associations ainsi que vers l'appui à la gouvernance territoriale plus que vers l'appui aux processus de décentralisation eux-mêmes.

En effet, il est notoire que les cadres institutionnels et juridiques -toujours perfectibles- sont aujourd'hui élaborés, que les dispositifs institutionnels (Fonds de développement, dispositifs d'appui, …) sont constitués même si ils ne sont pas opérationnels et donc que la priorité, dans une vision politique est de faire fonctionner le système de gouvernement décentralisé plus que de continuer à en parfaire le cadre institutionnel au risque qu'il continue à rester virtuel.

Ceci passe par :
- un appui direct aux collectivités territoriales, pour amener les élites au pouvoir à devoir se confronter et négocier avec celles-ci comme acteurs du local.
- un appui aux APL qui permet de construire des rapports de force nationaux entre gouvernements centraux et collectivités territoriales, mais aussi sous régionaux et internationaux, entre APL sous régionales et internationales et espaces politiques sous régionaux et mondiaux (UEMOA, Systèmes des Nations Unies…)
- un appui à la conception, mise en place et fonctionnement de systèmes de gouvernance territoriale, permettant ainsi d'associer les acteurs des territoires à la gestion décentralisée de ceux-ci sous la coordination des autorités locales.

Du point de vue des évaluateurs, la stratégie française devrait être prioritairement une stratégie d'appui aux collectivités territoriales, à leurs associations et à la gouvernance territoriale, appuis qui contribueront indirectement à opérationnaliser les processus de décentralisation, en leur donnant de la matérialité à partir de la pratique.

Il s'agirait alors d'un « appui à la gouvernance territoriale multi-acteurs pour la construction d'une maîtrise d'ouvrage décentralisée »[66].

## 213. Chercher des convergences d'intérêt à décentraliser entre dirigeants, élus locaux et populations,

La décentralisation est un processus qui ne peut progresser que si les dirigeants nationaux, les élus locaux et les habitants y voient chacun leur intérêt[67].

En effet ce processus est vécu comme porteur de risque politique pour les dirigeants, qui voient d'une part le risque de développer une opposition et d'autre part le risque de perdre une partie de leurs prérogatives en acceptant de transférer compétences, moyens et décisions à des entités autonomes.

[6666] L'expression est de Claude de Miras.

[67] Il s'agit ici d'intérêt au sens des enjeux tels que définis dans la sociologie des acteurs par Crozier et Friedberg. Ce ne sont donc pas exclusivement des intérêts économiques.

Il est également vécu comme porteur de risque politique par les élus locaux, qui sont perpétuellement dans la crainte des décisions unilatérales de l'Etat (imprévisibilité des transferts financiers, difficiles relations avec les préfets, gouverneurs ou hauts commissaires…) qui rendent la gestion locale difficile et la mise en œuvre des politiques publiques locales aléatoires.

Il est vécu comme une opportunité par les populations, qui voient enfin le pouvoir politique et administratif se rapprocher d'eux, qui voient des investissements et des services se matérialiser là où jamais l'Etat n'était parvenu, mais aussi comme un risque, l'Etat et les collectivités territoriales se rejetant la responsabilité de la faiblesse des moyens disponibles et donc de la piètre qualité des services publics offerts obligeant les citoyens à continuer à se substituer aux pouvoirs publics par exemple en mettant en place et finançant directement des écoles communautaires

Ce n'est que parce que dirigeants nationaux, élus locaux et citoyens auront des enjeux communs à décentraliser que le processus reprendra, que la volonté politique de décentraliser reviendra à l'agenda.

C'est sans aucun doute un des aspects majeur du rôle de la coopération internationale et en particulier de la coopération française d'être en capacité d'identifier les enjeux de chacune des catégories d'acteur impliqués dans la décentralisation pour faire ressortir l'existence d'enjeux communs.

La paix sociale et les questions sécuritaires en lien avec les perspectives ouvertes par la coopération transfrontalière sont dans beaucoup de pays des enjeux convergents entre populations et dirigeants qui peuvent permettre de relancer les processus de décentralisation, si tant est que chacun des acteurs perçoit bien la réalité de ceux-ci.

En effet, la décentralisation et la mise en place de systèmes de gouvernance territoriale, comme vu plus haut sont une des orientations qui permet :

- de donner une solution politique à des revendications locales, en contribuant à faire exister des territoires de développement. Or des travaux récents[68] montrent que l'une des causes possible de la radicalisation djihadiste vient de la disparition, voire de la négation du niveau local, de son identité, de ses capacités et donc de la possibilité de se définir et de porter un projet en articulation dynamique avec l'Etat.
  L'exclusion des territoires et dans ces territoires l'exclusion de certains groupes sociaux est un facteur de radicalisation politique
- de mettre en place un tapis d'absorption de crise au niveau local, permettant de gérer les conflits et les crises au niveau territorial sans que cela remonte au niveau national, évitant ainsi les flambées de violence au niveau national qu'on pût connaître certains pays (Burkina Faso en 2011 par exemple), alors qu'ils auraient pût être géré et contenu au niveau local.

Enfin, pour les territoires frontaliers, l'existence de collectivités territoriales fortes permet le développement de coopérations transfrontalières qui sont un moyen d'une part de développer des partenariats entre territoires voisins réduisant ainsi les tensions transfrontalières, d'autre part de mettre en place des mécanismes formels ou informels de contrôle des flux, d'information sur les mouvements transfrontaliers et in fine de sécurisation des territoires et des frontières.

Il y a là, dans un contexte sécuritaire mondial, un retour de l'impérieuse nécessité du renforcement des territoires, qui peut être le ciment entre dirigeants nationaux, dirigeants locaux et populations, tous ayant intérêt à la paix sociale et la sécurité.

[68] Belaala Selma, Terrorisme politique et terrorisme antipolitique, le cas du djihadisme en Algérie (1989-2007), congrès AFSP 2009

## 214. Ne pas diffuser un modèle mais s'appuyer sur des principes

Il n'y a plus de modèle de décentralisation ; la décentralisation est un processus, qui évolue de façon permanente en fonction de l'évolution du contexte, des changements dans la société, des rapports de force politique, etc. Ce processus renvoie à des choix à faire sur les principales caractéristiques de la décentralisation, choix qui, comme le montrent les réformes territoriales en cours tant dans les pays du Nord que les pays du Sud, sont des choix qui sont à revoir régulièrement. Ces choix portent principalement sur :

- le rôle de régulation et de péréquation de l'Etat en vue de garantir l'équité entre les citoyens
- le nombre de niveaux de collectivités territoriales
- la taille des collectivités territoriales
- le découpage des collectivités territoriales
- les systèmes électoraux
- les équilibres entre démocratie représentative et participative
- les transferts de compétences et les recoupements ou non de compétences entre les niveaux de décentralisation,
- le lien entre décentralisation et déconcentration et la coexistence ou non de services techniques dans les mêmes secteurs dans les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés
- le type de fonction publique territoriale
- les systèmes de planification locale
- la fiscalité locale

L'appui à la décentralisation que peut apporter la coopération française n'est donc pas ou plus l'apport d'un modèle, mais dans une aide à la décision sur la base d'analyse comparative des différents choix effectués en France et dans les autres pays dans des contextes déterminés.

Par contre, cette absence de modèle, et donc l'affirmation qu'il n'existe pas un modèle de décentralisation applicable à tous et dans toutes les situations, mais des constructions contingentes répondant à des contextes et situations déterminées, et donc évolutives dans le temps, s'appuie sur l'existence de principes qui orientent les processus de décentralisation, principes qui renvoient au référentiel qui sous-tend la vision politique de la décentralisation.

Ces principes sont essentiellement les suivant :

- **L'approche politique de la décentralisation :**
  La vision politique de la décentralisation privilégie la recherche de la capacité des territoires à s'organiser, à prendre des décisions, à définir leurs orientations politiques dans le cadre de l'autonomie qui leur est confiée par l'Etat et en interaction dynamique avec celui-ci

- **La gouvernance territoriale :**
  La négociation entre les différents acteurs présents sur le territoire et entre les différents niveaux de territoire, sous la coordination des autorités locales, est un des principes de base de la démocratie locale, par l'obligation de dialogue (et donc de circulation de l'information, de redevabilité), de négociation (et donc de subsidiarité), et la reconnaissance du rôle de toutes les familles d'acteur, y compris le secteur privé.

- **La subsidiarité active**[69]
  Il s'agit d'identifier les plus petits niveaux auxquels se définissent et se mettent en œuvre les projets de territoire, et donc où s'organisent la mise en œuvre des compétences et les articulations et négociations entre niveaux nécessaires à la cohérence des projets entre eux et avec les niveaux supérieurs.

[69] Concept élaboré par Pierre Calame.

- **L'autonomie locale**
  Il s'agit du « droit et de la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »[70].

- **Le caractère transversal et interministériel de la décentralisation**
  La décentralisation, n'est pas une politique sectorielle, mais bien une politique transversale qui s'impose aux politiques sectorielles, et donc qui s'impose aux appuis sectoriels des PTF qu'ils soient mis en œuvre dans le cadre de projets ou de l'aide budgétaire globale ou sectorielle.

- **La décentralisation asymétrique**
  Il s'agit de mettre en place des transferts de compétence et de pouvoir de décision, des modes de scrutin et de représentation différenciés suivant les territoires, suivant les collectivités territoriales, adaptés soit à des identités et revendications locales, soit à des capacités locales.

- **La décentralisation fiscale**
  La décentralisation et l'autonomie locale demandent à s'appuyer sur la décentralisation fiscale qui permet aux collectivités territoriales d'exercer leur capacité à gérer les affaires publiques en se dotant des moyens dont elles ont besoin pour cela sur la base de leur propre politique fiscale, conçue comme marqueur de leurs choix politiques,

- **Un cadre juridique et administratif régissant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales**
  La décentralisation demande l'existence d'un cadre juridique et administratif permettant aux collectivités territoriales d'exercer quand cela est nécessaire un recours face aux décisions de l'Etat, et permettant à l'Etat d'exercer son contrôle de légalité sur les décisions des collectivités territoriales.

### 215. Prioriser l'appui aux associations de pouvoir locaux pour agir sur le plan international

Enfin le plaidoyer international français, pour être légitime et crédible demanderait à s'inscrire dans les orientations portées par les associations de pouvoirs locaux nationales, internationales et mondiales.

Cela signifierait alors que les positions défendues par la France, soit des positions produites, discutées et négociées avec les associations de pouvoirs locaux à partir des savoirs produits sur le terrain dans les collectivités territoriales et au niveau des associations de pouvoirs locaux.

## 22. Démarches

Dans ce point nous détaillons les recommandations que l'évaluation propose en termes de démarches à mettre en œuvre dans le cadre de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.
Les propositions de modalités d'opérationnalisation de ces démarches sont présentées dans le point sur les outils (24).

[70] Charte européenne de l'autonomie locale

## 221. S'inscrire dans le long terme

L'appui à la décentralisation et la gouvernance locale s'inscrit dans un appui à la mise en œuvre de politiques publiques, que ce soient celles des Etats (appui à la décentralisation) ou des collectivités territoriales (appui à la gouvernance territoriale). Ces politiques publiques basées sur la redéfinition du rôle de l'Etat et de nouvelles répartitions du pouvoir et de son exercice entre l'Etat et les collectivités territoriales sont fortement contingentes des calendriers politiques des Etats et des collectivités territoriales et donc s'inscrivent dans des perspectives de long terme et demandent des modalités de planification souple.

Cela veut dire d'inscrire l'appui de la France dans des pas de temps de long terme, sur des échéances de dix à quinze ans.

Ceci est déjà le cas dans les relations de coopération décentralisée, qui par définition sont des relations de long terme, dans certains projets de l'AFD, qui dans une logique de phases successives peuvent s'inscrire dans des pas de temps décennaux.

Dans le cas de l'appui du MAE (projets FSP et expertise technique), de fait ceux-ci s'inscrivent dans des pas de temps qui sont souvent décennaux voire plus long, les projets FSP se succédant les uns aux autres, les ETI également. Mais ceci n'étant pas conçu comme une stratégie dans le long terme, il y a de fait un manque de cohérence dans les actions qui sont menées, les familles de projet qui se succèdent (comme au Burkina Faso, au Bénin, en Mauritanie, au Niger, au Maroc…) n'étant pas inscrits dans une réelle continuité

Les évaluateurs recommandent de faire évoluer les outils (expertise et projet)[71] pour permettre de s'inscrire dans des pas de temps de long terme permettant ainsi d'avoir un réel impact en termes d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

## 222. Articuler les niveaux et les espaces d'intervention

La coopération française, à travers ses différents outils développe des actions au niveau local (projets FSD, projets FSP, projets AFD, relations de coopérations décentralisées) et dispose aussi de personnel au niveau local (certains ETI, AT sur des projets AFD, coordonnateurs des coopérations décentralisées) ; au niveau national (certains FSP, des ETI) ; et au niveau international (contributions à des organisations internationales et des associations de pouvoirs locaux, crédits d'intervention du Département, ETI, END et JEA…)…

De plus la coopération française est présente dans de nombreuses géographies, que ce soient les géographies prioritaires (PPP, rives Sud et Est de la méditerranée, pays en crise) ou non (la coopération décentralisée et l'AFD en particulier sont présents dans de nombreux pays à revenus intermédiaires).

Cette présence multiniveau et plurinationale est une immense plus-value qui potentiellement, représente d'une part un accès à un réservoir d'expériences locales, nationales et internationales incomparables et d'autre part des leviers d'action très importants.

Toutefois pour que ce potentiel soit réellement valorisé, cela demande de :
- Articuler les niveaux
- Animer et coordonner les acteurs

[71] Voir les propositions opérationnelles dans le point 24 des recommandations.

Articuler les niveaux demande :

- Au niveau local :
  Le niveau local, celui de l'appui aux collectivités territoriales et à la gouvernance territoriale est par excellence le niveau de l'expérimentation, permettant de tester des démarches, des actions, de repérer des pratiques innovantes et de capitaliser à partir de celles-ci pour faire remonter des leçons issues du terrain aux niveaux supérieurs.
- Au niveau national :
  De faire remonter les leçons apprises du local pour influencer le niveau national là où se prennent les décisions (présidence, chef du gouvernement, parlement, partis politiques, groupes des PTF).
  Il s'agit bien ici de :
    - Construire des argumentaires à partir des réalités du terrain permettant de démontrer les convergences d'intérêt entre les populations, les élus locaux et les dirigeants nationaux à approfondir les processus de décentralisation,
    - Appuyer un dialogue politique entre les collectivités territoriales et leurs associations et les décideurs nationaux,
    - Alimenter les politiques de décentralisation à partir des leçons apprises des pratiques de terrain,
- Au niveau international :
  Appuyer les associations de pouvoirs locaux à construire et défendre des positions à partir de la capitalisation des expériences locales.
  Faciliter le test au niveau national et local de propositions issues des niveaux sous régionaux ou internationaux.

Animer et coordonner les acteurs demande :

- De disposer des moyens humains et financiers pour mettre en réseau les différents acteurs et pour identifier, capitaliser, diffuser et valoriser leurs expériences[72].

## 223. Clarifier le portage politique de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

A ce jour le portage politique de l'appui à la décentralisation est éclaté au sein du MAEDI (entre le pôle GRT de la sous-direction gouvernance, la DAECT, NUOI et les directions géographiques), entre le MAEDI et l'AFD, au sein de l'AFD (Collectivités locales et développement urbain ; Agriculture, développement rural et biodiversité ; Relations extérieures et partenariats), en enfin avec les autres ministères (Intérieur, Décentralisation et de la Fonction publique).

Il est nécessaire que le portage politique de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, tout en respectant la diversité des acteurs, soit assumé par un chef de file incontestable.

Dans la situation actuelle, ce chef de file est naturellement la DGM du MAEDI.

Toutefois pour pouvoir assumer ce rôle, la DGM a besoin d'avoir les moyens humains pour :

- avoir un portage unique au sein des services du ministère, et donc pouvoir concerter avec les différents services impliqués dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale,
- coordonner les positions et les actions au niveau interministériel,
- définir et mettre en œuvre une stratégie qui s'impose aux représentants de la France (Ambassadeurs, COCAC, attachés, experts…),

Ceci permettant autant que faire se peut d'éviter la dispersion des actions et les prises de position discordantes.

[72] Voir le point 24

## 224. Développer des conditionnalités de l'aide en lien avec l'effectivité de la décentralisation

Dans les discours, tous les acteurs nationaux comme internationaux soulignent le rôle essentiel des collectivités territoriales, l'importance de l'effectivité des transferts financiers à celles-ci et du respect de leur rôle de maîtrise d'ouvrage dans les domaines relevant de leurs compétences. Pourtant dans la pratique, les transferts financiers des Etats n'augmentent pas, les aides budgétaires globales ou sectorielles ne sont pas transférées aux collectivités territoriales même quand elles concernent des secteurs transférés, la plupart des projets et programmes sectoriels sont toujours négociés et traités avec les Etats, et les fonds dédiés et souverains ne prennent pas en compte les collectivités territoriales. Il serait pertinent que la mise en œuvre de l'aide soit conditionnée à des objectifs de transfert financier réel aux collectivités territoriales, ceci concernant tant le niveau de transfert financier de l'Etat sur ses ressources propres aux collectivités territoriales que l'affectation ou le fléchage par les partenaires financiers d'une partie de leur aide en direction des collectivités territoriales.
Cette conditionnalité pourrait concerner en premier lieu l'aide dans les secteurs concernés par la décentralisation : aide projet, C2D et aide budgétaire sectorielle, même si il pourrait être pertinent que cette conditionnalité concerne l'ensemble des flux de l'aide, du fait du caractère transversal de l'appui à la décentralisation.

## 225. Prioriser des espaces d'intervention en fonction des enjeux de la France

Le CICID de 2012 a priorisé une liste de pays prioritaires pour la coopération française, liste qui recouvre partiellement les pays dans lesquels la France avait déjà concentré son aide et en particulier ses interventions dans le domaine de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.
Toutefois, certains pays dans lesquels soit des dynamiques de décentralisation sont en train de se développer ou de se réactualiser et qu'il serait important de soutenir (Côte d'Ivoire par exemple), soit dans lesquels la coopération française s'est investie et qui représentent un réel potentiel de capitalisation d'expérience positive ou négative (Cameroun par exemple) ou dans lesquels la France a peu d'implication directe, mais qui représentent des modèles de décentralisation originaux qui peuvent alimenter la définition, actualisation et mise en œuvre de la stratégie (Bolivie par exemple), ou dans lesquels il existe des enjeux stratégiques pour la France (Vietnam, Laos par exemple) ne font pas partie des pays prioritaires.

Il conviendrait donc de voir comment, tout en respectant la logique de concentration de l'aide il serait possible sur l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, d'une part d'ouvrir la mise en œuvre de la stratégie à des géographies complémentaires dans le cadre d'un appui de long terme et d'autre part d'effectuer dans d'autres géographies une veille permettant d'alimenter la réflexion et les actions françaises avec d'autres repères que les repères habituels. Cette veille pourrait par exemple être négociée avec des acteurs de la coopération décentralisée présents dans ces géographies.

## 23. Partenariats

La nature de la relation entre les différents acteurs impliqués dans les actions d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale demande à être revisitée pour assurer d'une part une meilleure cohérence des actions menées entre acteurs français et d'autre part une relation plus partenariale avec les institutions bénéficiaires, gage d'une réelle implication et valorisation des appuis apportés.
Nous présentons ici les orientations que nous recommandons pour renforcer ces relations partenariales. Les recommandations quant à leur traduction opérationnelle sont détaillées dans la partie de recommandations sur les outils (point 24).

### 231. En France

### 2311. Clarifier les partenariats au sein du MAEDI

Comme mentionné dans le point antérieur, ce sont quatre services différents au sein du MAEDI qui interviennent dans les politiques et stratégies appui à la décentralisation et à la gouvernance locale :

- le pôle GRT de la sous-direction gouvernance démocratique de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), qui appuie les processus de décentralisation et de gouvernance locale via les projets FSP et l'appui à des organisations de collectivités ;
- la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) de la DGM, via l'appui à la coopération décentralisée et à certaines associations de collectivités ;
- le service des affaires francophones de la Direction des Nations unies, des Organisations Internationales et de la francophonie de la DGP, qui verse des subventions à des organisations comme l'AIMF
- les directions géographiques de la DGP (Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité), qui contribuent en lien avec les postes à la définition des politiques bilatérales, qui peuvent impulser la conception de certains FSP et qui interviennent dans la prise de décision sur le financement des FSP et l'ouverture ou le maintien des postes d'ETI.

S'il est important qu'un pilote soit clairement identifié pour assurer le portage politique de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, il est essentiel d'une part de voir si il ne serait pas pertinent de chercher des regroupements entre service et d'autre part que les modalités de relation entre les services soient définies de manière à assurer un réel partenariat entre services au sein du MAEDI. Or à ce jour ce n'est pas le cas, malgré des tentatives de correctifs, comme la mise en place d'un poste de chargé de mission coopération au développement au sein de la direction Afrique et Océan Indien de la DGP.

La mise en place d'une relation partenariale entre les services ne pourra fonctionner que s'il existe, d'une part, une mise en réseau entre les personnes, assurant la circulation de l'information et une certaine familiarité, et, d'autre part, si les différents services sont associés dans les espaces où se décident les affectations de moyens, permettant une négociation et un portage collectif des choix quant aux postes d'experts et à leur cahier des charges (ETI, END, JEA…), quant à la conception et aux choix des projets (FSP), à l'attribution des co-financements aux coopérations décentralisées (DAECT) et aux contributions et aux subventions (NUOI, DGM).

Faute de la mise en place d'un tel espace, qui peut rester informel, et à une mise en réseau minimum il sera impossible de mettre en place les relations partenariales nécessaires à l'acceptation d'un portage politique unique et à une cohérence des actions au sein d'une stratégie française.

## 2312. Clarifier le partenariat avec l'AFD

L'AFD est de loin le plus important des contributeurs français à la décentralisation à travers :

- les financements (subventions et prêts) à des collectivités territoriales dans le cadre de projets urbains mis en œuvre par CLD
- les financements à des collectivités territoriales, essentiellement rurales, dans le cadre des C2D (programme VAINCRE en Mauritanie, appui au PNF à Madagascar…),
- les financements à des collectivités territoriales rurales dans le cadre des projets soutenus par ARB
- les financements de fonds de développement nationaux destinés au financement des investissements des collectivités territoriales (comme cela a été longtemps le cas au Mali avec l'ANICT),
- les appuis aux relations de coopération décentralisée mis en œuvre par la Direction relations extérieures et partenariats

Si bien la culture du « projet » domine dans les actions de l'AFD, l'essentiel de l'attention étant portée autour de la bonne réalisation du projet, force est de constater que :

- dans certains des projets mis en œuvre par l'AFD, une part non négligeable des activités sont destinées à appuyer le système de gouvernance locale de la collectivité, avec la mise à disposition d'une assistance technique internationale comme nationale, un travail de renforcement des capacités… comme c'est par exemple le cas dans l'appui à la ville de Lomé,
- l'AFD ne met pas au centre de son action l'influence sur les politiques nationales ou internationales. Toutefois en contribuant au financement d'organismes comme Cities Alliance ou en appuyant des associations de pouvoirs locaux (CUF, CGLUA, CGLU), et en participant aux grands rendez-vous internationaux des collectivités territoriales (FUM, Congrès CGLU de Rabat, Africités…) l'AFD se positionne bien dans le champ de l'influence sur les politiques nationales et internationales dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale.

Donc de fait, il y a -et c'est sans doute inévitable- des recouvrements entre les actions de l'AFD en appui aux collectivités territoriales, à la gouvernance locale et à la décentralisation, et les actions du MAEDI, même si il n'y a pas de réel consensus au sein des services de l'AFD de savoir si l'AFD a bien un rôle d'influence sur les politiques publiques nationales et internationales en matière de décentralisation et de gouvernance locale.

La recommandation, plus que de chercher à établir des frontières fort difficiles à tracer et respecter, est ici de mettre en place les dispositifs institutionnels qui, comme entre les services du MAEDI permettent de travailler utilement ensemble dans le but de contribuer tant que faire se peut à réussir les processus de décentralisation, et à travailler ensemble dans un cadre institutionnel où le pilotage de la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est clairement identifié et a les moyens de ses ambitions.

Cela passe à terme par organiser les complémentarités entre MAEDI et AFD, à l'image de ce que font la GiZ et la KFW, pour sur des territoires déterminés mettre en œuvre des projets complémentaires permettant d'articuler des projets lourds de mise en œuvre d'investissements, d'opérations structurantes -ceux de l'AFD- et des projets permettant de renforcer les collectivités territoriales dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et de faire remonter les expériences au niveau national et international -ceux du MAEDI-.

Cela passe là aussi par :

- de la mise en réseau entre les personnes, permettant échanges d'expériences et interconnaissances
- la mise en place d'instances, formelles ou non permettant -comme c'est de fait le cas dans certains pays entre agences et SCAC- de discuter des projets, postes d'experts, contributions et subventions en cherchant à renforcer la cohérence et la complémentarité des actions.

## 2313. Clarifier le partenariat avec les autres acteurs français

Missions d'élus, missions d'agents des collectivités territoriales, missions des ministères de la décentralisation, demandes d'appui, de formation, d'interventions pour des conférences, des colloques… les sollicitations aux directions des ministères français concernés par la décentralisation (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, Ministère des finances), en direction des établissements publics concernés par la décentralisation (ENA, CNFPT, Universités…), en direction des collectivités territoriales et de leurs associations de pouvoirs locaux (CUF, AFCCRE, AMF, ADF, ARF…), aux groupes d'amitiés parlementaires[73], sont innombrables et permanentes.
Par ailleurs un ensemble de plates-formes ou de réseaux qui ont des liens plus ou moins fort avec les problématiques de décentralisation existent, que ce soit les réseaux thématiques associatifs (pS-Eau, Inter Réseau) ou des plates-formes institutionnelles (PFVT, Comité technique foncier) qui produisent des éléments de stratégie qui sont ensuite la base de l'élaboration de stratégies sectorielles françaises.

Il est illusoire de penser pouvoir organiser, mettre en cohérence et en synergie l'ensemble de ces acteurs.

Toutefois, différents niveaux de partenariats pourraient être développés :

- **Avec les plates-formes institutionnelles et les réseaux associatifs**
  Les plates-formes institutionnelles sont des outils mis en place à l'initiative des pouvoirs publics qui associent largement des acteurs extérieurs (recherche, ONG…).
  Les réseaux associatifs, associations indépendantes sont fortement appuyées par les pouvoirs publics français dont l'implication institutionnelle est variable (membres associés de pS-Eau , ou participation intuiti personae à l'Inter Réseau).

  Les thématiques qu'ils traitent (Urbain, foncier, eau et assainissement, développement rural) sont directement liées à la question de la décentralisation et de la gouvernance territoriale, et leurs actions alimentent directement (PFVT, Comité technique foncier) ou indirectement (pS-Eau, Inter Réseau…) les stratégies et les actions françaises.

  Leur rôle est essentiel pour contribuer à partir de leur expérience de terrain à alimenter la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, mais aussi pour diffuser et valoriser la stratégie française d'appui à la décentralisation auprès de leurs membres.

  A ce titre (voir point 24), ces réseaux et plates-formes demanderont à être impliqués dans les espaces de concertation que la mise en œuvre de la stratégie amènera à mettre en place pour assurer des apports à partir de leurs différents points de vue thématiques.

- **Avec les associations de pouvoirs locaux et les groupes parlementaires,**
  Les associations de pouvoirs locaux ont une légitimité et un rôle primordial dans les relations avec les collectivités territoriales et les APL des pays partenaires, et à ce titre sont des acteurs incontournables en termes d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale, avec lesquels le MAEDI doit compter.

[73] http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-relations-interparlementaires/les-groupes-d-amitie

Il serait possible ici d'imaginer la mise en place d'un groupe de travail au sein de la CNCD, réunissant MAEDI, AFD et associations de pouvoirs locaux pour travailler sur l'élaboration de la stratégie française d'appui à la décentralisation et sur comment valoriser les atouts de chacun pour contribuer à la mettre en œuvre. Il pourrait être envisagé ici d'associer à ce groupe de travail les groupes d'amitié parlementaires, sachant qu'un des domaines d'activité de ces groupes est la coopération décentralisée[74] .

- **Avec les acteurs publics qui ont une vocation internationale dans le domaine de la décentralisation pérenne et importante**

  Certains ministères come le ministère de l'Intérieur ou le ministère des Finances, des établissements publics comme le CNFPT et l'ENA, les groupes parlementaires (groupes d'amitié) ont une vocation internationale pérenne, même si pouvant fluctuer au grès des changements de responsables[75].
  Il est fondamental que ces acteurs publics soient co-producteurs et porteurs de la stratégie. Pour cela, des modalités d'association de ces acteurs demanderont à être mises en place (cf point 24).

- **Avec les autres acteurs publics**
  D'autres acteurs publics ont des actions internationales dans le domaine de la décentralisation qui sont soit limitées en termes de moyens (universités, centres de recherche), soit ponctuelles (réception de délégation étrangère) ou peu pérennes (par exemple jumelage entre préfectures, entre chambres régionales des comptes) car portées par des personnes ou par des opportunités.

  Ces acteurs sont nombreux, instables et difficiles à identifier.
  Avec ces acteurs, il semble difficile d'aller au-delà d'un simple lien relevant du recensement, de l'information mutuelle et le cas échéant de l'invitation à la participation à des espaces de débat collectif.

- **Avec les acteurs privés de la solidarité internationale et de la coopération au développement**
  Enfin de nombreuses ONG et bureaux d'étude sont impliqués dans l'appui à la décentralisation, aux collectivités territoriales et à la coopération décentralisée.
  Là aussi il avec ces acteurs, il semble difficile d'aller au-delà d'un simple lien relevant du recensement, de l'information mutuelle et le cas échéant de l'invitation à la participation à des espaces de débat collectif.

Par ailleurs il serait nécessaire :

- d'élaborer, de mettre à jour et de mettre à disposition un « mapping » des différents intervenants français en matière d'appui à la décentralisation qui permette en particulier aux postes diplomatiques, ETI, collectivités territoriales d'avoir une idée claires de quels sont les interlocuteurs possibles sur chaque thématique ou géographie et d'éviter
- de mettre en réseau ces différents acteurs, de manière à permettre a minima l'échange d'information, et autant que faire se peut la coordination et l'adhésion à la stratégie française d'appui à la décentralisation.

[74] « Les groupes d'amitié peuvent souhaiter donner une dimension territoriale aux liens noués avec le pays partenaire, ce qui les conduit à favoriser l'établissement de relations entre collectivités locales. Ces relations de coopération décentralisée peuvent notamment prendre la forme de jumelages entre villes de dimension comparable », site de l'assemblée nationale, op. cit.

[75] Par exemple le CNFPT a une action internationale depuis plus de 20 ans, mais l'importance et la lisibilité de celle-ci a fortement évoluée dans le temps, en fonction des changements de direction mais aussi des équipes au niveau central comme dans les délégations régionales et les instituts.

## 232. Au niveau international et multilatéral : développer les relations partenariales en amont et pendant la mise en place des appuis

### 2321. Les partenariats dans le cadre de la coopération bilatérale

Les évaluations de terrain des FSP bilatéraux et les rencontres avec les ETI en postes au niveau bilatéral et les autorités nationales dont ils dépendent ont permis d'identifier un déficit dans les relations partenariales entre le MAEDI et les bénéficiaires des différents appuis.

Ce déficit est particulièrement net durant la phase de conception des projets ou des appuis, qui fréquemment relèvent plus d'une initiative française que d'une demande du pays bénéficiaire. Comme l'a exprimé un de nos interlocuteurs « one ne marchande pas l'animal qui est dans le sac » :

- les rapports de présentation des FSP sont rarement issus d'un processus de co-production, l'essentiel de leur conception et de leur rédaction étant réalisée par les SCAC ou les ETI en poste, les partenaires nationaux étant plus dans un rôle de validation,
- La définition des lettres de mission et des profils de poste des ETI souffre du même manque de concertation. En conséquence les lettres de mission sont soit sont très floues[76], soit sont la compilation d'une somme de demandes non hiérarchisées et débattues[77].

Mais ce déficit peut continuer durant la phase de mise en œuvre des appuis :

- les COPIL des FSP soit ne se réunissant pas comme prévu, soit ne jouant pas leur rôle d'espace de débat et de définition des orientations,
- les évolutions des besoins en matière d'expertise technique, demandant soit une réorientation du plan de charge de l'ETI soit un changement de personne sont rarement débattues,
- les temps de dialogue politique, technique et financier entre les responsables des institutions bénéficiant de l'appui d'un FSP ou d'un poste 'ETI sont rarement institués et actés,

Ce déficit dans la relation partenariale affecte directement la qualité et les effets de l'appui apporté, la relation s'apparentant plus à une relation d'aide qu'à une relation de partenariat, l'appui de l'ETI étant parfois plus « supporté » que « voulu ».

Le changement de paradigme que signifie le passage des OMD aux ODD, qui concerneraient tant les pays du nord que les pays du sud, et l'identification que l'appui à la décentralisation vise des enjeux qui concernent la sécurité de la planète et pas seulement le bien-être des populations des pays du Sud, peuvent sans doute contribuer à changer la nature des relations avec les partenaires dans une perspective d'une plus grande « parité » et donc d'une réelle relation partenariale, où les deux partenaires ont à gagner dans la relation.

Cela demandera toutefois une intégration, par les responsables de la conception et mise en œuvre de ces appuis, que ce soit au Département comme dans les postes, de cette nouvelles manière de concevoir la coopération dans le domaine de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, dans laquelle il existe des intérêts mutuels à coopérer.

Cela demandera aussi que les personnes en charge de la rédaction des rapports de présentation comme des lettres de mission des ETI développent des compétences dans le domaine du travail partenarial et de la co-production. Cela pourrait être un des champs de formation développé par le MAEDI pour ses agents.

[76] La lettre de mission d'un ETI comporte parmi ses fonctions « contribuer à accroitre l'efficacité des services et organismes publics et parapublics ». Poste NGR 0002

[77] La lettre de mission d'un ETI ne comporte pas moins de 15 fonctions différentes dont chacune pourrait correspondre à un plein temps. Poste BKF-AT-0162

**2321. Les partenariats dans le cadre de la coopération régionale, internationale et multilatérale.**

Le MAEDI développe des partenariats diversifiés, avec :

- des associations de pouvoirs locaux (CGLU, AIMF, AIRF, CGLUA, CCT, CUF)
- des organisations du système des Nations Unies (ONU Habitat, PNUD, FAO)
- un trust fund (Cities Alliance)
- le réseau international des PTF appuyant la décentralisation (DELOG).

Le bilan de ces partenariats (cf notes de synthèses en annexe), montre que :

- les assistants techniques, quels que soient leur statut (END, ETI, JPO) placés auprès de ces institutions manquent de feuille de route de la part du MAEDI, que ce soit avant leur départ comme durant l'exercice de leur fonction, ce qui les amène à élaborer par eux-mêmes leurs propres feuille de route
- les assistants techniques sont peu ou pas en lien entre eux, pouvant aller jusqu'à ignorer l'existence d'ETI travaillant sur des thématiques similaires aux leurs,
- les contributions financières du MAEDI aux budgets des partenaires sont souvent faibles au regard des budgets totaux des bénéficiaires, (moins de 100 k€ par an en moyenne pour CGLU, CGLUA, 20 k€ pour le CCT UEMOA), très variables d'un partenaire à l'autre en termes de montant et de nature de la contribution (l'AIMF bénéficie d'une contribution annuelle d'1 million d'Euros par an, le CCT UEMOA a reçu une subvention sur projet de 60 k€ pour trois ans, Cities Alliance reçoit 150 k€ par an de l'AFD et 100 k€ du MAEDI, et ONU Habitat bénéficie de trois postes de JPO et d'une subvention annuelle de l'ordre de 100 k€ par an)

En terme de partenariat, la multiplicité des partenaires (ce sont plus de 10 partenaires bénéficiaires d'un appui soit technique, soit financier, soit les deux), et la faible capacité de suivi du MAEDI fait que les partenariats manquent de consistance :

- faible prévisibilité des engagements financiers qui restent limités
- sous valorisation des assistants techniques
- peu de dialogue politique

A partir des recommandations effectuées ci-dessus, il semblerait pertinent de recentrer les partenariats, en les renforçant pour avoir plus d'influence. Nous proposons de :

- centrer les partenariats du MAEDI sur les associations internationales de collectivités territoriales, des géographies prioritaires du MAEDI pour :
    - alimenter leur capacité à élaborer et défendre leurs positions internationales
    - appuyer leur renforcement et leur stabilité institutionnelle
    - valoriser un espace permettant de faire le lien entre les pratiques locales d'appui aux collectivités territoriales, les appuis au niveau national et leur valorisation internationale.

  Ceci passant par :
    - la mise à disposition de personnel, sous forme d'ETI senior, en capacité de développer un dialogue solide avec les équipes de ces APL, et de contribuer à développer des positions basées sur une analyse des pratiques,
    - la mise en place, soit dans le cadre d'un FSP mobilisateur soit sous forme de contribution de financements pluriannuels de financements conséquents et stables dans le temps.
- Maintenir une implication dans Delog, seul espace de dialogue entre les PTF centré autour de la décentralisation et la gouvernance locale. Il serait pertinent de voir la possibilité de renforcer l'implication dans Delog d'une part pour contribuer à dynamiser un espace qui reste centré sur l'information et d'autre part pour influencer les membres pour une implication plus marquée de ceux-ci pour contribuer à lever les freins aux avancées des processus de décentralisation.
- Evaluer l'intérêt de contribuer aux organisations du système des nations unies (PNUD, FAO, ONU Habitat) au regard des moyens mis (5 postes, 100 k€ par an) par rapport aux résultats

obtenus en termes de contribution à la définition de politiques internationales et de l'apport de celles-ci aux politiques publiques nationales et aux collectivités territoriales et à leurs APL dans le sens d'un renforcement de la décentralisation

- Analyser si l'implication dans Cities Alliance ne relève pas plus du mandat de l'AFD que du MAEDI, au regard des fonctions principales de l'ETI (définition et mise en œuvre de la stratégie Afrique de Cities Alliance et suivi des programmes pays), où la place des collectivités territoriales reste limité.

## 24. Outils

Les outils dont dispose le MAEDI sont actuellement de trois ordres :
- des outils de financement
- des outils de mobilisation de l'expertise
- des outils méthodologiques, institutionnels, de concertation et de mise en réseau

Les recommandations en termes d'outils reprennent ces trois catégories et autant que faire se peut visent à opérationnaliser les recommandations faites en matière d'orientation, de démarche et de partenariat.

## 241. Outils de financement

### 2411 FSP

L'évaluation de l'instrument « Fonds de Solidarité Prioritaire » conclut que « le FSP est un instrument qui garde un grand intérêt dans la boîte à outil de l'aide publique française (…) en matière de gouvernance démocratique (…) ». Elle souligne que « pour ces thématiques, le FSP est irremplaçable actuellement. Aucun autre outil ne peut monter des projets du même genre, avec la même rapidité et la même flexibilité »[78].

Toutefois, l'ensemble des revues approfondies, sommaires et bibliographiques montrent que l'outil à des marges d'amélioration substantielles, soit de manière générale, soit spécifiquement par rapport à la thématique de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

L'essentiel des propositions d'améliorations sont reprises ci-dessous :

**Passer d'un outil projet à un outil d'expérimentation destiné à alimenter les niveaux nationaux et internationaux :**

Les évaluations ont montré que les FSP en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale sont trop conçus comme des « projets » centrés sur l'obtention des résultats opérationnels et pas assez comme des outils destinés à alimenter et/ou tester les politiques au niveau national, sous régional et international.

Ceci a pour conséquence une sous valorisation du potentiel que représentent ces expériences accumulées, ceci dans un contexte de restriction budgétaire où il est difficile de mobiliser des fonds pour des actions de terrain

[78] Dessalien C. ; Perramant J. L., Evaluation de l'instrument « fonds de solidarité prioritaire », rapport final provisoire, janvier 2014.

Les évaluateurs recommandent donc que :

- **les FSP soit conçus comme des outils d'expérimentation locale ou sectorielle.**
  Les FSP viseraient alors à produire des références destinées à être capitalisées et à alimenter les réflexions et prises de décision politiques aux niveaux national, sous régional et international (voir le point 24).

- **les FSP intègrent une dimension de dialogue politique**
  L'appui à la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance locale est un appui éminemment politique qui ne peut avoir d'effets en se cantonnant uniquement dans des actions opérationnelles. Il est donc nécessaire que les projets intègrent dans leur conception, et sur la base des résultats des expérimentations réalisées, une dimension de dialogue politique en y affectant du temps et des moyens.

  Ce dialogue politique est à concevoir au moins à deux niveaux :
  - Avec les autres PTF (ce qui est parfois prévu dans certains FSP) :
    Il s'agit ici que le projet et la lettre de mission de l'ETI prévoient l'implication de celui-ci dans la coordination du groupe des PTF sur la décentralisation au niveau national, pour être en mesure de jouer -formellement ou non- le rôle de chef de file des PTF , de manière à faire le lien entre les expérience locales et les débats nationaux et à assurer autant que faire se peut un portage politique de la décentralisation par le groupe des PTF.
  - Avec les autorités politiques du pays : associations de pouvoirs locaux, parlementaires, partis politiques, ministres, chef de l'Etat…
    Il s'agit ici d'une part d'organiser des activités spécifiques en direction de chaque catégorie de public et de mobiliser les responsables politiques français (Ambassadeur, COCAC…), européens (autres ambassadeurs, DUE…) et des personnalités internationales (cf point 243) liées à la décentralisation pour faire le plaidoyer pour la décentralisation auprès des décideurs.

  Ce dialogue politique repose sur le recueil des pratiques de terrain et de leurs effets, leur capitalisation, et leur présentation au niveau national pour démontrer la convergence d'intérêt des citoyens, des élus locaux et des dirigeants nationaux dans la mise en œuvre des réformes de décentralisation.

  Face à la méconnaissance et à la peur face aux conséquences de ces processus, seuls des témoignages argumentés, permettant aux acteurs locaux de présenter leurs pratiques, relayés en cela par des responsables politiques légitimes (ambassadeurs, délégations parlementaires…) peut permettre de développer un réel dialogue politique national sur les avantages du processus et la nécessité de renforcer celui-ci. Ce dialogue politique, alimenté et impulsé par les ETI (et les ETN) demande à être porté par des responsables politiques français ou européens.

- **Les FSP s'intègrent dans des mécanismes de remontée d'expérience**
  Les modalités de capitalisation et de circulation de l'information issue du terrain (projets FSP, mais aussi autres expériences de terrain issues des relations de coopération décentralisée, de projets AFD…) demandent à être définies dès le départ, et intégrées dans la construction logique du projet pour permettre une valorisation optimale de ces expériences au niveau national et international, ce qui passe par une centralisation et valorisation de ces expériences par le Département.

**Centrer les FSP sur un nombre limité de thématiques prioritaires qui alimentent les niveaux nationaux et internationaux**

Dans cette logique, les FSP demanderaient à être centrés sur un nombre limités de thématiques visant à accumuler une masse critique d'expériences de terrain permettant de produire des références pour jouer un réel rôle d'influence au niveau sous régional et international. C'est la multiplication des références de terrain sur cet ensemble de thématiques qui permettra de développer des positions internationales originales, consistantes, et adaptées.

Cette concentration thématique des FSP demande à la fois une grande rigueur dans la conception des projets de manière à éviter la dispersion thématique actuelle qui rend difficile la consolidation des expériences menées et en même temps un minimum de souplesse pour, suivant les pays, suivant les contextes s'ouvrir à des thématiques qui pourraient progressivement devenir des thématiques prioritaires pour la coopération française.

Dans les thématiques qui semblent porteuses sur le plan stratégique pour les années à venir, plusieurs thèmes apparaissent comme particulièrement pertinents, au regard des freins politiques aux processus de décentralisation :

- La décentralisation asymétrique, comme facteur de réponse aux demandes sociales et aux identités locales,
- La coopération transfrontalière facteur de développement et de sécurité,
- Les collectivités territoriales comme « tapis de crise » entre les citoyens et les Etats,
- La relation entre les collectivités territoriales et les représentants de l'Etat
- Les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales
- Le rôle des collectivités territoriales dans le développement économique territorial
- Les pratiques de gouvernance territoriale (participation des citoyens et des acteurs du territoire, redevabilité et contrôle citoyen, rôle de « grand horloger » des élus…),
- La fiscalité locale sous l'angle à la fois de l'exercice de l'autonomie fiscale et du recouvrement,
- Le comparatif entre le coût des services publics locaux mis en œuvre par les collectivités territoriales ou l'Etat,
- …

Les tensions budgétaires ont amené à concevoir des projets qui articulent des composantes relevant de domaines différents trop souvent liées artificiellement dans le même projet et à donner aux projets des ambitions démesurées au regard des moyens disponibles et des contextes dans lesquels ils se déroulent dans le souci de passer les étapes de la sélection des projets.

Dans une perspective où les FSP sont centrés sur une logique d'expérimentation permettant une remontée des expériences du terrain vers les niveaux nationaux et internationaux, le centre de gravité des projets se déplacera de la recherche de l'atteinte de résultats en termes de contribution à la décentralisation et la gouvernance locale à la production de savoirs, de références expérientielles en matière de décentralisation et de gouvernance locale, tant à partir des échecs que des succès.

Cela demandera donc de centrer les projets sur des thématiques précises, et de diminuer la pression sur l'atteinte de résultats souvent trop ambitieux en privilégiant l'atteinte de résultats en termes de production de références issues des pratiques de terrain.

**Se donner les moyens de concevoir des projets de qualité :**

La conception de projets ne s'improvise pas, d'autant plus si l'on inscrit ces projets dans une perspective de moyen ou long terme et que l'on souhaite pouvoir en faire des viviers de production d'expériences capitalisables.

Il est donc nécessaire, pour concevoir des projets de qualité de s'appuyer sur des personnes qui :

- ont une bonne connaissance de la problématique et du terrain, à partir d'une expérience dans le pays, et donc sont capables d'identifier les enjeux sur lesquels construire le projet,
- ont une formation minimale en conception et gestion de projet
- ont exercé des responsabilités de gestion de projet et donc qui sont capables d'en intégrer les contraintes dans la conception des projets.
- ont une expérience de relations partenariales et de co-construction de projet,

Cela signifie un fort investissement dans la conception et la négociation des projets, mais dans une période où les financements pour les projets se font rares, il est d'autant plus important de consacrer des moyens en temps et éventuellement en déplacement pour maximiser l'utilité du financement de projet en évitant de financer des projets qui ne permettraient pas d'atteindre les résultats attendus.

**Inscrire les FSP dans la durée :**

L'appui à la décentralisation et la gouvernance locale demande de s'inscrire dans des pas de temps qui sont ceux des politiques publiques, soit des pas de temps de l'ordre de 10 à 15 ans.

S'il est irréaliste, dans l'état actuel des choses de penser à pouvoir concevoir des projets et sécuriser des financements sur une période aussi longue, n'est-il pas possible, pour une partie des FSP, sur des géographies et des problématiques précises de concevoir des FSP par phases, qui s'inscrivent dans une stabilité d'intervention avec les mêmes partenaires et sur les même thématiques pour deux ou trois phases successives, permettant ainsi de s'inscrire dans une continuité et de produire des références de qualité.

Cette inscription des FSP dans la durée demanderait de :

- Voir la possibilité d'assurer la stabilité des chefs de projet de manière à assurer une vraie continuité. Cela peut se faire en mobilisant des ETI chefs de projet fonctionnaires ou en s'appuyant sur la mise en place d'une expertise technique nationale (« ETN ») stable à l'instar de ce que font d'autres coopérations[79].
- De mettre en œuvre des FSP basés sur des partenariats de long terme avec des opérateurs nationaux (comme cela a été le cas avec l'ARGA au Mali) ayant la délégation de maîtrise d'œuvre de composantes entières, permettant de donner de la continuité aux actions menées et de décharger les chefs de projet de la gestion administrative pour qu'ils se consacrent à travailler sur l'identification des leçons de l'expérience et à leurs remontées nationales et internationales.
- S'appuyer autant que faire se peut sur des dynamiques existantes au niveau local ou national de manière à ce que le projet se positionne en appui, et que les leçons tirées de l'expérience soient le plus proche possible de l'analyse des dynamiques existantes et non pas des aides exogènes.

**Se doter des moyens de capitaliser les expériences**

De manière complémentaire avec l'investissement dans la conception des projets, il conviendra de se doter des moyens permettant de capitaliser les expériences pour qu'elles puissent servir à influencer les politiques et les décideurs nationaux et à alimenter les positions internationales défendues par la France.

Ceci passe par :

- décharger au maximum les chefs de projet des aspects administratifs pour qu'ils soient en mesure de se consacrer à la capitalisation des expériences.

[79] Voir le point suivant, sur l'expertise technique

Cela peut se faire en :
    - privilégiant la mise en œuvre des FSP par des contrats de délégation de la mise en œuvre des composantes à des opérateurs ou partenaires nationaux fiables et stables (comme cela a été le cas du FSP au Mali),
    - par la mobilisation d'un responsable administratif et financier au sein de l'institution d'accueil comme contrepartie nationale,
    - par le recrutement sur le budget du projet d'un expert technique national en charge de la gestion administrative des projets,
- une formation minimale des ETI chefs de projet et de leurs collaborateurs à la capitalisation des expériences
- la mise en place des relations partenariales entre acteurs de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale français mais aussi d'autres horizons, pour que les ETI puissent aussi capitaliser des expériences en dehors de celles des projets FSP et des seuls acteurs français
- une circulation de l'information entre les projets et les niveaux (local, national et international) suscitant une émulation entre les ETI.

**Mettre en place une gouvernance claire des projets**

Enfin, la gouvernance des projets FSP demande à être revue, sur les plans politiques, techniques et financiers.

En effet, majoritairement les comités de pilotage ne jouent pas leur rôle de pilotage car celui-ci n'a pas été clairement défini et qu'il existe des ambigüités entre la gouvernance politique, technique et financière des projets.

Il conviendrait de :
- mettre en place une instance de pilotage politique des FSP restreinte (maximum cinq ou six personnes) avec un réel rôle décisionnaire sur les orientations, partagés entre les partenaires français et du pays concerné,
- mettre en place une instance de suivi technique du projet qui permette de faire un suivi technique régulier du projet, d'informer, de rendre compte et de saisir l'instance politique quand cela est nécessaire…
- mettre en place une instance de suivi financier du FSP, qui permette un réel partage de la décision sur les engagements financiers et qui évite les dérives existantes de transformation des crédits du FSP en caisse d'avance pour d'autres projets voire en moyen de financer des opérations qui n'ont pas de lien direct avec le projet initial.

## 2412 Autres outils de financement de projets et synergies à développer

L'évaluation n'avait pas mandat à évaluer les autres outils de financement des projets :
- co-financement des projets présentés aux appels à projet de la DAECT par les collectivités territoriales françaises dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée
- financements C2D
- projets AFD

Toutefois l'évaluation a identifié que les synergies entre les différents outils de financement de projets sont encore trop rares.

On peut relever quelques expériences comme l'articulation entre le FSP sortie de crise en Guinée et la coopération décentralisée entre Kindia et le CG 44 pour l'élaboration de plans de déconcentration – décentralisation préfectoraux dans les secteurs éducation et santé afin d'améliorer l'accès aux services des populations, ou le FSP APRODECT au Togo et la coopération entre le CG 78 et la commune de Aneho autour du fonctionnement du quadrilogue. Mais majoritairement il n'y a pas de synergies entre

les outils projets des différents acteurs français de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale. En particulier les synergies entre projets AFD et FSP sont très rares.

La mise en place des espaces de dialogue et de concertation évoqués dans le point 23 sur les partenariats, et la mise en réseau entre les acteurs de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale devrait permettre de remédier à cela.

Il serait particulièrement pertinent, de voir la possibilité d'articuler, comme le font la GiZ et la KFW, des projets de l'AFD et des FSP, pour articuler des activités d'investissement lourd et leur accompagnement avec des activités de capitalisation et de remontée de l'expérience au niveau national.

## 2413 Outils de financement des partenariats

L'appui à la décentralisation et la gouvernance locale passe par l'appui à des acteurs internationaux de la décentralisation et la gouvernance locale comme CGLU, CGLUA, le CCT UEMOA, l'ARGA, l'AIMF, CUF…

A ce jour ces partenaires sont appuyés en mobilisant des outils de natures différentes (contribution pour le cas de l'AIMF, projet FSP pour CGLUA, crédits d'intervention pour le CCT UEMOA, l'ARGA, CGLU…, mais aussi en mobilisant des financements issus de différents acteurs de la coopération française en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, c'est ainsi que CGLU ou CUF bénéficie à la fois d'un appui du MAEDI et de l'AFD.

L'appui à ces organisations sous forme d'aide projet est peu adapté à leur nature et à leurs modes de fonctionnement, entrainant ainsi des malentendus, suspicion, difficultés administratives…

Il conviendrait sans doute de voir la possibilité pour ces partenaires, que les acteurs français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale uniformise leurs appuis soit sous forme de contributions en étant clair dès le départ sur les mécanismes de redevabilité, soit sous forme de convention d'objectifs, qui auraient l'avantage de laisser de la souplesse sur l'utilisation des fonds par les partenaires et en même temps d'engager les deux partenaires sur des orientations à poursuivre.

## 2413. Outils de financement méso

Comme dans d'autres domaines, l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale peut demander de mobiliser ponctuellement des sommes de l'ordre de 50 à 100 k€ pour compléter un tour de table pour un évènement, pour une étude, pour une subvention d'équilibre… Actuellement les crédits d'intervention du MAEDI permettent de mobiliser ponctuellement des montants qui sont plutôt de l'ordre de 25 k€ par opération, ce qui au regard des besoins et des capacités d'action des autres PTF est trop faible.

Deux options sont possibles :

- que le MAEDI puisse disposer d'une enveloppe en termes de crédit d'intervention qui soit suffisante pour pouvoir réaliser quand cela est nécessaire des interventions ponctuelles sur des montants restant conséquents.
- Réduire le nombre de partenaires pour être en capacité de financer des contributions annuelles plus importantes permettant de faire face à ces besoins ponctuels.

Cette possibilité et cette flexibilité d'attribution, rare chez les PTF, demande à être sauvegardée mais sur des montants suffisants pour permettre de répondre à de réels besoins et ainsi de pouvoir jouer une réelle influence.

## 2414. prévisibilité et régularité des financements

Enfin, que ce soit pour les FSP comme pour les autres financements, garantir la prévisibilité et la régularité des financements est un facteur essentiel de la bonne utilisation et de la pertinence de l'utilisation des moyens, ainsi que de la qualité de la relation partenariale.

## 242. Expertise

La mobilisation de l'expertise est une des caractéristique de la coopération française, fortement appréciée des partenaires qui représente un effort financier quasiment du même ordre que les moyens financiers mobilisés pour les FSP et les crédits centraux.

Toutefois au regard des résultats et des enjeux, le recours à l'expertise long terme mériterait d'être optimisée.

## 2421 Profil des experts

Les profils des ETI, JEA et END mobilisés sont dans leur grande majorité des profils techniques et rarement des profils politiques, majoritairement des profils de professionnels ayant une expérience dans des institutions étatiques et dans une moindre mesure dans les collectivités territoriales, enfin ce sont majoritairement des jeunes (moins de 40 ans).

L'évolution de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI vers une vision politique de la décentralisation, vers un appui centré sur les collectivités territoriales, les associations de pouvoirs locaux et la gouvernance territoriale, vers la capacité à articuler les expériences locales et l'influence sur les politiques nationales et internationales  demande de revoir les profils des ETI, JEA et END en privilégiant des profils :

- ayant un haut niveau d'expérience
- ayant déjà exercé les types responsabilités demandées[80],
- ayant une expérience de travail au sein ou avec les collectivités territoriales,
- politiques, en ciblant des personnes ayant une expérience ou pour le moins une capacité de « policy makers ».

Ceci demande de s'assurer que les conditions matérielles, en particulier par rapport aux modalités de mises à disposition de personnes issues de la fonction publique territoriale soient suffisamment attractives pour permettre ces mobilités.

[80] Par exemple, il est possible de se poser la question de la pertinence, au vu des objectifs du MAEDI, d'avoir recours à des postes de JPO auprès des organisations internationales, dont l'influence interne va être limitée au vu de leur profil qui leur donne une faible légitimité instituionnelle.

## 2422 Insertion des experts dans la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale[81]

A ce jour on constate que les experts mobilisés dans le cadre des projets comme pour des postes d'assistance technique auprès des APL, des pouvoirs publics nationaux ou des organisations internationales sont d'une part sous valorisés par rapport à la stratégie d'ensemble du MAEDI en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, leurs apports étant essentiellement centrés sur leur poste et pas ou peu sur un apport aux autres experts, aux autres projets et aux autres niveaux, et d'autre part peu encadrés et appuyés, ceux-ci étant souvent laissés à eux-mêmes sans instructions précises et sans mécanismes de redevabilité clairement établis[82].

A partir des travaux de terrain réalisés, nous sommes en mesure de faire ressortir six grandes catégories de recommandations :

**Identifier la localisation institutionnelle optimum des experts**

Les insertions institutionnelles des experts, chefs de projet ou non, varient énormément d'un pays à l'autre (auprès du Ministre en charge de la décentralisation, auprès du Secrétaire Général du ministère, auprès du Directeur de la décentralisation, auprès de dispositifs institutionnels ad hoc –commissariats, comités…-), voire d'un projet à l'autre dans le même pays.

Toutefois la réflexion sur le meilleur positionnement institutionnel de l'expertise française au regard des objectifs poursuivis semble insuffisante, ceci étant en grande partie dû au manque de clarté de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale et au manque de dialogue politique et stratégique avec les contreparties nationales sur le logement de l'expert.

Il est donc essentiel que la localisation institutionnelle de l'expert soit basée :

- sur une analyse fine du processus décisionnel du pays en matière de décentralisation et gouvernance locale de manière à identifier la localisation institutionnelle qui permettra de faciliter l'influence sur les politiques de décentralisation
- sur un dialogue politique et stratégique avec l'institution d'accueil pour valider la localisation institutionnelle de l'expert.

**Clarifier les lettres de mission et les profils des experts**

Les profils et cahiers des charges des experts sont souvent insuffisamment hiérarchisés[83] et clarifiés et manquent d'un réel débat avec les instituions d'accueil, qui sont plus souvent bénéficiaires que porteur de la demande du poste d'expert.

Il est donc nécessaire de resserrer, hiérarchiser et clarifier les lettres de mission des experts et là aussi de développer un dialogue politique et stratégique avec l'institution d'accueil pour élaborer la lettre de mission et le profil de l'expert. C'est le point de passage obligé pour une appropriation de l'expertise technique, « condition nécessaire de sa pertinence, de son efficacité et de son impact »[84]. Cette clarification de la lettre de mission de l'expert avant la prise de poste demande ensuite à être revu régulièrement pour être adapté aux évolutions du contexte et des enjeux.

[81] Cette partie reprend une partie des constats et recommandations de l'évaluation suivante : Allou S., Levy M., évaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD, DGM-MAE, N° 122, 2013. En effet nos conclusions sont en grande partie conformes aux conclusions de cette évaluation.

[82] Par exemple le rapport annuel au département d'un expert placé auprès d'une organisation internationale fait quatre pages….

[83] Par exemple la fiche de poste d'un ETI liste 13 activités principales et termine par la phrase « L'expert français pourra être sollicité pour toute action jugée utile par le service de coopération et d'action culturelle » !

[84] Allou S., Levy M. opus citi

**Mettre en place un vrai processus de préparation au départ et de prise de poste**

La grande majorité des experts rencontrés n'ont pas bénéficié d'un temps de préparation au départ sur les finalités, objectifs et résultats attendus de leur poste ni sur un réel temps de travail à leur arrivée sur la feuille de route qui devait être la leur. Ils se sont retrouvés très seuls quant à la définition de leurs fonctions et de leurs priorités ce qui a majoritairement pour conséquence de les amener à prioriser les taches opérationnelles (gestion de projet) sur les taches plus politiques.

Au regard des coûts que représente un poste d'expert et de la capacité d'influence de ceux-ci, il est absolument nécessaire de mettre en place ou de renforcer un processus de préparation au départ associant les différents services du MAEDI et éventuellement de l'AFD impliqués ainsi que le processus de prise de poste entre l'institution d'accueil, le SCAC et l'agence de l'AFD si pertinent, de manière à fixer une feuille de route claire qui puisse permettre un pilotage de son travail par l'expert, un suivi par l'institution d'accueil et le SCAC et une reformulation régulière.

**Clarifier les relations hiérarchiques et les modalités de suivi de l'expert**

Les experts ont une triple fonction : d'exécution, de renforcement des capacités et d'influence[85].

A ce tire ils sont doublement redevables, à l'institution d'accueil et au SCAC, auxquels il est mentionné qu'ils doivent soumettre un rapport annuel. Ils font théoriquement l'objet d'un suivi de ces deux institutions. Dans la pratique, le suivi par les institutions d'accueil « reste aujourd'hui insuffisant »[86], et le suivi par les SCAC est très variable d'un SCAC à l'autre, d'un attaché à l'autre.

Pour les experts auprès des organisations sous régionales et internationales ce suivi par les représentations françaises est généralement inexistant[87]. Enfin la place et le rôle du Département dans le suivi de l'expert n'est généralement pas précisé.

Il convient donc de :

- Clarifier les relations hiérarchiques avec l'institution d'accueil et le SCAC (ou l'ambassade pour les experts placés dans les pays du Nord) pour qu'il soit plus clair de savoir quelles sont les responsabilités de chaque partie,
- Définir un réel dispositif de suivi, avec des indicateurs et une périodicité plus rapprochée que des rapports annuels,
- Mettre en place un mode de relation avec le Département (cf point suivant) qui permette d'alimenter et de rendre comptes par rapport à la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale du MAE.

**Renforcer l'intégration des experts techniques à la stratégie du MAEDI**

« Améliorer l'environnement professionnel des experts suppose : (1) que leur insertion ait été diagnostiquée et négociée rigoureusement entre le partie française et la maîtrise d'ouvrage du pays partenaire (…). (2) que l'expert soit doté de moyens, quand le poste n'est pas adossé à un « projet » pour lui permettre de financer des missions d'appui, des requêtes d'informations et d'études, des ateliers, des voyages, des formations, etc.
Par ailleurs l'expert a besoin de deux choses : (1) une base arrière pour avoir un interlocuteur relais, soit pour dialoguer sur la conduite de son activité, soit pour solliciter les appuis dont il aurait besoin ;

[85] idem
[86] idem
[87] Un expert placé auprès d'une organisation internationale nous a fait part de la surprise de l'Ambassadeur de France dans le pays concerné quand il a sollicité une audience pour parler des enjeux et objectifs de son détachement.

(2) être inséré dans un réseau de compétences pour échanger, soit avec ses pairs dans le même pays soit avec ses collègues dans le dispositif de la coopération française, voire internationale »[88].

C'est à ces conditions qu'il sera possible que l'expert chef de projet puisse contribuer à faire remonter aux niveaux national et international les expériences de terrain, que les experts nationaux qui ne sont pas adossés à des projets pourront s'alimenter des remontées du terrain et les confronter avec les politiques nationales et internationales et que les experts placés au niveau international pourront d'une part valoriser les remontées locales et nationales et alimenter ces deux niveaux avec les réflexions et orientations internationales.

Pour cela, il est nécessaire que les projets et les lettres de mission des experts soient vertébrées autour de quelques problématiques communes donnant cohérence au travail au différents niveaux et que le Département puisse jouer un réel rôle de mise en réseau des pratiques, des réflexions et des politiques. (cf point suivant).

**Assurer la capitalisation et la valorisation des expériences des experts dans la durée**

A ce jour, la majeure partie des experts sont soit des contractuels soit des détachés de la fonction publique nationale ou territoriale. Ils sont recrutés sur des contrats initiaux de deux ans renouvelables par tranche d'une année jusqu'à cinq ans maximum.

Ceci constitue ce que Pierre Calame appelle un « système d'apprentissage jetable » qui ne permet pas de capitaliser et de valoriser l'expérience acquise.

A ce titre, dans une perspective de capitalisation et de renforcement des compétences internes il serait pertinent :

- de permettre le recrutement comme ETI de fonctionnaires du MAEDI (ou d'institutions proches comme l'AFD) quand il y a des compétences correspondant aux besoins,
- de privilégier le recrutement des contractuels du MAEDI, dans une perspective d'intégration de ceux-ci au MAEDI,

Une autre piste serait d'articuler le recours à une expertise internationale de moyen terme (5 ans maximum) avec une expertise technique nationale de long terme qui assure la continuité des actions et la capitalisation des expériences, comme le fait l'AFD avec le recours sur certains projets à une assistance technique locale de haut niveau, et dans les agences avec des chargés de mission nationaux embauchés dans la durée.

## 2423. Mise en place d'une expertise technique nationale

Dans un rôle d'influence sur les politiques publiques nationales, l'expertise technique internationale est confrontée à plusieurs limites :

- Son inscription dans un pas de temps relativement court (5 ans maximum)
- La difficulté à mobiliser les bons profils par rapport aux besoins
- La difficulté à maitriser les enjeux politiques nationaux
- La nécessaire prudence en termes d'influence sur les politiques publiques pour ne pas être taxée d'ingérence.
- Le risque récurrent de décalage entre les périodes de mobilisation de l'expertise internationale, le calendrier politique et l'ouverture de fenêtre d'opportunités,

[88] Allou S., Levy M. opus citi

Il pourrait donc être pertinent de développer en parallèle à l'expertise technique internationale une expertise technique nationale, de haut niveau, bonne connaisseuse des réalités françaises, qui permettrait une implication sur le long terme en appui aux politiques publiques nationales.

Cette expertise technique nationale présenterait plusieurs avantages :

- Une bonne connaissance du contexte, et une capacité à anticiper ses évolutions par l'accès à des réseaux d'informations propres,
- Une fluidité dans les relations, formelles et informelles avec l'administration publique
- La capacité à développer des partenariats avec des organisations publiques et privées nationales,
- Une réelle capacité à influer par :
    - La légitimité procurée par les compétences et l'expérience,
    - La durée de son engagement
    - La capacité à mobiliser des réseaux personnels et professionnels
    - Un faible risque d'être taxé d'ingérence

En contrepartie, cette expertise technique nationale peut être soumise à de fortes pressions. Il est donc essentiel d'articuler expertise technique nationale et internationale, permettant aux experts techniques nationaux de résister aux pressions sociales, économiques et politiques auxquelles ils seront soumis par la mise en avant du contrôle exercé par l'expertise technique internationale.

Enfin, pour que cette expertise technique nationale s'insère dans la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, il serait nécessaire de mettre en place les dispositifs permettant à cette expertise de suivre et actualiser ses connaissances sur les évolutions institutionnelles françaises de manière à pouvoir valoriser les expériences françaises en matière de décentralisation et gouvernance locale.

De nombreuses coopérations (Pays Bas, Suisse, Allemagne, Danemark, Nations Unies, Banque Mondiale…) fonctionnent ainsi depuis de nombreuses années en toute satisfaction.

## 243. Constituer un pool d'ambassadeurs de la décentralisation et la gouvernance locale

La coopération française, pour influencer les politiques publiques de décentralisation, pour contribuer à vaincre la peur des décideurs (présidence, chefs de gouvernement, parlement, partis politiques) face à cette nouvelle architecture de l'Etat, manque de leviers politiques légitimes au-delà de la mobilisation des ambassadeurs de France, des autres pays européens et de l'UE.

Il pourrait être envisagé d'appuyer la mise en place d'un think tank de leaders[89] politiques légitimes pour défendre les processus de décentralisation auprès des décideurs, qui pourrait être constitués de personnalités ayant joué ou jouant des rôles politiques de premier plan en matière de décentralisation qui leur donne un réelle légitimité à parler et défendre les processus de décentralisation, sinon dans leur propre pays, du moins au niveau sous régional et international.

Ce think tank devrait être adossé à une institution internationale déjà existante (Global Local Forum, ARGA, CGLUA…) dont les finalités sont proches et qui pourrait héberger institutionnellement ce think tank et en assurer le secrétariat

[89] Il est possible d'imaginer mobiliser des personnalités comme Ousmane Sy, Antoine Raogo Sawadogo, Nicephore Soglo, Simon Compaore, Michel Azcueta…

Ce think tank pourrait avoir comme fondement la « charte africaine sur les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local » en cours d'adoption par l'Union Africaine.

Il pourrait être constitué essentiellement de personnalités africaines mais compter sur la présence de quelques personnalités d'autres continents (Amérique latine et Europe en particulier) donnant ainsi à ce think tank une légitimité mondiale.

Il aurait une double fonction :

- D'analyse et de production de réflexions et de positionnement publics sur la décentralisation et la gouvernance locale au niveau national et international,
- D'intervention politique auprès des décideurs des pays et des espaces régionaux (partis politiques, parlements, ministres, chefs de l'Etat), pour faire le plaidoyer en faveur de la décentralisation et la gouvernance locale.

La coopération française pourrait soutenir financièrement ce think tank et appuyer son secrétariat.

Les ETI sous couvert de leur autorité de tutelle et de l'Ambassadeur pourraient solliciter et préparer l'intervention de ce think tank auprès des autorités du pays ou sous régionale sur la base d'une stratégie de plaidoyer préalablement élaborée. Ils devraient ensuite assurer le suivi de l'intervention du think tank pour en assurer la pérennité des effets.

Les interventions de ce think tank pourraient également être sollicitées directement par les APL nationales ou sous régionales.

Les interventions de ce think tank pourraient prendre différentes formes :

- audiences auprès des autorités de l'Etat,
- interventions à l'occasion de séminaires gouvernementaux,
- auditions par le parlement
- intervention auprès des partis politiques
- missions d'expertise
- conférences de presse
- …

Pour garder une légitimité et avoir du poids, ces interventions demanderaient à être bien ciblées, solidement préparées, fortement relayées (presse, documents de synthèse…) et donc être peu nombreuses dans chaque pays.

Enfin, idéalement cette initiative mériterait d'être portée conjointement au niveau européen et pas exclusivement français.

## 244. Capitaliser, produire des connaissances, influencer[90]

## 2441 Rappel des constats :

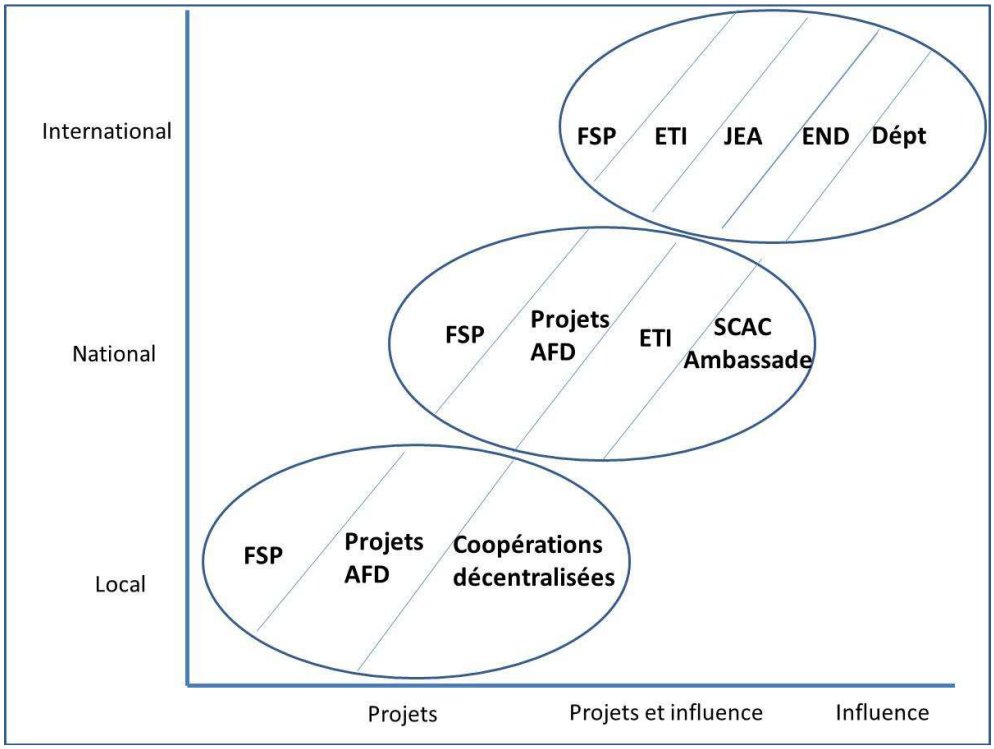
La coopération française a la chance d'articuler trois niveaux d'intervention (local, national, international), avec une multiplicité d'acteurs aux différents niveaux et donc une multiplicité d'expériences à chaque niveau :

[90] Partie issue de la « note de synthèse sur le réseau des experts techniques internationaux (ETI) et attachés de coopération (AC) du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale » élaborée dans le cadre de la présente évaluation.

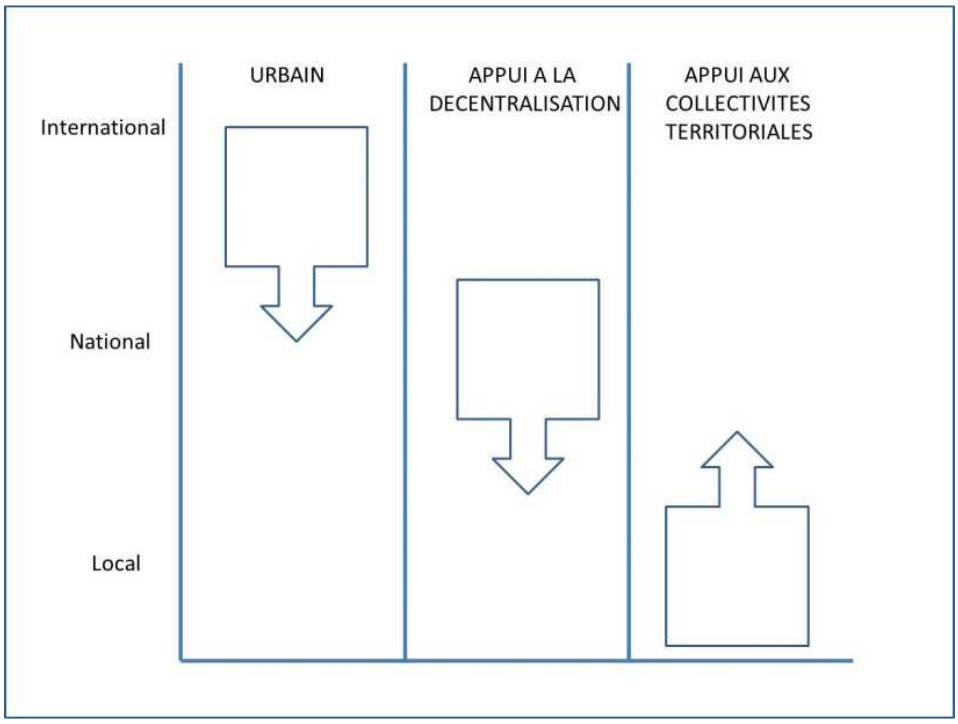
- Au niveau local :
    - La grande majorité des FSP ont aujourd'hui un ou des volets territorialisés, qui développent des expérimentations à l'échelle d'une ou plusieurs collectivités territoriales
    - L'AFD met en œuvre des projets qui sont également territorialisés
    - La coopération décentralisée appuie des collectivités territoriales
- Au niveau national
    - Certains FSP ont des volets qui concernent le niveau national
    - Les ETI chefs de projet ou non, sont tous situés au niveau national, au sein d'un ministère, d'une institution interministérielle ou d'une APL
- Au niveau international
    - Certains FSP appuient des organisations internationales
    - Des crédits centraux sont mobilisés pour appuyer les partenaires internationaux
    - Des ETI, JEA et END sont placés auprès de ces organisations internationales
    - Le Département est fortement impliqué dans des actions de plaidoyer international

Ces trois niveaux d'intervention représentent pour la France un potentiel extrêmement riche :
- Un vivier d'expériences de terrain et de leçons apprises du terrain utiles pour la contribution à la définition de politiques publiques nationales ou internationales
- Une connaissance des fonctionnements publiques nationaux et une capacité d'influence sur ceux-ci
- Une connaissance des fonctionnements des organisations et des espaces de production des politiques internationales et une capacité d'influence sur celles-ci

Or le constat est celui d'une déconnexion verticale entre ces trois niveaux et d'une déconnexion horizontale des actions menées avec les différents partenaires à chaque niveau. Comme l'a souligné un partenaire, l'appui français est « saucissonné » horizontalement et verticalement.



La déconnexion entre les niveaux recouvre aussi une déconnexion entre les thématiques, l'essentiel du travail au niveau multilatéral concernant l'urbain, alors que la majeure partie du stock des projets du MAE concerne l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, les expériences en matière de développement urbain étant plus situées dans le portefeuille d'action de l'AFD et dans une moindre mesure dans les actions des collectivités territoriales au titre de la coopération décentralisée.




Ce manque d'articulation entre les niveaux d'intervention et au sein des niveaux, affaiblit la capacité française à produire des positions novatrices, argumentées, basées sur des expériences concrètes.

## 2442. Recommandations :

Il s'agit ici de se doter d'une démarche et d'un dispositif global de veille et de capitalisation des expériences permettant de réellement contribuer au renforcement de la gouvernance territoriale au niveau local, national et international.

1. **<u>Fixer des thématiques de capitalisation prioritaire au niveau central :</u>**

   La réussite des processus de décentralisation par la mise en place de systèmes de gouvernance territoriale contribuant au développement des territoires est une de conditions de la sécurité et la paix sociale dans le monde.

   A partir de ce constat, un certain nombre de problématiques se posent dans les pays de concentration de la coopération française, problématiques sur lesquelles il est alors nécessaire de produire des connaissances à partir des pratiques de terrain pour alimenter les politiques et les pratiques nationales, sous régionales et mondiales.

   Parmi ces problématiques, peuvent être identifiées :
   - La décentralisation asymétrique, comme facteur de réponse aux demandes sociales et aux identités locales,
   - La coopération transfrontalière facteur de développement et de sécurité,
   - Les collectivités territoriales comme « tapis de crise » entre les citoyens et les Etats,

- La relation entre les collectivités territoriales et les représentants de l'Etat
- Les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales
- Le rôle des collectivités territoriales dans le développement économique territorial
- Les pratiques de gouvernance territoriale (participation des citoyens et des acteurs du territoire, redevabilité et contrôle citoyen, rôle de « grand horloger » des élus…),
- La fiscalité locale sous l'angle à la fois de l'exercice de l'autonomie fiscale et du recouvrement,
- Le comparatif entre le coût des services publics locaux mis en œuvre par les collectivités territoriales ou l'Etat,
- …

Parmi ces problématiques, il est possible aussi d'identifier des problématiques plus sectorielles liées à l'articulation entre la gouvernance territoriale et la ville, entre la gouvernance territoriale et le foncier…

Le dispositif de pilotage de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale aurait donc comme tache de prioriser quelques-unes de ces thématiques (au regard des enjeux des processus de décentralisation et gouvernance territoriale, des arguments qui peuvent permettre de renouer avec une volonté politique de décentraliser, de l'agenda international, du stock de projets, …) qui feraient l'objet du processus de capitalisation, mais aussi qui orienteraient la conception des nouveaux projets de manière à disposer d'un stock d'expérience sur le moyen et le long terme.

## 2. Capitaliser les expériences locales

La fiche de poste des ETI et les plans d'action des nouveaux projets intégreraient une dimension capitalisation des expériences.

Chaque ETI aurait donc pour tâche, sur le terrain, de faire (ou de faire faire à travers une convention avec un opérateur) un travail de capitalisation des expériences des collectivités territoriales, des projets du MAEDI, de l'AFD , des coopérations décentralisées voire des autres PTF sur les thématiques priorisées.

Capitaliser veut dire « passer de l'expérience à la connaissance partageable »[91]. Il ne s'agit donc pas d'un recueil de bonnes pratiques, qui donne à voir mais n'explique pas, mais de comprendre comment les choses se sont faites et on permit de produire des résultats, et donc comment il est possible de s'en saisir ailleurs.

Par exemple sur la thématique de la fiscalité locale :
Ces dernières années, les villes de Ouagadougou, Lomé, Cotonou… ont -avec ou sans l'appui de la coopération française ou des PTF- considérablement amélioré leur recouvrement fiscal, sans créer de tension sociale majeure, sans remettre en cause la légitimité et la popularité de leurs édiles.
Ces expériences demandent à être capitalisées, c'est-à-dire à identifier comment les élus, services municipaux et les services de l'Etat (qui ont la responsabilité du recouvrement) ont fait pour atteindre ces résultats, quels savoir-faire ils ont utilisés, comment ils ont utilisés les dispositifs règlementaires, joués avec les marges de manœuvre laissées par l'administration fiscale…

[91] De Zutter Pierre, Des histoires, des savoirs et des hommes, editions FPH, 1994

La capitalisation peut aller plus loin et s'intéresser ensuite à comment cette amélioration du recouvrement fiscal a été utilisé par les villes au bénéfice des citoyens…

Par exemple sur la thématique de la sécurité et du développement :
Au Nord Mali, en région de Tombouctou, durant l'occupation du territoire par les groupes terroristes, des collectivités territoriales (Conseil Régional de Tombouctou, Commune de Tombouctou, mais aussi des communes rurales…) ont continué à fonctionner, ont contribué à éviter un exode massif des populations, ont permis de maintenir des activités de producion et surtout ont contribué à limiter les drames humains (amputations et exécutions pendant l'occupation puis règlement de comptes après la libération…), ce qui n'a pas été le cas dans les régions de Kidal et Gao.
Ces expériences demanderaient à être capitalisées. Comment les collectivités territoriales ont pu contribuer ou non à garantir un minimum de paix sociale et de développement durant cette période, assurant ou non la sécurité des personnes dans une telle situation ?

Réaliser ce travail de capitalisation demande un travail de terrain, rigoureux, au plus proche des acteurs de la décentralisation et la gouvernance territoriale, mais permet d'avoir ainsi accès aux clefs qui permettent de comprendre comment les processus se construisent et donc de pouvoir les expliquer et avoir les éléments pour sinon les reproduire du moins s'en inspirer sur d'autres territoires ou à des échelles supérieures.

### 3. Utiliser cette capitalisation au niveau des décideurs nationaux

La remontée de ces capitalisations d'expérience de terrain, sur les thématiques priorisées, éventuellement complétée par celle d'autres pays sur les mêmes thématiques (cf point suivant), permet de produire :

- Un ensemble de connaissances qui peuvent alimenter les collectivités territoriales à travers leurs APL, les administrations publiques et les PTF
- Des argumentaires qui pourront être utilisés pour faire un plaidoyer pro décentralisation auprès des décideurs nationaux.

L'utilisation de cette capitalisation pour plaider au niveau des décideurs nationaux demande alors de bien identifier qui et comment peuvent présenter les résultats de ces capitalisations, at auprès de qui:

- Témoignage d'élus dans les médias ?
- Rapport technique présenté par l'administration ?
- Audition d'un représentant du « pool des ambassadeurs de la décentralisation » par le parlement ?
- Mention des résultats du travail mené à l'occasion d'une audience de l'Ambassadeur avec le chef de l'Etat ?
- …

C'est ici le rôle des ETI avec l'attaché gouvernance du SCAC d'analyser les résultats des capitalisations pour identifier et construire les meilleures stratégies de valorisation des informations recueillies et des connaissances ainsi produites, pour construire, avec d'autres acteurs si nécessaire, une véritable stratégie de plaidoyer.

### 4. Valoriser et diffuser cette capitalisation de manière horizontale

En matière de décentralisation et gouvernance locale les mêmes problématiques affectent la majeure partie des pays de concentration de la coopération française.

Les capitalisations des expériences autour du recouvrement fiscal au Bénin, vont intéresser les ETI en Mauritanie ou au Niger.

Les résultats des capitalisations demandent donc à être diffusées dans les différents pays auprès des ETI et des attachés gouvernance pour alimenter les projets mais aussi pour alimenter le travail d'influence sur les décideurs à partir de références d'autres pays.

### 5. Consolider et valoriser ces capitalisations en France et au niveau international

A partir des capitalisations produites dans chaque pays, le Département sera en mesure de les consolider au niveau international et de produire des documents de synthèse permettant d'alimenter :

- Les réflexions et les actions des associations internationales de pouvoirs locaux,
- Les réflexions et les actions des PTF
- Les positions et le plaidoyer de la France dans les enceintes internationales,

Certaines de ces capitalisations consolidées pourront faire l'objet de publication pour une large diffusion.

### 6. Rétro-alimenter le niveau national et le niveau local

Enfin le Département rediffusera les capitalisations consolidées au niveau international dans chacun des pays auprès des attachés gouvernance et des ETI pour qu'elles puissent alimenter le plaidoyer auprès des décideurs, les pratiques des collectivités territoriales et des PTF.

Cette rétro-alimentation est fondamentale pour garantir la motivation des ETI et surtout des collectivités territoriales et PTF sollicités, de manière à ce qu'ils identifient bien qu'ils sont à la fois producteurs et bénéficiaires du dispositif.

### 7. Compléter le dispositif par une veille permanente

Ce dispositif de capitalisation présente l'inconvénient de se centrer sur un nombre réduit de problématiques, ce qui pourrait amener à passer à côté de pratiques, de dynamiques, d'évolutions essentielles.

Dans le même temps, le fait d'aller au plus proche du terrain pour identifier, analyser et expliciter les pratiques permet d'avoir accès à une grande richesse d'information.

Il est donc essentiel que les ETI en charge de ces capitalisations fassent ce travail de veille et rétro-alimentent les attachés gouvernance et le Département pour que celui-ci puisse faire évoluer la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale et puisse introduire de nouveaux thèmes de capitalisation si opportun.

## 245. Dispositifs institutionnels à mettre en place[92]

Au sein de l'APD française le poids de l'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales est limité, comme le montrent les chiffres de l'OCDE :

| | 2009 (millions d'€) | 2010 (millions d'€) | 2011 (millions d'€) | 2012 (millions d'€) | Moyenne (millions d'€) |
|---|---|---|---|---|---|
| APD française totale | 8429,6 | 9148.3 | 9540.2 | 9406.4 | 9131 |
| Appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales | 4.4 | 3.5 | 3.6 | 7.2 | 4,7 |
| % | | | | | 0.05 % |

Source : OCDE

A titre de comparaison, la part des aides en matière de santé, d'éducation et d'accès à l'eau et l'assainissement (secteurs entièrement ou en partie transférés aux collectivités territoriales dans la majeure partie des pays) représentaient en 2012 deux mille cent trente-trois (2133) millions d'euros, soit plus de 22 % de l'APD française. Les appuis sectoriels aux services sociaux de base sont donc près de 500 fois supérieur à l'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales. Or de par les modalités dérogatoires par lesquels ils sont mis en place (en effet ils ne transitent qu'exceptionnellement par les collectivités territoriales et sont mis en place par les administrations centrales), ils ne contribuent pas à renforcer les collectivités territoriales et les processus de décentralisation.

Si l'on ajoute à la faiblesse des moyens mobilisés et à la faible prise en compte des collectivités territoriales dans les aides sectorielles, la dispersion des acteurs et des actions, les faibles synergies entre acteurs, l'articulation réduite entre les niveaux locaux, nationaux et internationaux, la valorisation limitée des expériences pour alimenter les politiques nationales et internationales… on comprend mieux pourquoi les effets de l'appui français à la décentralisation et la gouvernance locale sont bien en deçà de leur potentiel et des enjeux de la réussite des processus de décentralisation et gouvernance locale qui pourtant nous concernent tous.

Trois niveaux d'action complémentaire, matérialisés par des dispositifs institutionnels complémentaires seraient nécessaires à mettre en œuvre pour remédier, au moins partiellement à cette situation :

- Le regroupement des services en charge de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale au sein de la DGM en une Délégation à la gouvernance territoriale
- Un dispositif politique de pilotage de la stratégie,
- Un dispositif technique de production intellectuelle de référence pour alimenter la stratégie, de mise en réseau et de concertation entre les acteurs,

[92] Partie issue de la « note de synthèse sur le réseau des experts techniques internationaux (ETI) et attachés de coopération (AC) du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale » élaborée dans le cadre de la présente évaluation.

## 2451. Mise en place d'une Délégation à la décentralisation et la gouvernance territoriale au sein de la DGM

Cette Délégation, placée sous l'autorité du DGM, permettrait de regrouper les dossiers gérés aujourd'hui au MAEDI de manière séparée, notamment entre la DAECT et le pôle GRT de GOUV et éventuellement par NUOI. Elle aurait une dimension transversale, avec un objectif général : une meilleure prise en compte des collectivités territoriales dans les politiques de développement et la promotion d'un développement « par la base » dans une logique de subsidiarité.

Elle travaillerait donc à différentes échelles, et ses interventions devraient s'inscrire dans la future stratégie d'appui à la décentralisation et gouvernance locale, dans les orientations françaises en matière de gouvernance urbaine et dans le cadre des recommandations du Rapport Laignel sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises.

1. **L'échelle multilatérale et internationale :**

- Dans le secteur de la gouvernance territoriale : elle appuierait le mouvement municipal, notamment à travers Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et certaines de ces sections thématiques (notamment la Commission des finances locales et du Développement).
- Elle participerait au plaidoyer, en appui aux associations d'élus locaux, pour une meilleure prise en compte des collectivités dans les débats internationaux, avec une approche multisectorielle et transversale : Post 2015, débats sur les changements climatiques, COP21, Habitat 3…
- Elle porterait ce plaidoyer également dans le cadre du DeloG (groupe informel des bailleurs sur la décentralisation), et travaillerait sur ces questions avec les autres PTF : la GIZ, le PNUD et l'UNCDF notamment.
- Elle mettrait un focus particulier sur l'agenda urbain et la promotion de la Ville durable.

2. **L'échelle régionale :**

- *En Europe :*
    - Elle défendrait la place des collectivités territoriales dans la politique européenne de développement.
    - Elle participerait à la section « collectivités territoriales » de la Taskforce de la DGM sur les financements européens, et appuierait le chargé de mission financements européens dans la mobilisation des financements pour les collectivités françaises.

- *En Afrique :*
    - Elle appuierait le mouvement municipal africain, via CGLU-Afrique (CGLUA) et ses programmes thématiques (notamment le programme LEDNA : Local Economic Development Network of Africa), et via le Conseil des Collectivités territoriales de l'UEMOA (notamment pour appuyer la décentralisation financière dans la région).
    - Elle sera également l'interlocuteur des conseils africains de ministres sur la décentralisation et la gouvernance locale (CADDEL) et sur l'urbain (AMCHUD)
    - Elle travaillerait, en lien avec GOUV, sur la coopération transfrontalière dans une optique de paix et sécurité des territoires.

3. **L'échelle nationale et bilatérale :**

- *En France :*
    - Elle effectuera une tutelle sectorielle des opérateurs : AFD et AFETI (en lien avec DEV).
    - Elle coordonnera les actions des différents acteurs français intervenant sur ces questions.
    - Elle appuiera les réseaux de collectivités territoriales impliqués dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

- *Dans les pays de coopération :*
    - Elle appuiera les associations nationales d'élus locaux dans leur travail de plaidoyer politique auprès des Etats et de renforcement de capacités des collectivités,
    - Elle coordonnera et appuiera la conception, élaboration, mise en œuvre et suivi des FSP dans le domaine de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.
    - Elle contribuera à la coordination des acteurs français (coopérations décentralisées, ONG etc…) intervenant dans un même pays et participera à l'organisation des assises nationales de la Coopération décentralisée (avec CUF).
    - Elle capitalisera sur les expériences menées dans les pays pour alimenter les positions portées aux niveaux régional et international.

**4. L'échelle locale :**

- Elle accompagnera l'action extérieure des collectivités territoriales :
    - Mise en œuvre des fonds de soutien et des appels à projets.
    - Suivi du PACT 2 et mobilisation de cet outil pour les appuis menés par les autres acteurs français, notamment dans les actions bilatérales.
    - Animation de la bourse à projets des collectivités étrangères.
    - Elle appuiera les réseaux régionaux en France.
- Elle effectuera un suivi des actions des ONG appuyant des processus locaux de gouvernance, notamment les ONG cofinancées par l'AFD.
- Elle appuiera le travail de capitalisation des expériences locales menées par les différents acteurs français pour alimenter les positions françaises au niveau bilatéral et international.

La mise en place d'une telle Délégation, regroupant les moyens actuels de la DAECT et du pôle GRT de GOUV sous l'autorité du DGM aurait l'avantage d'une part de créer de la cohérence et des convergences entre les principaux appuis du MAEDI à la gouvernance territoriale et surtout de donner un poids politique transversal à l'appui à la gouvernance territoriale permettant ainsi de peser d'une part sur la définition et le suivi des stratégies sectorielles définies par le MAEDI, et d'autre part de pouvoir peser sur leurs mise en œuvre par les opérateurs de la coopération française (AFD, AFETI…).

## 2442. Mise en place d'un comité de pilotage de de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

La mise en place d'une Délégation à la décentralisation et la gouvernance locale au sein de la DGM, permet de mettre en cohérence et de clarifier les appuis de la DGM à la décentralisation et la gouvernance locale.

Toutefois, elle n'est pas suffisante pour piloter valablement la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

En effet, piloter la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale demande d'être en capacité :

- d'articuler les principaux contributeurs (politiques, financiers, intellectuels) de la décentralisation et la gouvernance locale, de manière à être en capacité de mobiliser l'essentiel de l'information et de la réflexion issue de la mise en œuvre de l'action publique en la matière. Ceci afin de pouvoir faire évoluer la stratégie en fonction des évolutions locales, nationales et internationales, mais aussi de pouvoir influer sur les principales actions mises en œuvre par les acteurs français pour qu'elles soient bien en cohérence avec la stratégie française.
- d'impulser la contribution à la mise en œuvre de la stratégie par les autres acteurs en ayant une force de conviction et d'attraction liée à la qualité et la consistance des orientations stratégiques définies et portées par le comité de pilotage,

Le comité de pilotage, à vocation politique et stratégique pourrait donc être composé comme suit :

- Le DGM 2, (Directeur Adjoint de la Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats) du MAEDI
- Le Directeur de la DGP (Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité) du MAEDI
- Le directeur des opérations de l'AFD
- Le Président de CUF

Ce comité de pilotage aura pour mandat principal de piloter la mise en œuvre et l'évolution de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale. A ce titre, il :

- arbitrera sur les thématiques de travail prioritaire qui structureront le contenu des FSP, le travail des différentes familles d'assistants techniques,
- pilotera le travail du comité technique et le réorientera si nécessaire
- suivra le travail de veille consolidé par la Délégation et les inflexions que celui-ci amènera par rapport à la stratégie
- suivra et réorientera si nécessaire les résultats des travaux de capitalisation et d'influence sur les politiques publiques

Ce comité de pilotage veillera particulièrement à contribuer à la coordination et la cohérence entre les principaux acteurs, en particulier au sein du MAEDI, entre les services du MAEDI et de l'AFD et entre les actions des services de l'Etat et les actions des collectivités territoriales.

Au sein du MAEDI, la coordination entre les services concerne tout particulièrement :

- Les postes d'assistance technique
  La définition des postes, l'élaboration des lettres de mission et des profils, le processus de recrutement, la préparation au départ puis le suivi des différents types d'assistants techniques (ETI, END, JPO, futurs experts sous statut ADETIF…) demandent à être réalisés avec l'implication de la Délégation à la Gouvernance Territoriale,
- Les projets FSP
  La conception et la rédaction des FSP lié à la problématique de la décentralisation et la gouvernance locale demandent à être réalisée en concertation avec la Délégation
- Les contributions aux organisations internationales
  L'octroi des contributions aux organisations internationales (AIMF, ONU Habitat aujourd'hui, CGLUA, CCT UEMOA et autres demain…) demande à s'inscrire dans le cadre de conventions d'objectifs à court, moyen et long terme élaborées et suivies par la Délégation,

La cohérence entre les actions du MAEDI et de l'AFD passera par la mise en place d'un ensemble de mesures qui vont du plus simple au plus complexe, parmi lesquelles il est déjà possible d'avancer les propositions suivantes :

- La mise en place au sein de l'AFD d'une personne ou d'un pôle de référence sur l'appui à la gouvernance territoriale coordonnant l'ensemble des appuis de l'AFD dans ce domaine ;
- Intégrer la Délégation à la gouvernance territoriale dans l'élaboration des CIS de l'AFD ayant à voir avec les collectivités territoriales et la décentralisation… En particulier la Délégation à la gouvernance territoriale veillera à la prise en compte des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des projets sectoriels sur les domaines de compétences transférés,
- Lors de l'élaboration des DCP puis de l'identification des projets chercher, quand cela est pertinent à mettre en place une complémentarité d'action entre les projets soutenus par l'AFD, les FSP mis en place par le MAEDI et les fonctions du ou des ETI, de manière à construire de la complémentarité sur le terrain,
- A l'occasion des tenues des missions d'instruction, suivi et évaluation des projets de l'AFD comme du MAEDI concernant le champ de la décentralisation et la gouvernance locale, tenir systématiquement une réunion de travail associant l'AFD, le SCAC et les ETI concernés.
- Intégrer systématiquement dans les capitalisations d'expérience réalisées par les ETI, la capitalisation des projets financés par l'AFD en lien étroit avec l'agence,

La cohérence entre les actions de l'Etat (MAEDI et AFD, mais aussi autres ministères et instituts) et les actions des collectivités territoriales en matière d'appui à la décentralisation et gouvernance locale

- Impliquer les représentants de CUF dans l'élaboration des DCP,
- Impliquer les représentants de la Délégation à la gouvernance territoriale dans les réunions des groupes pays de CUF des pays de concentration de l'aide française,
- Travailler conjointement entre la Délégation et CUF les cahiers des charges des appels à projet pour intégrer la dimension appui à la décentralisation et la gouvernance locale
- Mettre en place un groupe de travail « action extérieure des collectivités territoriales et appui à la décentralisation et la gouvernance locale » au sein de la CNCD
- Intégrer systématiquement dans les capitalisations d'expérience réalisées par les ETI, la capitalisation des actions extérieures des collectivités territoriales françaises avec leurs partenaires,

Le comité de pilotage, volontairement de haut niveau, très clairement à vocation stratégique et décisionnelle s'appuiera largement sur le dispositif technique - appelé comité technique- détaillé dans le point suivant.

## 2443. Dispositif technique de concertation et de mise en réseau des acteurs : mise en place d'un « comité technique gouvernance territoriale »

Pour être pertinente, la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale demande de dépasser le seul cadre du MAEDI et de l'AFD pour concerner l'ensemble des acteurs publics.

A ce titre, il est nécessaire de mettre en place un dispositif technique, qui pourrait être dénommé « comité technique gouvernance territoriale »[93] qui permette à la fois :

- De mettre en réseau les acteurs pour créer progressivement une culture et une approche commune,
- De mettre en place et d'articuler les espaces de concertation permettant de co-construire et de faire évoluer la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale à partir de l'analyse des pratiques et des enjeux et de la production d'une réflexion française de référence sur le sujet[94].

Ce dispositif technique de mise en réseau et de concertation entre les acteurs, placé sous l'autorité du comité de pilotage demande à être mis en œuvre prioritairement par les services de manière à avoir une légitimité publique et à alimenter et être alimenté par l'action publique, mais dans un souci d'efficacité et de continuité (les rédacteurs au sein du MAEDI tournant dans leurs postes relativement rapidement), ce dispositif demanderait à pouvoir s'appuyer pour les tâches opérationnelles sur un (ou des) prestataire extérieur contractualisé dans la durée, assurant la continuité et la mémoire de l'action publique dans ce domaine.

En cohérence avec la composition du COPIL, il serait pertinent que la Coordination du Comité Technique, puisse impliquer outre la DGM, la DGP, l'AFD et CUF ; des représentants du Ministère de

[93] C'est le terme utilisé pour un dispositif sensiblement du même type qui a été mis en place il y a maintenant plus de 15 ans autour de la problématique du foncier.

[94] L'expérience du PRUD (programme de recherche urbaine pour le développement), comme espace de production d'une réflexion française pourrait être mobilisée pour alimenter la réflexion sur cette fonction du Comité Technique

l'Intérieur et de la Décentralisation et la Fonction Publique, du CNFPT, de l'AMF, de l'ADF, de l'ARF et de l'AFETI.
Sur le plan opérationnel l'idéal serait que l'équipe technique du comité intègre des techniciens des autres membres du COPIL (DGP du MAEDI, AFD, CUF) à travers des modalités de mise à disposition, à temps plein ou partiel.

Les fonctions du Comité techniques seraient essentiellement de trois ordres :

- Une fonction de mise en réseau entre les acteurs destinée à créer une culture commune et les conditions nécessaires à la concertation
- Une fonction de production et de diffusion de connaissance autour de la problématique de la décentralisation et la gouvernance locale destinée à alimenter les acteurs de l'appui à la décentralisation et à faire évoluer et progresser la stratégie française d'appui à la décentralisation.
- Une fonction de concertation entre les acteurs destinée à développer les synergies opérationnelles

Ces trois fonctions sont inévitablement liées entre elles, et ne peuvent être dissociées.

### Fonction de mise en réseau entre les acteurs

Cette fonction est la fonction de base. Tant que les acteurs ne se connaissent pas, n'ont pas un accès commun à l'information, ne sont pas en relation entre eux sur les sujets au cœur de leurs activités, il sera très difficile que la stratégie française d'appui à la décentralisation s'applique réellement. Elle risque alors de rester purement déclarative.

L'urgence est donc de sortir du fractionnement, de la dispersion et de l'isolement actuel des acteurs.

Cette fonction repose sur quatre grandes catégories d'actions, qui pourront s'enrichir et se développer avec le temps :

- **Elaboration d'une cartographie des acteurs**

  Au regard de la multiplicité des acteurs impliqués dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, afin de gagner en lisibilité et de se donner un minimum de garantie de cohérence des actions avec la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, il serait pertinent de pouvoir élaborer et tenir à jour une cartographie minimum des différents acteurs, de leurs rôles et fonctions et des modalités souhaitables de prise de contact avec ceux-ci, pour faciliter la cohérence et la bonne circulation de l'information.

  Cette cartographie et sa mise à jour régulière permettrait :
  - la clarification pour les postes diplomatiques, ETI, et collectivités territoriales des interlocuteurs clefs pour chaque type de demandes précises que ceux-ci peuvent avoir, permettant ainsi d'éviter les doublons ou les interventions inadaptées.
  - La mise en relation entre les différents interlocuteurs, contribuant progressivement à une meilleure concertation et cohérence des interventions,

  Cette cartographie, diffusée à l'ensemble des acteurs identifiés, pourrait être mise en ligne sur le site de la DGT. A terme, elle pourrait évoluer vers la mise en place d'un portail internet.

- **Circulation de l'information**

  A partir de la cartographie des acteurs, et sur la base du travail déjà réalisé par GRT, il est possible de développer un travail systématique de circulation de l'information en développant

et renforçant les outils déjà existant (Bulletin Horizon Gouvernance, mailing list…) et en en développant de nouveaux si pertinents (site internet, plate-forme de travail collaborative…).

Cette activité de circulation de l'information (dans les deux sens) est essentielle et en même temps délicate. En effet, les acteurs étant divers, leurs besoins sont différenciés et il est donc nécessaire de moduler le type d'information à faire circuler par catégorie de public.

- **Mise en relation des acteurs**

Autre grand type d'activité lié à la mise en réseau des acteurs, il s'agit de la mise en relation entre les acteurs pour faciliter les synergies, éviter les duplicatas, éviter de reproduire les mêmes erreurs…
Cette mise en relation, demande un travail très fin, personnalisé et donc une connaissance de chacun des acteurs, de ses activités… Dans le même temps, cette mise en relation est essentielle pour construire à terme de la concertation.

- **Organisation de séminaires, d'ateliers**

Enfin, dans la continuité des activités mises en place par le pôle GRT de GOUV, l'organisation de séminaires en direction de différentes familles d'acteur de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale [95], est un moyen indispensable pour permettre la mise en réseau à travers les contacts interpersonnels qu'ils permettent de nouer et l'implication dans les débats thématiques de chacun.

### Fonction de production et diffusion de connaissance autour de la problématique décentralisation et gouvernance locale

La deuxième grande fonction du comité technique est de contribuer aux politiques et pratiques d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale par la production et diffusion de connaissance permettant à la fois d'alimenter la stratégie française d'appui à la décentralisation et à partir de là les pratiques de terrain et la définition et mise en œuvre des politiques publiques locales, nationales et internationales.

La mise en œuvre de cette fonction passe par au moins six grandes catégories d'actions que nous présentons ci-dessous sous forme des résultats à atteindre plus que des modalités de mise en œuvre qui demanderaient à être définies avec les acteurs impliqués :

- **Proposition des thèmes de concentration de la stratégie française d'appui à la décentralisation et gouvernance locale**

Le dispositif devrait permettre d'animer le travail d'identification des thématiques sur lesquelles il serait opportun de travailler pour produire des références locales et alimenter les politiques nationales et internationales en vue de contribuer au redémarrage des politiques de décentralisation.

La composition multi-acteur du comité technique est un gage de pluralité de la réflexion. Cette pluralité de la réflexion permettant, dans la mesure du possible, d'éviter de passer à côté de l'identification des thématiques essentielles.

[95] Trois séminaires ont été organisés à l'attention des ETI et attachés gouvernance, à Ouagadougou, Abidjan et Cotonou. A chaque fois sur une thématique différente.

Ces thématiques transversales demanderaient à être soigneusement analysées et clarifiées car elles engageraient projets et experts, travail au niveau local, national et international sur un pas de temps conséquent de 10 à 15 ans.

Les propositions émanant du comité technique remonteraient au Comité de Pilotage pour arbitrage.

- **Suivi, analyse et valorisation des processus de capitalisation des expériences d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale**

  Si le pilotage du dispositif de capitalisation entre les niveaux locaux, nationaux et internationaux serait de responsabilité de la Délégation à la gouvernance territoriale, il serait utile que le comité technique puisse se saisir de certaines des thématiques, en particulier pour alimenter et compléter ce travail avec les apports d'autres expériences de terrain et d'autres angles d'analyse pour ainsi enrichir les conclusions de la consolidation de ces capitalisation au niveau international et les valoriser pour alimenter les positions françaises.

- **Veille sur la problématique de la décentralisation et la gouvernance locale**

  Indépendamment des thématiques priorisées par le comité de pilotage, le comité technique aurait une fonction de veille sur les situations territoriales, nationales et globales permettant d'alerter sur des thématiques à prendre en compte.

- **Elaboration de documents de base pour alimenter les positions françaises en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.**

  A partir de ces différents éléments, le comité technique pourrait élaborer des propositions pour alimenter les positions françaises en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale
  Ces positions, construites à partir de la capitalisation des expériences de terrain et d'un travail collaboratif associant une partie du réseau auraient alors l'avantage d'une part d'avoir un ancrage expérientiel et d'autre part d'être portées par une pluralité d'acteur au sein du réseau ce qui en faciliterait l'adoption, la défense et la mise en œuvre.

- **Apports pour la recherche et la formation sur la décentralisation et la gouvernance locale**

  Enfin, à parti de l'ensemble de ces travaux, le comité technique pourrait s'en saisir pour alimenter d'une part des programmes de recherche et d'autre part pour produire des matériaux pour la formation des acteurs, tant en France que sur le terrain. Le cas échéant ces formations pourraient être réalisées par des membres du comité technique.

### Fonction de concertation entre les acteurs

La troisième fonction principale du comité technique serait, en conclusion logique de la fonction de mise en réseau et de production commune, une fonction de concertation et de mise en synergie des acteurs.

Cette fonction peut se décliner en trois grandes catégories d'actions :

- **La mise en place de modalités de travail concerté entre membres du comité technique**

  Le comité technique devrait permettre à tout ou partie de ses membres de développer des modalités de travail concertées, sur l'image de ce qui se développe de manière informelle aujourd'hui entre le Ministère de l'Intérieur et le MAEDI où le Ministère de l'Intérieur va mettre en place un espace permettant de simuler l'organisation d'un bureau de vote en France pour être en mesure de présenter de manière opérationnelle l'organisation des élections aux délégations étrangères en visite en France.

- **L'élaboration de projets partenariaux entre membres du comité technique**

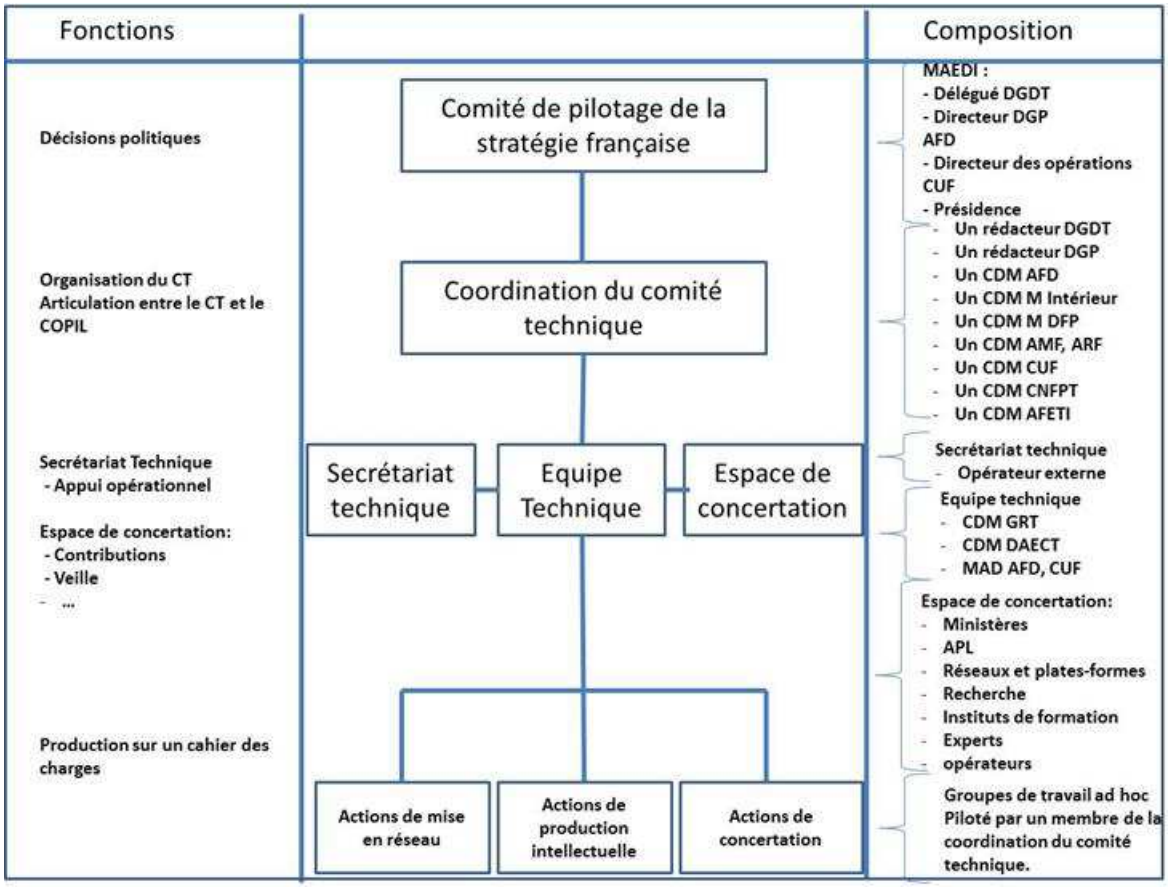
  Le comité technique devrait pouvoir déboucher sur la mise en place de partenariats opérationnels sur des projets, locaux, nationaux ou internationaux entre membres du comité technique, permettant de développer des expériences communes et de rapprocher les membres du comité technique.
  Comme proposé plus haut, cela pourrait être par exemple la mise en synergie sur des mêmes territoires de projets de renforcement des services et infrastructures territoriales sur financement de l'AFD avec un projet FSP de renforcement de la gouvernance territoriale sur le même territoire et de capitalisation et valorisation de l'expérience pour alimenter les dispositifs et politiques nationales.

- **La conception de projets portés par le comité technique**

  Dernier stade de la concertation, il s'agirait de la possibilité de mettre concevoir et de mettre en œuvre au niveau du comité technique et sur des actions répondant à ses missions, des projets portés collectivement par le comité technique lui-même. Ces projets pourraient être par exemple des projets de recherche ou de formation.

## Proposition d'organigramme simplifié :

L'organigramme simplifié de l'ensemble du dispositif pourrait être le suivant :




Le Comité Technique Gouvernance Territoriale, serait placé sous l'autorité du comité de pilotage de la stratégie française d'appui à la gouvernance territoriale.

Il serait structuré comme suit :

- Un comité de coordination, composé d'un technicien de chacun des services et institution membre du COPIL, d'un représentant des deux autres principaux ministères impliqués (Intérieur et Décentralisation et Fonction Publique), d'un représentant du CNFPT, d'un représentant des principales APL françaises impliquées (AMF, ADF, ARF), et d'un représentant de l'AFETI en tant qu'opérateur pivot. Il serait en charge de la mise en œuvre des actions du comité technique et de la relation entre le comité technique et le COPIL, se réunissant à périodicité fixe (tous les deux mois ?)
- Une équipe technique constituée des membres des équipes actuelles du pôle GRT et de la DAECT complété par une mise à disposition de personnel des autres membres du COPIL si pertinent.
- Un espace de concertation, d'une vingtaine de membres environ regroupant :
    - Les représentants des différents ministères impliqués dans l'appui à la gouvernance territoriale (Finance, Intérieur, Décentralisation et Fonction Publique…)
    - Les représentants des associations de pouvoir locaux (CUF, AFCCRE…)
    - Les représentants des réseaux et plates-formes (PFVT, Comité technique foncier, pS-Eau, Inter Réseau…)
    - Les représentants des organismes de recherche (GEMDEV, CIRAD, IRD…)
    - Les représentants des instituts de formation (Universités…)
    - Des opérateurs (Bureaux d'étude, ONG)

- Des experts et personnalités intuitu personae

Cet espace de concertation, à vocation pluri-acteur et multi-sectoriel, serait le « poumon » du comité technique, son rôle étant à partir des orientations de la politique française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale, et des expériences et pratiques de ses membres de se saisir des travaux produits par la DGT, de les alimenter à partir de ses pratiques, de les contredire, compléter ou de les valider.

Il aurait pour mandat, en toute indépendance de pouvoir se saisir des travaux réalisés pour produire des réflexions propre de différents ordres (institutionnelles, de recherche…) permettant d'alimenter la stratégie française d'appui à la gouvernance territoriale. Cet espace de concertation serait autonome par rapport aux instances décisionnelles du comité technique et aurait la capacité de s'auto saisir des questions qui lui semble essentielles. A partir de là, les membres de l'espace de concertation pourraient s'impliquer, individuellement ou collectivement dans les différentes actions mises en œuvre par le comité technique.

- Un secrétariat technique, confié à un ou des opérateurs externes

  Ce secrétariat technique, dédié à des fonctions opérationnelles, viserait à assurer le bon fonctionnement du comité technique, en particulier sur des tâches techniques (site internet, publications…)
- Des groupes de travail par catégorie d'action

  Chaque catégorie d'action que ce soit dans la mise en réseau, la production intellectuelle, la concertation, pourra être piloté par un groupe de travail, soit interne aux membres de la l'équipe technique soit mixte entre les membres de l'équipe technique et les membres de l'espace de concertation.

### Conditions pour la mise en œuvre des recommandations :

**Processus de mise en place :**

La mise en place de la Délégation à la Gouvernance Territoriale, de la Coordination du Comité Technique et de l'Espace de Concertation devrait se faire de manière concertée. Il serait souhaitable que ce processus se fasse progressivement dans le cadre du travail d'élaboration de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

Cela permettrait de co-construire le dispositif, la répartition des rôles et des fonctions sur la base de la volonté et la capacité d'implication de chacun des acteurs et non pas sur une base théorique.

**Portage politique :**

Au regard des très faibles moyens mobilisés à ce jour en appui au processus de décentralisation et aux collectivités territoriales, synonymes d'un portage politique limité de ces thématiques au sein des acteurs de l'APD, la définition d'une stratégie forte, appuyée sur des dispositifs institutionnels ambitieux et pluri-acteurs, demande un portage politique avéré au sein du MAEDI pour dépasser les simples déclarations d'intention.

Ce portage politique a priori devrait être basé sur l'analyse partagée des enjeux de la décentralisation et la gouvernance locale au niveau local, national et international et sur notre responsabilité d'y faire face.

Il demande à être assumé au niveau de la DGM et des cabinets ministériels.

**Moyens humains et matériels :**

La mise en œuvre d'un tel dispositif demande de réunir plusieurs conditions :

- Sur le plan de moyens financiers :
    - Le maintien au niveau du MAEDI de la compétence à concevoir et mettre en œuvre des FSP dans le champ de la gouvernance territoriale et à cofinancer l'action extérieure des collectivités territoriales
    - Le maintien d'une enveloppe de crédits centraux permettant d'appuyer des partenaires au-delà des enveloppes prévues sur les autres lignes de crédit,
    - L'augmentation de l'enveloppe de crédits de mission permettant de financer la participation à des ateliers, des déplacements, des réunions de travail
    - Les crédits nécessaires à la contractualisation avec un opérateur pour les activités opérationnelles qui lui seront déléguées.

- Sur le plan des moyens humains
    - Le maintien des postes actuels du pôle GRT centré sur l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale et des postes de la DAECT au sein de la future délégation à la gouvernance territoriale est un besoin minimum.
    - Le bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif demandera, outre le maintien de ces postes, l'ouverture ou la mise à disposition de ressources humaines supplémentaires pour être en capacité d'assumer les nouvelles actions que la mise en place de la DGT et du comité technique génère. Cela peut se faire par une implication sous forme de mise à disposition par les autres membres du Comité de Pilotage (AFD, CNFPT, CUF)

Le contexte n'est pas favorable à l'augmentation de crédit et à l'ouverture de postes. Néanmoins au regard des enjeux, et de la faiblesse actuelle des moyens consacrés à cette politique, le redéploiement de ressources humaines et de crédits est une exigence de base pour être en capacité de mettre en œuvre une stratégie qui permette de contribuer à la sécurité et au développement.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖷 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE DANS LE DOMAINE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note de synthèse sur le modèle français de décentralisation

Décembre 2013

Pascale Vincent
Christophe Mestre
Corinne Lajarge

**Le processus de décentralisation français, un apport pour les politiques de décentralisation au Sud,**

L'Etat français, en 2013 est à un tournant par rapport à la décentralisation. Ce tournant permet aujourd'hui, sur la base de l'expérience acquise, des évolutions institutionnelles mises en œuvre depuis 1982 et des débats et réformes en cours, d'alimenter les débats et les orientations politiques des gouvernements et des pouvoirs locaux des pays avec lesquels l'Etat français coopère.
La note élaborée par Pascale Vincent du CIEDEL, vise à faire le point sur les principales questions autour desquelles l'expérience française en matière de décentralisation peut apporter une plus value aux Etats et pouvoirs locaux des pays de coopération.

**La décentralisation : un processus continu**

La décentralisation est entendue ici non pas comme une réforme ponctuelle, mais comme un processus continu qui évolue dans le temps.

Ce processus évolue de manière permanente sous différentes pressions, en particulier :

- les pressions internationales qui mettent en œuvre des politiques en direction des collectivités territoriales et diffusent des modèles de gouvernance nationale et locale
- les pressions nationales liées à la contraction des ressources disponibles, à l'exigence de rationalisation de l'action publique et à la demande sociale en termes de qualité et d'égalité devant les services publics,
- les pressions locales des élus et des citoyens, pour la mise en place d'institutions apportant une meilleure réponse aux spécificités des territoires et favorisant la concertation locale,

A ce titre la décentralisation se présente bien comme un processus continu d'interaction entre l'Etat, les citoyens et les collectivités territoriales dans un contexte international de plus en plus prégnant.

**Un processus qui correspond à quatre grandes caractéristiques**

Ce processus de décentralisation répond à trois caractéristiques principales :

- Dans le champ politique :
  Il s'agit de :
  - politiser la décision publique à travers le rapprochement des élus de ceux qu'ils représentent,
  - faire émerger et vivre des territoires par la construction d'une organisation politique, technique et financière basée sur une vision propre de son territoire et de son articulation avec les autres territoires et avec les autres niveaux (Etat…),
- Dans le champ de la gestion publique
  Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques par un rapprochement de l'administration du citoyen et une amélioration de la performance publique,
- Dans le champ technique
  Il s'agit de favoriser l'émergence et le développement de compétences techniques locales,

**Six questions sur lesquels l'expérience française de décentralisation peut apporter une plus value**

- **Comment rendre compatible le principe d'égalité avec la prise en compte des spécificités locales ?**

  Au lendemain de la révolution de 1789, la république française s'est construite autour d'un pacte républicain basé sur le principe de l'égalité des citoyens dans leur relation avec l'Etat, en réaction aux inégalités de l'ancien régime. Ce principe a contribué à la mise en place d'un Etat unitaire garant de l'intérêt général.

  Le processus de décentralisation après s'être inscrit dans cette orientation tend de plus en plus à prendre en compte les spécificités locales et à permettre l'expérimentation et maintenant la diversité institutionnelle :
  - Reconnaissance et valorisation des spécificités locales comme le régime du concordat en Alsace Moselle, le droit coutumier en Nouvelle Calédonie, l'identité et la spécificité Corse,
  - Développement des initiatives de coopération territoriale (Métropole lyonnaise, projet de fusion de la Région Alsace et de ses deux départements…).

  La tension aujourd'hui est dans la recherche d'un équilibre entre le respect du principe de l'égalité des citoyens et la nécessité d'adapter l'organisation, le fonctionnement et les champs de compétences des collectivités aux spécificités locales.

- **Quelle articulation entre décentralisation et déconcentration ?**

  Afin de lutter contre les inégalités territoriales et comme garant de l'intérêt général, l'Etat français a déconcentré son administration sous l'autorité du Préfet, représentant de l'Etat et responsable de la coordination interministérielle au niveau régional et départemental.

  Le processus de décentralisation est venu « doublonner » le processus de déconcentration, constituant un des fondements du modèle français.

  Depuis quelques années, sous la contrainte de la pression financière sur le budget de l'Etat, la tendance est à supprimer les services déconcentrés de l'Etat au niveau local (communal, départemental) pour transférer intégralement leurs compétences aux collectivités territoriales décentralisées.

  Les services déconcentrés de l'Etat se concentrent au niveau régional pour veiller au respect de l'égalité territoriale et assurer que les politiques publiques locales répondent bien à l'intérêt général et vont dans le sens de favoriser la cohésion sociale.

  La tension entre le renforcement des collectivités territoriales par le transfert de nouvelles compétences, de moyens supplémentaires, de personnel supplémentaire et le redimensionnement et le changement de rôle des services déconcentrés de l'Etat tout en préservant le principe de l'égalité territoriale est aujourd'hui une question centrale.

- **Quelles relations Etat – collectivités territoriales ?**

  Le processus de décentralisation a permis la montée en puissance d'élus locaux qui individuellement et à travers leurs associations de pouvoirs locaux et leurs réseaux représentent aujourd'hui un pouvoir fort.
  Dans le même temps, après une longue période où les collectivités territoriales avaient surtout un mandat en termes de délégation des politiques de l'Etat, puis de territorialisation des politiques publiques nationales, aujourd'hui les compétences assurées par les collectivités

territoriales sont renforcées, faisant des collectivités territoriales les responsables de la définition de réelles politiques publiques locales.

La tension ici est sur la nature de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agit de voir comment, tout en respectant l'autonomie des collectivités territoriales, l'Etat peut efficacement jouer son rôle de garant de l'intérêt général en assumant ses fonctions de régulation et de péréquation et de voir quels mécanismes d'articulation entre politiques nationales et politiques locales peuvent être mis en place.

- **Quel équilibre entre démocratie représentative et participative ?**

La décentralisation à la française est basée sur la mise en place d'un système représentatif, où les citoyens délèguent leur pouvoir aux élus. Ces élus s'appuient sur une fonction publique territoriale de plus en plus importante et bien formée.

Ce système a pour conséquence qu'il existe en France plus de 500 000 élus locaux, soit plus de 1 % de la population française de plus de 18 ans.

Malgré cela il y a un constat généralisé du manque de débat démocratique au sein des délibératifs et du rôle de plus en plus important des techniciens qui empiètent parfois sur le champ politique.

Dans le même temps il y a une pression locale, nationale et internationale pour la mise en place de mécanismes de participation citoyenne et de gouvernance locale qui assureraient une plus grande démocratie locale.

La tension ici est au niveau de l'articulation entre démocratie représentative et participative. Comment concilier les deux sans restreindre la responsabilité des élus à définir et mettre en œuvre leurs politiques ?

- **Quels systèmes électoraux pour assurer stabilité et représentativité des organes élus ?**

Les collectivités territoriales françaises ont chacune des systèmes électoraux différents (majoritaire, proportionnel ou mixte ; direct ou indirect…) qui dans le cas des communes varient en fonction du nombre d'habitants, et qui continuent d'évoluer au gré des réformes institutionnelles.

La tension pour la définition de ces systèmes électoraux, réside dans la recherche d'un équilibre entre la représentativité des citoyens et la nécessaire stabilité et gouvernabilité des organes élus.

- **Quels systèmes de planification locale ?**

L'outil principal de planification des collectivités territoriales françaises est le budget. Acte éminemment politique, l'élaboration et le vote du budget de la collectivité tient lieu de système de planification de l'action de la collectivité.

Toutefois l'élaboration du budget s'insère d'une part dans le respect ou non du « plan de mandat » de l'équipe élue et dans les engagements contractuels pris par la collectivité que ce soit avec l'Etat (Contrat de Plan Etat Région, délégation de compétences, dispositifs…) que ce soit dans le cadre des documents de planification et d'aménagement du territoire (SCOT, …).

La tension ici réside dans l'autonomie de la collectivité territoriale pour définir son propre budget, et les contraintes induites par certains transferts de compétences et certains contrats

qui figent des parts importantes du budget de la collectivité sur des engagements pluriannuels non compressibles rendant difficile la mise en œuvre de politiques publiques locales représentatives des choix politiques des élus.

**De nombreuses autres thématiques où l'expérience française dans le processus de décentralisation peut être d'un apport dans le cadre de la coopération :**

Au-delà de ces six grands thèmes, l'expérience française de décentralisation peut être d'un apport important sur d'autres questions, soit politiques soit techniques.

Il est possible d'identifier par exemple :

- L'organisation des services, qui en France est de libre choix des collectivités territoriales
- La relation élu-technicien,
- Les relations collectivités territoriales et acteurs du territoire (associations, entreprises…)
- La coopération transfrontalière
- …

**Un apport non pas en termes de solutions toutes faites, mais d'apport d'expériences contrastées**

Les apports qui peuvent être réalisés à partir de l'expérience française ne sont pas (ou ne sont plus) en termes de solutions à reproduire, mais bien en termes d'aide à la décision par des apports réflexifs, sur la base d'analyse comparatiste dans le temps et dans l'espace.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖹 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE DANS LE DOMAINE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note de synthèse sur la stratégie et les outils français d'appui à la décentralisation et gouvernance locale

Janvier 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

**Les outils français d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale**

Les outils français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale sont principalement de quatre types[96], qui peuvent s'articuler entre eux :

- Le financement (subventions et prêts),
- La mobilisation d'expertise technique[97] externe (résidente ou non)
- La mobilisation de l'expertise interne aux services de l'Etat (résidente ou non)
- L'influence politique

Pour chaque type d'outils, plusieurs acteurs peuvent intervenir.

Dans un premier temps, nous présentons pour les différents acteurs de la coopération française les principaux outils qu'ils mettent en œuvre, et dans un deuxième temps, nous présentons un tableau synthétique de ces différents outils.

**Au niveau du MAE :**

- Projets FSP[98]
  Le FSP est l'outil projet du MAE. Il est « chargé de contribuer au développement des pays figurant dans la ZSP (…) par le financement sous forme de dons, de projets et programmes d'investissements matériels et immatériels, dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche »[99]. Il a la caractéristique de ne pas être soumis à l'annualité budgétaire, sa durée théorique étant généralement de trois ans, qui dans la pratique sont portés à cinq ans, et parfois plus.
  Il peut prendre quatre formes :
  - FSP mobilisateur
    Ils sont initiés par l'administration centrale et permettent de financer « un ensemble d'actions intéressant un groupe de pays ». Ils « ne donnent pas lieu à convention de financement avec les Etats ».
  - FSP « Etat »
    Ce sont des projets initiés par les postes, exécutés dans un cadre bilatéral. Ils donnent lieu « à la signature d'une convention de financement entre l'Ambassade et l'Etat bénéficiaire »
  - FSP « inter Etats »
    Ce sont des FSP qui bénéficient « à plusieurs Etats, regroupés dans une organisation internationale (souvent à caractère régional) dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ». Ils donnent lieu « à la signature d'une convention de financement entre l'ambassade du lieu ou siège l'organisation régionale ».

  - Crédits déconcentrés – Fonds Social de Développement (CD-FSD)
    Le FSD est un outil de financement de petits projets de proximité portés par des acteurs de la société civile et des collectivités territoriales, pour lequel l'Ambassadeur est l'ordonnateur secondaire, et dont les projets sont soumis à l'avis d'un comité consultatif de sélection dans le pays.

[96] Certaines modalités d'appui, comme la formation, se retrouvent dans chaque catégorie d'outils et n'ont pas été distinguées ici, même si l'existence d'outils spécifiques chez certains acteurs de l'appui à la décentralisation, comme le CEFEB de l'AFD aurait mérité d'en faire une catégorie d'appui à part entière.

[97] La mobilisation de l'expertise technique est une catégorie très large, qui va depuis l'expertise résidente (poste d'ETI par exemple), jusqu'à des expertises de court terme sur le terrain (missions courtes) ou la mobilisation de compétences lors de missions d'échange soit pour recevoir des délégations étrangères en France ou pour des délégations françaises à l'étranger) ou pour des actions de formation en France et à l'étranger.

[98] Citations dans ce point issues de MAE, le FSP, l'outil projet du MAEE, juin 2010

[99] Décret N°2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au fonds de solidarité prioritaire du ministère des affaires étrangères.

L'outil financier que constitue les FSP peut financer des prestations de services, des subventions, de l'expertise de courte durée, de la mobilité, etc.
La maîtrise d'ouvrage d'un FSP « État » peut, en théorie, être confiée à l'État partenaire, mais ce n'est quasiment plus jamais le cas actuellement, le SCAC en assurant la gestion financière et technique.

- Subventions
  - DGM/GOUV ou enveloppes des postes (programme 209)

  Les subventions peuvent passer par des crédits centraux (de la sous-direction GOUV), programmés hors FSP, et sont alors principalement conclues avec des organisations régionales ou mondiales telles que CGLU et CGLUA ou encore l'UEMOA (CCT).
  Elles peuvent également provenir de crédits mis à disposition des postes (soit sur leur enveloppe de programmation, soit à partir de crédits centraux leur étant délégués) et complètent ainsi les FSP bilatéraux , voire permettent, en l'absence de FSP ou entre deux FSP (comme au Ghana ou au Tchad), de continuer à être présent dans le secteur de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

  - DGM/ DAECT

  La DAECT octroie des subventions aux collectivités territoriales françaises dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée ainsi qu'aux organisations françaises ou non de pouvoirs locaux et aux réseaux régionaux multi-acteurs français.
  Ces subventions sont octroyées suivant la modalité d'appels à projets qui peuvent être annuels, triennaux, fléchés géographiquement ou thématiquement ou non. Ces subventions sont exclusivement des cofinancements d'initiatives émanant des CT et de leurs organisations.

- C2D :

  Des projets de développement sont mis en œuvre dans le cadre des Contrats de Désendettement et de Développement C2D), co-pilotés par le MAE et la DG Trésor. Chaque projet est réalisé sous maitrise d'ouvrage du pays bénéficiaire en partenariat avec l'AFD (qui émet des avis de non-objection) et conformément aux procédures nationales. C'est le cas, par exemple, de l'appui au Programme National Foncier à Madagascar, du programme VAINCRE en Mauritanie et du programme d'appui aux communautés villageoises en Guinée).

- Expertise technique résidente dans les pays de coopération
  - ETI

  « Le Ministère des Affaires étrangères recrute des agents pour travailler auprès d'institutions étrangères : gouvernements, organismes multilatéraux. Ces experts techniques sont mis à la disposition des autorités de l'Etat d'affectation pour servir dans les structures nationales ou régionales »[100]. Ils peuvent relever de la fonction publique ou non.
  Les ETI sont, soit affectés à la mise en œuvre d'un FSP (comme chef de projet on sur une composante de celui-ci), soit affectés comme conseiller auprès d'une personne morale, publique ou privée.
  Ils peuvent être recrutés directement par le MAE ou être mis à disposition via un opérateur de la coopération française (ADETEF, FEI, CIVIPOL…)
  - CRSP (Contrat recruté sur place)

  Les CRSP permettent de recruter des experts internationaux ou nationaux directement dans le pays, pour des postes qui peuvent équivaloir à ceux des ETI.

- Expertise interne au MAE

  Les agents de la DGM en charge des questions sectorielles ou géographiques au-delà du suivi des projets qui relèvent de leur portefeuille, sont directement impliqués dans :

[100] https://pastel.diplomatie.gouv.fr/transparenceext/statiques_transparence_faq_eti.php

- La production d'éléments d'information et d'aide à la décision des décideurs politique ;
- La représentation du MAE et le plaidoyer national et international sur les domaines qui les concernent

- L'influence politique
  Enfin, les représentants politiques du MAE (ministres, directeurs, ambassadeurs, COCAC, …) ont un rôle d'influence politique en direction des autorités nationales des pays de coopération et des organisations sous régionales et internationales.

**Au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances**

- Subventions :
  - Aide Budgétaire Globale et Aide Budgétaire sectorielle
    L'aide budgétaire est gérée par le MINEFI et mise en œuvre par l'AFD. Son instruction est menée par la DGT du MINEFI, en étroite concertation avec la DGM du MAE et l'AFD. Elle peut être affectée par l'Etat bénéficiaire aux services sociaux de base et à l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

- Influence politique
  - Le ministère de l'Economie et des Finances, par son poids dans les relations avec les Etats qui bénéficient de l'aide budgétaire et/ou du C2D joue un rôle d'influence politique sur les Etats bénéficiaires, soit directement, soit à travers les Ambassades.

**Au niveau de l'AFD :**

- Subventions
  - L'AFD finance, dans les pays les plus pauvres, des projets et des programmes au bénéfice des collectivités territoriales et des Etats sous forme de subvention. Les projets financés sont issus d'une demande de la collectivité territoriale ou de l'Etat partenaire et font l'objet d'une convention de financement.
    Cette subvention peut être octroyée, dans le cadre d'une relation de coopération décentralisée à la collectivité française, pour bénéficier à une opération de développement dans un des pays d'intervention de l'AFD, ou directement à la collectivité partenaire.
    L'AFD dispose également de fonds d'étude, de faisabilité et de renforcement des capacités (FEPP, FERC, futur FEXT), permettant d'évaluer et de préparer l'environnement et la « gouvernance » des projets, même ceux devant être financés sur prêt.

- Prêts
  - L'AFD finance des projets et des programmes au bénéfice des collectivités territoriales et des Etats sous forme de prêts. Les prêts aux collectivités territoriales sont sous-souverains, les prêts aux états sont souverains.

- Expertise technique
  - Les projets et programmes de l'AFD peuvent bénéficier d'une expertise technique nationale ou internationale mise à disposition soit par un bureau d'étude opérateur du projet soit par un des opérateurs de la coopération française (FEI, ADETEF). Le financement de cette expertise technique peut soit se faire sur le budget consultant des départements de l'AFD, soit sur le financement du projet lui-même, soit sur le FEPP ; le FERC ou sur le futur FEXT.

- Influence politique
    - Les responsables de l'AFD (chefs d'agence, directeurs de département, directeur général) peuvent parfois avoir un rôle d'influence politique dans les pays d'intervention de l'AFD, sans que cela relève explicitement de leur mandat.
    .

**Au niveau des collectivités territoriales françaises et de leurs réseaux et associations**

- Subventions
  Les collectivités territoriales mobilisent des moyens propres et des cofinancements pour la mise en œuvre d'actions avec leurs collectivités partenaires.

- Expertise interne et externe
  Les collectivités territoriales mobilisent leurs propres compétences (agents et élus) et des compétences externes nationales ou internationales (bureaux d'étude, associations, bénévoles…) dans le cadre des actions qu'ils mènent avec leurs collectivités partenaires.

- Influence politique
  Les collectivités territoriales et leurs réseaux (CUF, AIMF, AIRF, AFCCRE…) peuvent jouer un rôle d'influence politique (« diplomatie des villes », revendiquée par les CT, politiquement indépendante des relations bilatérales) dans les pays dans lesquels les collectivités territoriales françaises développent des relations avec leurs homologues, mais également auprès de la Commission européenne ou de ses Etats membres ainsi que des Etats partenaires. Cette influence politique peut se faire dans le cadre de missions, de colloques, des assises de la coopération décentralisées…

**Au niveau du Ministère de l'Intérieur**

- Subventions :
    - Le ministère de l'Intérieur ne mobilise pas de subventions pour des actions internationales

- Expertise technique interne :
    - Le ministère de l'Intérieur met à disposition sa propre expertise interne (préfets référents mobilisés sur un ou plusieurs pays par exemple, accueil de délégation étrangères…)… dans le cadre de projets, d'accueil ou d'envoi de délégations.
      Cette expertise peut être mobilisée directement par le ministère ou dans le cadre des actions et projets mis en œuvre par des opérateurs comme CIVIPOL.

- Influence politique
    - Le ministère de l'Intérieur, par les experts qu'il mobilise (préfets…) peut jouer un rôle d'influence politique sur les Etats bénéficiaires, soit directement, soit à travers les Ambassades.

**Au niveau du CNFPT**

Le CNFPT à travers sa mission des coopérations internationales et des collectivités d'Outre-mer, peut apporter un appui technique ou être opérateur de projet d'appui à la décentralisation.
Le CNFPT ne mène pas de projet sur financement propre et intervient uniquement dans le cadre de missions d'appui technique ou de projets bénéficiant d'un financement.

**Au niveau des autres administrations françaises**

- Subventions
  Les autres administrations françaises peuvent mobiliser des financements sur subvention pour leurs partenaires des pays du Sud, mais rarement pour des actions liées à la Réforme de l'Etat.

- Expertise technique
  La plupart des administrations françaises, sont aptes à mobiliser leur personnel pour des missions à l'international en appui à des projets ou programmes mis en œuvre par l'Etat français (MAE, AFD, Collectivités territoriales principalement). C'est le cas par exemple des cours régionales des compte, des préfectures, des ministères sectoriels (agriculture, santé…). Cette mobilisation peut se faire dans le cadre de jumelage entre institutions publiques (par exemple jumelage entre la cour régionale des comptes de Champagne-Ardenne et la cour des comptes du Cap Vert)

**Au niveau des opérateurs français (FEI, CIVIPOL, ADETEF…)**

Les opérateurs français peuvent, dans le cadre de projets financés par la France :
- Jouer un rôle de maître d'œuvre du projet (ADETEF, FEI)
- Mettre à disposition une expertise technique française, internationale ou locale (FEI, CIVIPOL, ADETEF).

**Tableau récapitulatif des différents outils français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale :**

Le tableau ci-dessous vise à faire le tour des principaux outils et de leurs caractéristiques.

| | Subventions | Prêts | Expertise technique interne | Expertise technique externe | Influence politique | Principaux domaines | Partenaires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| MAE | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Réforme de l'Etat<br>Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| AFD | Oui | Oui | Oui | Oui | Possible | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>CT |
| MINEFI | Oui | Non | Oui | Non | Oui | Déconcentration<br>Décentralisation | Etat |
| Ministère de l'Intérieur | Non | Non | Oui | Non | Possible | Déconcentration | Etat |
| CNFPT | Non | Non | Oui | Non | Non | Déconcentration | Etat<br>CT |
| Collectivités territoriales | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |
| Autres administrations | Possible | Non | Oui | Possible | Non | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>(APL)<br>(CT) |
| Opérateurs publics et prives | Non | Non | Oui | Non | Non | Déconcentration<br>Décentralisation<br>Gouvernance locale | Etat<br>APL<br>CT |

**La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale**

La présente synthèse se base sur plusieurs documents du MAE, qui ont jalonnés la stratégie du MAE en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale ces dix dernières années :

- L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique (2005, 2006), DGCID 2007
- Stratégie gouvernance de la coopération française, MAE DGCID/DPDEV, 2007
- Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, UE, 2008
- L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique, rapport 2012, DGM, novembre 2012

**Un diagnostic initial qui reste d'actualité**

La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est basée sur le constat que les plans d'ajustement structurels des années 80 ont été des échecs car ils ont contribué à affaiblir l'Etat et ont conduit à une double crise d'efficacité et de légitimité des Etats :

- Crise d'efficacité, car les Etats n'ont plus été en mesure d'assurer pleinement la sécurité, l'accès aux services publics et l'amélioration du niveau de vie des citoyens
- Crise de légitimité, car les citoyens ne se reconnaissent plus ni dans les politiques mises en œuvre par l'Etat ni dans la manière dont ces politiques sont définies et mises en œuvre, la relation Etat – citoyen se trouvant alors remise en cause.

De ce constat ; nait pour le MAE -comme pour la plupart des PTF- la nécessité, sans revenir en arrière sur la situation telle qu'elle était dans les années 70, de renforcer l'Etat

**Réforme de l'Etat, gouvernance locale et décentralisation : trois orientations stratégiques articulées**

Renforcer l'Etat, est vu alors comme une réforme basée sur la réorganisation des pouvoirs qui permette :

- De conforter l'Etat comme garant de l'intérêt général et de l'équité territoriale,
- D'impliquer les acteurs dans la gestion publique.
- De rapprocher les pouvoirs publics des citoyens, en rendant l'administration plus efficace et transparente, et en mettant en œuvre des politiques répondant à la demande des citoyens,

La Réforme de l'Etat est alors vue comme une réforme :

- politique avant d'être technique.
- partant des territoires, niveau le plus pertinent pour relégitimer l'action publique.

Il s'agit donc de :

- **Réformer l'Etat**

  Les documents stratégiques du MAE sont basés sur la nécessité, au-delà de la réforme de l'Etat, de penser la refondation de l'Etat, en confirmant celui-ci comme garant et régulateur de l'intérêt général tout en favorisant la recomposition territoriale (la décentralisation) et l'ouverture aux acteurs dans les processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques (la gouvernance).

  Le MAE promeut une vision de l'Etat :

  - Garant des principes fondamentaux (intégrité territoriale, sécurité, égalité)
  - Protecteur et promoteur de la démocratie, de l'état de droit et des libertés publiques

- Décentralisé et participatif, fonctionnant sur la base du principe de subsidiarité avec les collectivités territoriales et veillant à la mise en place d'espaces publics avec les différents acteurs, au niveau national comme au niveau local ;
- Plus proche des citoyens, avec une relation administration usager de qualité, des mécanismes d'information et de redevabilité,
- Modernisé, dont l'administration soit plus performante, plus efficace, intègre, juste et transparente ;

- **Appuyer les processus de gouvernance locale**

Dans un premier temps, les documents stratégiques du MAE mettent en avant la nécessité d'appuyer la gouvernance entendue comme « l'art de gouverner en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoire, en régulant les relations au sein de a société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs »[101].

La gouvernance est ici entendue comme à la fois le processus qui mène à la décision et la décision elle-même. La gouvernance est donc le processus politique de décision entre et au sein des différents groupes sociaux qui ont à voir avec celle-ci, et ceci aux différents niveaux territoriaux.
La gouvernance est donc un processus :

- politique qui fait partie des bases de la réforme de l'Etat, en amenant la société à repenser son mode de gestion en impliquant les acteurs dans la décision, en redonnant à chaque citoyen sa place comme bénéficiaire et acteur de l'action publique, en veillant à assurer l'égalité des opportunités et l'équité en termes de justice sociale pour tous les citoyens,
- multi-niveau et multi-acteur, en cherchant d'une part à articuler le local, le régional, le national et l'international et d'autre part à associer les principaux groupes d'acteurs concernés à la décision publique, en créant des espaces publics aux différents niveaux,
- transversal aux différents secteurs, en rompant les cloisonnements sectoriels

Dans un deuxième temps, les documents du MAE déclinent la gouvernance se niveau local, comme « gouvernance locale » ou « gouvernance locale démocratique ».

Cette déclinaison, se base d'une part sur les processus de décentralisation et la légitimité des nouvelles autorités locales et d'autre part sur l'existence d'une multiplicité des acteurs au niveau local qui rend nécessaire la mise en place d'un processus de gouvernance locale, comme brique de base pour construire une gouvernance démocratique nationale.

La gouvernance locale est alors entendue comme « le processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques qui autour des gouvernements locaux favorisent une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyen, société civile, secteur privé), renforcent la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général »[102].

[101] Stratégie gouvernance de la coopération française, MAE DGCID-DPDEV, 2008
[102] Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale.

- **Appuyer les processus de décentralisation**

Dans un premier temps, les documents stratégiques du MAE voient la décentralisation comme un processus permettant d'une part de repenser, d'innover en matière de développement, et d'autre part comme un moyen de conforter, de développer la démocratie au niveau local par la participation des citoyens à la gestion des affaires locales/

A partir de là, la décentralisation se définit alors comme « la dévolution d'une série de pouvoirs, de compétences et de ressource du gouvernement central aux gouvernements locaux élus. La décentralisation comporte trois dimensions ,inextricablement liées :

- Politique : elle redéfinit la répartition du pouvoir (…)
- Administrative : elle réorganise et répartit les fonctions et les tâches entre les échelons territoriaux (…)
- Fiscale : elle réaffecte des ressources aux autorités locales et territoriales (…)[103].

L'engagement du MAE en soutien à la décentralisation se base sur le constat que l'échelon local est le niveau ou il est possible de prendre en compte la diversité des enjeux et donc le niveau le plus pertinent pour construire la coopération entre les différents acteurs, dans une perspective à la fois de développement et de renforcement de la démocratie.

La décentralisation est vue comme le moyen de :

- Mettre en place des institutions proches des citoyens, favorisant leur participation à la vie publique
- Mettre en œuvre des politique publiques adaptées aux besoins des populations
- Impulser des dynamiques économiques locales

La décentralisation est alors un moyen de relégitimer l'action publique, mais ceci est rendu possible par l'articulation entre décentralisation et gouvernance locale, les autorités locales étant responsables de la mise en place et du fonctionnement des espaces publics multi-acteurs de leur territoire et des articulations multi-niveaux.

[103] idem

**Des orientations évolutives en matière d'appui à la réforme de l'Etat, la gouvernance locale et la décentralisation :**

A travers les documents du MAE, les orientations en matière d'appui à la réforme de l'Etat, la gouvernance locale et la décentralisation ont évolué dans le temps. Cette évolution peut se schématiser comme suit :

| Source | Réforme de l'Etat | Gouvernance locale | Décentralisation |
|---|---|---|---|
| L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique 2005-2006 | Moderniser l'Etat<br>- Redéfinition du rôle et du périmètre de l'action de l'Etat<br>- Moderniser la fonction publique et les modes de gestion publique<br>- Améliorer la relation entre l'administration et les usagers<br><br>Appuyer le renouveau des politiques d'aménagement du territoire | Favoriser le développement urbain et l'accès aux services essentiels | Soutenir les processus de décentralisation |
| | | | |
| Stratégie gouvernance 2007 | Agir pour la refondation de l'Etat<br>- Développer la culture démocratique<br>- Promouvoir l'Etat de droit et défendre les libertés<br>- Informer les citoyens et rendre compte<br>- Rénover l'administration et promouvoir la démocratie locale<br>- Appuyer l'intégration et la coopération régionale<br><br>Favoriser une action publique efficace et transparente<br>- Contribuer à la stabilité du cadre macro économique<br>- Appuyer la gestion transparente des finances publiques<br>- Lutter contre la corruption | Favoriser la recomposition territoriale et l'émergence d'autorités locale<br>- Appuyer la gouvernance locale et la décentralisation | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Renforcer les capacités<br>- Développer les espaces publics de dialogue<br>- Former<br>o Les cadres des Etats<br>o Les acteurs territoriaux (cadres des collectivités territoriales, gestionnaires des services publics, dirigeants des OSC)<br><br>Contribuer aux débats internationaux sur la gouvernance | | |
| Charte européenne de la gouvernance locale 2008 | Promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique et la décentralisation | Renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale<br>- Consolider la légitimité des autorités locales<br>- Appuyer les organisations de la société civile en vue de sa participation active aux processus de gouvernance démocratique locale et de décentralisation. | Promouvoir le développement économique et social local et lutter contre la pauvreté et les inégalités<br>- Assurer l'équité dans la délivrance locale des services publics<br>- Promouvoir un développement économique local<br>- Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles<br><br>Renforcer la décentralisation fiscale et le fonctionnement des autorités locales<br>- Renforcer la mobilisation et la prévisibilité des ressources des autorités locales<br>- Renforcer la gouvernance financière locale pour accroître la transparence de la gestion des ressources locaes |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Appui aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique 2012 | Réflexions stratégiques et plaidoyer international<br>- Appui à l'élaboration de textes internationaux et régionaux (charte européenne, lignes directrices internationales sur le décentralisation et l'accès aux services de base, ODD…)<br>- Participation au sein d'enceintes internationales (DeloG, Cities Alliance)<br>- Appui au réseau mondial d'élus locaux (CGLU) | | |
| | | Appui au mouvement municipal africain<br>- CGLUA<br>- CCT UEMOA | |
| | Appui bilatéral aux processus de déconcentration et de décentralisation dans les pays du Sud<br>- Axes d'appui<br>o Promotion d'espaces publics de dialogue<br>o Renforcement des capacités locales<br>o Décentralisation financière et renforcement de la fiscalité locale | | |
| | | | |

Ce tableau, forcément schématique, montre si besoin il en était d'une part le lien fort entre les trois dimensions de la refondation de l'Etat que sont la réforme de l'Etat, la gouvernance locale et la décentralisation et d'autre part la grande dispersion des actions mises en œuvre par le MAE, qui sont synonymes d'un manque de clarté de la stratégie d'appui à la réforme de l'Etat et aux processus de gouvernance locale et de décentralisation.

**En 2014, face à la panne des décentralisations, une stratégie à clarifier**

En 2014, les processus de décentralisation de la plupart des pays de concentration de la coopération française (PPP, rives sud et est de la méditerranée, pays en crise) sont en panne.

La volonté politique, locale ou nationale, interne ou externe qui avait permis à ces processus d'émerger puis de se développer depuis le début des années 90, semble aujourd'hui absente ou pour le moins en net recul.

Par ailleurs, si de nombreux acteurs confirment la validité des orientations du MAE en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale (l'effectivité du lien entre décentralisation, développement local et démocratisation, l'amélioration de la qualité des services publics par la proximité entre les autorités locales et les habitants, le développement d'opportunité pour les habitants d'exercer leur rôle de citoyens et de participer à la définition et mise en œuvre des politiques publiques…) ; la lenteur dans le transfert des compétences, le faible transfert de moyen de la part des Etats, le doublonnage entre les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés sans que ni les uns ni les autres n'aient les moyens de leurs politiques, la frilosité -pour des raisons électorales- des autorités locales dans l'amélioration du recouvrement fiscal, la faiblesse des systèmes de contrôle des élus et des administrations locales… font que de plus en plus d'acteurs questionnent les processus de décentralisation et de gouvernance locale.

Il sera donc essentiel, d'une part de revoir, modifier, valider les convictions qui sous tendent les orientations du MAE en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale et de construire une stratégie qui soit compatible avec les moyens dont dispose l'Etat français pour appuyer ces processus, qui s'articule avec les politiques des autres PTF, qui assure une action dans le long terme et qui prenne en compte les dimensions à la fois politiques et techniques de ces processus.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖷 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# Evaluation thématique sur la décentralisation et la gouvernance locale

## Bilan synthétique de l'état de la décentralisation en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France (Caraïbes, Moyen Orient)

Mars 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

*La présente note propose un état des lieux synthétique des décentralisations en Afrique. Cette production entre dans le cadre plus large d'une évaluation des interventions françaises en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale commandée au Centre international d'études sur le développement local (CIEDEL). Elle a été établie à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Cependant, les analyses et commentaires qui y sont développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.*

**Les processus de décentralisation, des origines multiples :**

Si historiquement, il est possible de faire remonter la décentralisation à l'époque précoloniale comme l'a démontré Ousmane Sy en traduisant le terme décentralisation par « le retour de l'administration à la maison »[104], force est de constater que la période coloniale puis les indépendances qui ont suivi ont dans l'immense majorité des pays de coopération prioritaires pour la France été dans le sens d'une centralisation des pouvoirs dans les mains de l'Etat, même si certaines villes étaient dotées d'un statut de collectivité territoriale comme en Afrique de l'Ouest et centrale, ou si l'Etat s'est appuyé sur des systèmes de gestion locale comme dans certains pays du pourtour méditerranéen ou sur les autonomies locales comme au Ghana.

De fait, la plupart des processus de décentralisation sont nés ou se sont accélérés en Afrique à la charnière des années 80 / 90, dans une période marquée à la fois par les conséquences d'une décennie ou plus d'ajustements structurels, qui avaient réduit la présence de l'Etat au niveau local à sa plus simple expression, par la fin de la guerre froide, par les suites du discours de La Baule, et par la montée des revendications démocratiques et/ou identitaires des citoyens et de certains territoires.

Les conférences nationales qui ont été le point d'orgue de ces processus ont alors inscrit comme point central de l'évolution de l'Etat, la reconnaissance des autonomies locales et la mise en place des processus de décentralisation. Des dynamiques similaires ont eu lieu à des périodes de bouleversements sociaux, par exemple en Haïti où le principe d'un Etat décentralisé a été acté dans la Constitution élaborée à la chute du régime Duvalier et où les décrets fondateurs de l'existence des collectivités territoriales ont été pris en 2006 dans la foulée du retour à l'Etat de droit et de l'élection du Président Préval. On peut citer également l'accord global et inclusif de Pretoria de 2002 pour la République Démocratique du Congo, ou observer ce qui s'est passé suite aux « printemps arabes » : au Maroc la régionalisation avancée est inscrite dans la nouvelle Constitution de 2011 ; en Tunisie la Constitution promulguée en janvier 2014 dote les collectivités locales à la fois de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière.

Les processus de décentralisation sont donc le fruit de la rencontre d'un part entre la recherche d'un mode de gestion technique et administrative des services publics locaux le plus efficient possible, la pression de mouvements sociaux visant la réforme de l'Etat, et l'émergence d'un courant international[105] de réforme de l'Etat et de démocratisation.

**La décentralisation, un processus irréversible :**

En 2008, en préface au premier rapport mondial de CGLU sur « la décentralisation et la démocratie locale dans le monde », Bertrand Delanoë, écrivait « *de toute évidence, ce rapport montre qu'une révolution démocratique, silencieuse est en cours partout dans le monde. Car même si d'énormes progrès restent à accomplir notamment dans les pays en conflit au Proche Orient, en Asie, ou en Afrique, la démocratie locale avance partout (…). Ainsi dans un monde où désormais plus de la moitié de l'humanité vit en ville, les gouvernements locaux sont au cœur des solutions de tous les grands enjeux contemporains : enjeux démocratiques face à une mondialisation où l'échelon local donne un sens à la citoyenneté, enjeux écologiques car le combat contre le réchauffement climatique et pour la préservation de notre planète dépend en grande partie des solutions durables mises en place pour transformer les modèles de production et de consommation principalement urbains, enjeux économiques car c'est autour des villes et dans leurs arrières pays que se concentrent une grande partie des richesses et des opportunités, mais également des inégalités les plus vives ; enjeux sociaux et de solidarité enfin, car les combats pour l'inclusion sociale, la mixité socioculturelle et contre l'insécurité se livrent d'abord au niveau local* ».

[104] Reconstruire l'Afrique, Ousmane Sy, édition Charles Léopold Mayer, Mai 2010.

[105] Ce courant international ne peut être résumé à la seule impulsion des pays occidentaux, de nombreux secteurs de la société civile comme du monde politique des pays du Sud impulsant également ces évolutions depuis plusieurs décennies.

Le rapport souligne ensuite dans son introduction que *« au cours de ces 20 dernières années la décentralisation s'est imposée comme phénomène politique et institutionnel dans la majorité des pays du monde. Ceux-ci se dont dotés de gouvernements locaux avec des assemblées locales élues au suffrage populaire et un exécutif qui, à différents degrés ont à répondre devant les citoyens. Ce processus global se manifeste, malgré des différences importantes entre pays par une généralisation des réformes législatives ou constitutionnelles apportant une reconnaissance plus étendue du rôle et de la place des collectivités locales par un élargissement considérable de leurs compétences, par une hausse sensible, mais très souvent insuffisante des financements. L'émergence de nouveaux leaderships politiques au niveau local se traduit presque partout par la constitution d'associations d'élus ou de pouvoirs locaux* ».

Avec toutes ses faiblesses et imperfections, la décentralisation est devenue à ce jour un processus irréversible.

**L'état des lieux de la décentralisation en 2014 :**

Réfléchir à ce qu'est la décentralisation en 2014, revient à s'interroger sur deux objets complémentaires, généralement compris sous le même terme de décentralisation :

3) Le processus par lequel un pays passe d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé, processus généralement permanent ou pour le moins inscrit dans la longue durée.
4) La situation qui en résulte, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre l'Etat central, et les collectivités territoriales

L'Etat des lieux de la décentralisation en 2014 permet d'identifier plusieurs idées forces en lien avecà ces deux niveaux :

### *1) Processus de décentralisation : passer d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé*

**Une décentralisation inscrite dans les textes fondamentaux des Etats,**

A ce jour, la décentralisation est inscrite dans les textes fondamentaux de la plupart des Etats. L'étude réalisée par CGLUA et Cities Alliance sur l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, révèle que sur 50 Etats africains, ce sont 40 qui dans leurs Constitutions mentionnent explicitement les collectivités territoriales soit en précisant leurs rôles et responsabilités, soit en en renvoyant la définition de celles-ci à la législation. Parmi ces 40 on retrouve tous les PPP. Cette situation est également le cas en Haïti, en Egypte, en Tunisie, au Maroc, au Liban[106] et dans les Territoires Palestiniens[107].

La décentralisation est donc bien inscrite dans les textes comme un des principes de l'organisation de l'Etat, ce qui est une évolution majeure de ces trente dernières années.

De même le cadre législatif est relativement clair pour tous les PPP. En effet –en dehors des Comores- les compétences des collectivités sont clairement définies en lien avec la constitution, même si certains décrets manquent encore.

**… qui se manifeste par le renforcement de la démocratie locale…**

[106] La constitution libanaise à proprement parler ne mentionne pas la décentralisation, mais le Pacte National de Taëf, adopté par le parlement en 1989 et considéré comme constitutionnel mentionne la décentralisation dans son article 3

[107] Les Territoires Palestiniens n'ont pas de Constitution, mais d'une loi fondamentale, approuvée en 1997 dont l'article 76 est consacré aux gouvernements locaux.

La démocratie locale, c'est-à-dire la désignation des organes délibérants et exécutifs par des élections démocratiques (au suffrage direct ou indirect) est un élément clef de la décentralisation.
La même étude de CGLUA et Cities Alliance, montre que sur 50 Etats africains, 34 procèdent à des élections pour les organes des collectivités territoriales, que celles-ci couvrent ou non tout le territoire national. Au niveau des PPP, ce sont onze des seize PPP dans lesquels tout ou partie des organes des collectivités territoriales sont issues d'élections locales[108], ainsi que le Maroc, l'Algérie, l'Egypte, le Liban et les Territoires Palestiniens.

Même si la tendance est moins nette que pour l'inscription de la décentralisation dans les textes fondamentaux des Etats, on constate que ce sont plus des 2/3 des PPP dans lesquels les collectivités territoriales ont des organes élus. Ces élections locales sont souvent fortement disputées, avec des taux de participation qui peuvent être élevés[109] et des alternances importantes, dans des pays ou les alternances au plus haut niveau de l'Etat restent rares.

**…mais qui reste encore largement virtuelle dans la capacité à exercer son pouvoir de décision !**

De fait, l'existence des textes, la tenue des élections locales cachent une réalité plus nuancée. Les principaux leviers pouvant permettre au processus de décentralisation de déboucher sur le fonctionnement d'un système décentralisé n'étant pas ou que partiellement rempli.

***Sur le plan des finances locales :***

- Dans les PPP les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont extrêmement limités, plafonnant généralement à moins de 5 % du budget de l'Etat (hors don) et moins de 1 % du PIB[110]. Un même constat peut être fait en Haïti ou en Algérie.
- En plus d'être limités, ces transferts financiers sont peu prévisibles et leurs clefs de répartition en sont peu claires. L'étude de CGLUA et Cities Alliance indique que sur 15 des 16 PPP, « les transferts financiers sont inexistants ou erratiques et irréguliers »[111]
- Enfin, pour les 16 PPP, 10 voient leur ressources décidées et collectées par le niveau central et six ont des marges de manœuvre mais seulement pour fixer le taux de leurs impôts locaux déjà existant.

Il est bien évident que dans des Etats dont les ressources sont limitées, dont l'efficacité fiscale est réduite, les transferts financiers ne pourront jamais être à la hauteur des transferts de compétence. Toutefois, l'essence du changement politique que représente le processus de décentralisation repose d'une part sur le fait que l'Etat transfère aux collectivités territoriales de manière claire, régulière et suffisante les ressources de base nécessaires à l'exercice de leurs compétences de base et surtout qu'elle leur transfère la responsabilité et la capacité à développer une réelle politique fiscale, encadrée et régulée bien entendu, mais suffisamment autonome pour leur permettre d'exercer un réel pouvoir politique. A ce jour ceci n'est pas le cas, limitant ainsi fortement la capacité d'action des collectivités territoriales.

***Sur le plan des ressources humaines***

Les collectivités territoriales sont globalement sous dotées en ressources humaines, et ces ressources humaines souffrent le plus souvent d'une absence de statut (le statut d'agent de la fonction publique territoriale reste une exception), ou quand il existe, d'un manque d'attractivité de ce statut : par exemple au Burkina Faso la grille de salaire du statut de la fonction publique territoriale est inférieure

[108] Ce sont neuf PPP dans lesquels il y a des élections locales pour toutes les collectivités territoriales et deux (Madagascar et RDC) dans lesquels il y a des élections locales pour certains niveaux des collectivités territoriales
[109] Les élections locales de décembre 2012 au Burkina Faso ont vu un taux de participation de 74 %, alors que les présidentielles de 2010 avaient vu un taux de participation de 55 %.
[110] CGLUA, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, premier rapport mondial, 2008.
[111] Dans plusieurs pays, l'Etat central mobilise les recettes de la fiscalité locale pour résoudre ses problèmes de trésorerie, la restitution de ces recettes aux collectivités territoriales pouvant demander beaucoup de temps, voire rester virtuelle.

à celle du statut de la fonction publique nationale, alors que les conditions d'exercice de la fonction sont plus dures, et les attentes plus larges.

Cette situation pouvant aller à l'extrême comme au Sénégal où jusqu'en décembre 2013 les communautés rurales n'avaient pas la capacité à embaucher plus de personnel que l'ASCOM (Assistant communautaire, qui correspondait de fait au secrétaire général), rendant impossible tout développement de la collectivité territoriale, et rendant difficile la simple fourniture de services publics comme par exemple l'état civil.

Au mieux, les collectivités territoriales parviennent à administrer l'institution décentralisée et quelques services publics (état civil, voirie, propreté…), mais il leur est très difficile de s'impliquer dans des politiques plus prospectives en termes d'aménagement, d'urbanisme, de développement économique local…

***Sur le plan du respect de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales***

Comme le soulignait déjà le rapport de CGLU de 2008 « … notamment dans les pays de l'UEMOA et de la CEMAC, les gouvernements sont souvent hostiles à la décentralisation des moyens financiers des compétences décentralisées dans le domaine des politiques sectorielles qui drainent pourtant les flux d'aide les plus importants et les investissements publics nationaux ». Les principaux ministères sectoriels (éducation, santé, urbanisme, grands travaux…) continuent donc à réaliser en direct les investissements dans les champs de compétence qui ont pourtant été transférés par l'Etat aux collectivités territoriales. C'est ainsi que à ce jour grand nombre des réhabilitations des équipements propriétés des collectivités territoriales au Nord Mali sont réalisés par les services de l'Etat sans même consulter ou concerter avec les collectivités territoriales, ou que les investissements dans les infrastructures structurantes (voirie, routes…) en Haïti sont réalisés sans prendre en compte les communes.
La maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales est donc souvent contournée par les services de l'Etat, et ceci est renforcé par le recours par les PTF à l'aide budgétaire, qui ne prend pas en compte les collectivités territoriales.

Enfin, les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales sont un autre point difficile des processus de décentralisation, la décentralisation ayant abouti dans la plupart des pays prioritaire de la coopération française à un doublonnage entre décentralisation et déconcentration. La seule exception notable est le Ghana où les services déconcentrés de l'Etat sont passés sous l'autorité des districts (niveau de décentralisation correspondant aux communes), mais comme ils continuent à être payés par leur ministère et à gérer les fonds de leurs ministères pour mettre en œuvre des actions au niveau local, les problèmes ne sont pas encore résolus. Cette situation est assez proche de celle des régions malgaches.

A ce jour, des réflexions se développent dans certains pays comme le Mali pour revenir sur ce doublonnage et pour aller vers le transfert des ressources humaines et des moyens des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales, en ne maintenant que les services régaliens et les services de la tutelle. Cette solution permettant d'une part de réellement clarifier la situation de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et d'autre part de gagner en efficience administrative.

**Sortir de « l'enchantement » des processus de décentralisation**

La mise en regard des textes, des processus électoraux et du transfert réel de compétences, moyens, personnel et pouvoir de décision amène à relativiser le cheminement fait en matière de décentralisation par les pays de coopération prioritaires pour la France.

Ces processus, déjà très lents dans leur mise en œuvre (il s'est souvent passé plus de 10 ans entre l'inscription de la décentralisation dans la Constitution et les premières élections locales), se heurtent à des freins qui ralentissent le processus jusqu'à pouvoir parler de panne, voire de recul de ces

processus, l'absence de volonté politique de décentraliser se traduisant par une inertie dans la conduite du processus.

### *2) Système de gouvernement décentralisé (répartition des pouvoirs)*

Au niveau de la mise en place dans le cadre de la décentralisation d'un système de gouvernement décentralisé dans lequel les collectivités territoriales jouent leur rôle en relation avec les services de l'Etat, il est possible d'identifier les éléments clefs suivant :

**La mise en place d'un système décentralisé se manifeste par le développement du nombre et des niveaux des CT…**

Aujourd'hui, les territoires des pays du Sud en général et des pays prioritaires pour la coopération française sont maillés par les collectivités territoriales, qui -à de très rares exceptions près, comme le Tchad- couvrent l'ensemble du territoire national.
Ces collectivités territoriales, souvent pensées dans les textes à plusieurs niveaux, sont mises en place progressivement, les niveaux régionaux étant souvent plus complexes à installer que les niveaux communaux. Les régions peuvent rester longtemps virtuelles (comme ce fut le cas au Burkina Faso), sous contrôle de l'Etat (comme à Madagascar) ou sous dotées en moyens (comme au Maroc).
Mais quelle que soit la situation, les processus de décentralisation contribuent à la mise en place d'un maillage de collectivités territoriales, d'élus et de techniciens qui sont souvent les représentants de l'Etat les plus proches des citoyens.

Les collectivités territoriales font donc désormais partie du paysage institutionnel des citoyens, et à ce titre sont reconnues par ceux-ci comme des interlocuteurs de premier plan, que l'on peut solliciter en en permanence.

**… plus ou moins articulés avec les pouvoirs issus de l'histoire…**

Suivant les textes, les systèmes décentralisés font une place ou non aux autorités issues de l'histoire (rois, chefs de canton, chefs de quartier, chefs de village, Mokthar…), les reconnaissant ou non dans leur légitimité historique (suivant les textes, ces autorités peuvent être élues ou simplement reconnues) et construisant des relations souvent difficiles entre les différents types de légitimité dont sont issus ces autorités dites traditionnelles et les élus locaux[112].

**… qui recouvrent une forte inégalité entre collectivités territoriales…**

Ce maillage territorial recouvre de fait de très fortes inégalités entre collectivités territoriales. Les communes urbaines et en particulier les grandes métropoles ou leurs équivalents (districts, communautés urbaines) ont par leurs ressources propres des moyens qui leur permettent de faire fonctionner l'administration territoriale et le gouvernement local. A l'inverse, beaucoup de communes rurales n'ont pas de moyens pour payer régulièrement leur personnel, prendre en charge les indemnités des élus, faire fonctionner des services publics et réaliser des investissements.
De même les collectivités territoriales les plus importantes, grandes villes, grandes régions, ont un accès plus aisé aux fonds de la coopération internationale (financement multi et bilatéraux, coopération décentralisée) que les petites collectivités territoriales qui ont peu ou pas de fonds propres.

**… qui permet la mise en place d'expériences locales innovantes…**

[112] Par exemple au Liban, dans les communes coexistent des maires issus des conseils municipaux élus au niveau de la circonscription électorale communale et des « Mokthar », élus dans chaque quartier ou village, qui sont l'actualisation des « chefs de village » installés alors que le pays était sous domination ottomane. Les Mokthar et les conseils municipaux ont des compétences similaires.

Dans chaque pays concerné par un processus de décentralisation, il est possible d'identifier, tant dans les zones rurales qu'urbaines des collectivités territoriales qui ont mis en place, seules ou dans le cadre de groupements des expériences locales innovantes leur permettant pleinement de jouer leur rôle de collectivité territoriale décentralisée soit de façon globale, soit dans un secteur déterminé.

Par exemple en Haïti, les quatre communes de la plaine des Palmes, alors qu'il n'existe pas encore de textes sur l'intercommunalité, en ont mis en place une avec un service technique commun aux quatre communes qui intervient sur les problématiques intercommunales (gestion de bassin versant, gestion des risques par exemple) ; au Burkina Faso, des communes urbaines ont mis en place des commissions extramunicipales chargées de l'eau et de l'assainissement, composées d'élus, agents de la commune, services techniques décentralisés de l'Etat, personnes ressources… chargées de seconder la municipalité dans l'exercice de la compétence eau et assainissement transférée par l'Etat ; en Mauritanie la Communauté Urbaine de Nouakchott a mis en place dans ses services un Observatoire des Services et du Patrimoine Urbain, visant à produire l'information de base nécessaire à la définition mise en œuvre et suivi des politiques publiques locales mais aussi nationales. Au Burkina Faso, la commune de Ouagadougou a affecté une partie de son personnel au service des impôts du Ministère des Finances pour améliorer le recouvrement fiscal…

Il est ainsi possible d'identifier des dizaines d'expériences locales qui vont toutes dans le sens de renforcer la gouvernance des collectivités territoriales soit en améliorant leur fonctionnement interne, soit en améliorant les services rendus aux populations, soit en permettant à la collectivité territoriale d'avoir une réelle vision stratégique à moyen ou long terme.

**… l'émergence de figures locales…**

C'est ainsi que la décentralisation permet l'émergence de figures locales, qui incarnent leurs collectivités territoriales, et peuvent devenir de nouvelles élites politiques, au niveau local, national et international : ce sont des personnalités comme M. le maire de Ouagadougou, M. le Président de la Communauté Urbaine de Nouakchott, M. le maire de Moundou, M. le Président de la région de Rabat Salé Zemmour Zaër… Ces nouvelles figures de l'autorité publique s'imposent au côté des autorités nationales et prennent de fait une place politique dans la vie du pays.

**… la mise en place d'associations de pouvoirs locaux qui représentent une force nationale…**

Ce sont souvent ces autorités locales qui contribuent à la mise en place et au développement des associations de pouvoirs locaux nationales (AMM, AMBF, …), mais aussi sous-régionales et mondiales (CCT UEMOA, CGLUA, CGLU, AIRF, AIMF…).
Ces associations de pouvoirs locaux, représentent ainsi un réel poids politique dans la vie du pays, mais aussi dans les relations internationales où elles mènent un plaidoyer fort visant à une meilleure reconnaissance du rôle des collectivités dans le développement.

**…mais se traduit par la mise en place d'un système décentralisé à plusieurs vitesses**

De fait ces différents constats amènent à identifier qu'à ce jour, dans le système de contrainte dans lequel se trouvent les processus de décentralisation, le système décentralisé ne permet pas à toutes les communes d'être au même niveau. Les collectivités territoriales décentralisées qui ont des élus plus dynamiques que les autres, qui reçoivent des appuis extérieurs, qui mobilisent des équipes de cadre de bon niveau, qui ont un potentiel fiscal meilleur que les autres, parviennent à améliorer le fonctionnement de leur collectivité territoriale, à améliorer les services rendus à la population (même si ceux-ci sont toujours insuffisant au regard des besoins) en jouant leur réel rôle de maître d'ouvrage, à placer leur collectivité dans des réflexions prospectives à long terme…
A côté de cela, des collectivités dotées de peu de moyens, dont les élus sont moins actifs, ne parviennent pas à assurer le fonctionnement de base de leur collectivité territoriale et laissent les services à la population en pleine déshérence.

Le système décentralisé se traduit ainsi par l'existence de fortes inégalités entre collectivités territoriales mais permet d'identifier que quand un minimum de conditions sont remplies des collectivités territoriales sont en capacité de jouer pleinement leur rôle.

**Des processus de décentralisation en tension entre une panne des réformes de l'Etat et une identification politique claire des enjeux de la décentralisation**

En Afrique et en Haïti après l'enthousiasme des conférences nationales du début des années 90, puis la mise en œuvre quasi généralisée des processus de décentralisation, depuis plusieurs années, l'ensemble des observateurs notent une panne des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat de manière générale. C'est également ce que font ressortir CGLUA et Cities Alliance dans leur étude sur l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, qui notent que « la situation actuelle de la majorité des villes montre que les décideurs n'ont pas encore pris la mesure de l'importance du bon fonctionnement des villes pour le bon fonctionnement des économies nationales. On sait aussi que ce bon fonctionnement est mieux assuré là où la gouvernance publique respecte le principe de subsidiarité. En d'autres termes, tant que les villes et les autorités administratives locales ne sont pas mises en situation de prendre des initiatives (…) il y a peu de chance que l'Afrique relève le défi que lui pose l'urbanisation rapide du continent »[113].

Dans le même temps, il apparaît que les enjeux politiques des processus de décentralisation sont de plus en plus clairement identifiés par les plus hautes autorités des Etats concernés qui voient bien à la fois l'intérêt et les risques à approfondir les processus de décentralisation, à la lumière des succès de certaines collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

Cette tension se manifeste très clairement soit par une paralysie des processus de décentralisation, soit par la prise de mesures qui reviennent sur certaines avancées de ceux-ci. Quelques exemples récents permettent d'identifier la matérialisation de ces tensions :

- Au Tchad, alors que les premières élections locales de l'histoire du pays ont eu lieu en janvier 2012, dans 42 communes urbaines, d'une part un décret a érigé les communes d'arrondissement de N'Djamena en communes de plein exercice, mettant les 10 communes d'arrondissements et la ville de N'Djamena au même niveau, rendant la gouvernance de la ville très complexe ; d'autre part le gouvernement a opté pour mettre en place dans chaque commune un commissaire du gouvernement, sur le même modèle que dans les capitales de province du Cameroun, ce qui est effectif à ce jour dans la capitale, le Gouverneur assumant la fonction de commissaire du gouvernement,
- En Haïti, les élus locaux communaux ont été progressivement remplacés par des agents intérimaires d'exécution nommés par le chef de l'Etat et les élections locales sont régulièrement reportées,
- Au Maroc, la régionalisation avancée, inscrite dans la nouvelle constitution de 2011, régulièrement rappelée comme une priorité par le Roi n'est toujours pas entrée dans les faits, aucune des lois organiques et des décrets d'application n'ayant été votés,
- Au Mali, depuis dix ans, la décentralisation n'a pas avancé, ni sur le plan du transfert de compétences, ni sur le plan du transfert de ressources et cette panne a été identifiée par de nombreux acteurs comme une des causes de la crise qu'a vécu le pays. Ceci a amené à mettre la décentralisation au cœur de la campagne électorale présidentielle et s'est traduit par la tenue fin octobre des Etats Généraux de la Décentralisation,
- A Madagascar, alors que les communes voient les transferts de l'Etat diminuer et que les Régions sont sous l'autorité d'un chef de région nommé par le chef de l'Etat, depuis fin 2011 le champ de la décentralisation a été éclaté entre deux ministères, le ministère de la

[113] CGLUA, Cities Alliance, L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, septembre 2013

décentralisation et la Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire**.**

- En Mauritanie, des compétences entières ont été retirées aux collectivités territoriales comme l'Etat Civil, les gares routières…
- …

Alors qu'il y a une réelle attente des citoyens par rapport aux autorités locales114, identifiés par ceux-ci comme les premiers interlocuteurs représentant l'Etat, l'identification par l'Etat des enjeux politiques de la décentralisation amène à une panne (absence d'approfondissement technique, financier et règlementaire des processus de décentralisation) voire à un recul de la décentralisation (remise en cause de l'autonomie locale, des transferts de compétences…).

Cette tension permet, à ce jour, à certains élus locaux, qui sont en capacité d'innover, de dépasser leur mandat légal, de développer des expérimentations et de positionner leurs collectivités comme des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics et des PTF. Ils s'affirment comme des producteurs de services et d'amélioration des conditions de vie pour les populations et comme des vecteurs de changement tant politique qu'opérationnel. C'est le cas depuis plusieurs années dans des villes comme Ouagadougou, Kayes ou Dakar, dans une province comme Elias Piña (République Dominicaine), dans des Régions comme Tombouctou ou les Hauts Bassins (Burkina Faso). Mais ces exemples demeurent des exceptions.

Il y a donc un réel enjeu, en termes de développement, à relancer, sur le plan politique les processus de décentralisation. La coopération française a rôle essentiel à jouer en termes d'influence politique et d'outillage technique pour y contribuer. Toutefois pour être en mesure de relancer ces processus, il est nécessaire de comprendre pourquoi ils sont en panne.

**<u>Des processus de décentralisation qui se heurtent à des résistances profondes</u>**

L'analyse transversale des différents processus de décentralisation, des différents projets et des contextes de leur mise en œuvre montre que ces processus de décentralisation se heurtent à des résistances profondes au sein de l'Etat. Celles-ci sont généralement adossées à des arguments « techniques » centrés sur le fait que « les collectivités territoriales ne sont pas prêtes», « qu'elles n'ont pas les capacités », « que les élus sont analphabètes », « que les collectivités territoriales n'ont pas les moyens d'assurer les compétences qui doivent leur être transférées »… Ces arguments, dont certains ne manquent pas de fondement, cachent de fait des causes des résistances à la décentralisation qui sont beaucoup plus profondes. Ces résistances peuvent se caractériser comme suit au niveau des principaux acteurs concernés :

- ***Peur de perte du pouvoir, méconnaissance et indifférence du pouvoir central***
  Au niveau du pouvoir central, (présidence, chef de gouvernement…), les résistances sont principalement de trois ordres, qui peuvent être cumulatifs :

  - Une peur sur le plan politique.
    Pour beaucoup de dirigeants au niveau central, les processus de décentralisation vont dans le sens de permettre à des leaders d'opposition d'accéder au pouvoir politique et donc d'accéder à une tribune publique leur permettant d'exister sur le plan local et national et ainsi de se renforcer dans leur rôle d'adversaire politique.

[114] Par exemple durant la période d'occupation du Nord Mali par les groupes terroristes, les citoyens ont continué à communiquer avec leurs élus (qu'ils soient restés sur place ou déplacés à Bamako) pour que ceux-ci contribuent à résoudre leurs problèmes, assurent les approvisionnements en intrants pour les campagnes agricoles…

Ceci est d'autant plus fortement ressenti, quand, comme dans de nombreux pays, il est acquis que la capitale est une ville d'opposition au pouvoir central et/ou que les associations de pouvoirs locaux risquent d'être présidées par des élus d'opposition.

- Une peur liées à la méconnaissance du fonctionnement de la relation entre pouvoir central et autorités locales.
  Autant la relation entre l'exécutif et le législatif est une mécanique rodée que le pouvoir central maîtrise bien (même si les relations sont parfois difficiles), autant la relation avec des élus locaux pose problème, et ceci sur deux plans :
  - La relation avec des entités décentralisées, autonomes, qui indépendamment de leurs étiquettes politiques, sont en capacité de définir des politiques publiques locales, de faire des choix qui ne vont pas toujours dans le sens des orientations politiques nationales, nécessite des négociations et de la concertation.
  - Le mode de relation à adopter avec des élus locaux d'opposition responsables de collectivités territoriales décentralisées dans lesquelles ils ont autonomie de gestion et capacité de décision sur les compétences transférées, qui peuvent pointer publiquement le manque de respect par le pouvoir central de ses engagements (transferts financiers par exemple) est une mécanique qui n'est pas maîtrisée par le pouvoir central, et donc qui génère des craintes.

- L'indifférence
  Enfin, l'éloignement des réalités locales, inhérents au mode de fonctionnement de la plupart des pouvoirs centraux amène souvent à une relative indifférence par rapport à ce qui se passe sur les territoires locaux et donc aux besoins d'approfondissement des processus de réforme de l'Etat pour permettre au niveau local de fonctionner de manière optimum.

- **Méconnaissance et indifférence des partis politiques**
  Les partis politiques, comme le pouvoir central ont une bonne connaissance de la mécanique parlementaire, et sont en contact permanent avec les parlementaires qui sont souvent les leaders de ces partis. Par contre, les élus locaux ne résident pas la plupart du temps en permanence dans la capitale, d'autre part ce sont souvent des actifs et ont moins de temps à consacrer au fonctionnement du parti (sauf dans les pays où il est possible de cumuler les fonctions d'élu local et de parlementaire). Il y a donc un poids relativement faibles des élus locaux dans les partis politiques, ce qui a pour conséquence une certaine méconnaissance, voire indifférence des partis à l'égard des processus de réforme de l'Etat.

- **Une résistance des administrations centrales sectorielles de peur de perdre leur pouvoir et le contrôle de leurs financements, et de diminuer la qualité du service public.**
  Les ministères sectoriels, en particulier les ministères les mieux dotés sur le plan budgétaire (éducation, santé, équipement…) ont des modes de fonctionnement très indépendants : ils décident de leurs plans d'investissement, définissent leurs cartes (scolaires, sanitaires…), gèrent leurs financements au niveau central et rendent compte au niveau central. Pour eux, la déconcentration et la coordination des politiques publiques sectorielles au niveau territorial (mise en place d'instances comme les SGAR par exemple), tout comme la décentralisation et l'exercice effectif des compétences par les collectivités territoriales décentralisées sont vécues comme :
  - un risque de perdre le contrôle des financements sectoriels dont ils bénéficient et donc de perdre d'une part la capacité à définir et mettre en œuvre les politiques sectorielles et d'autre part les avantages que cela leur donne, comme la concentration des moyens (véhicules, informatique…) et des avantages (primes, missions, formations…) au niveau central ;

- un risque de diminution de la qualité de l'action publique, par la dilution de celle-ci entre les niveaux de l'administration et les institutions (ministère, collectivités territoriales décentralisées…).

Cette résistance est accrue par le positionnement de la décentralisation au sein soit d'un ministère dédié, soit d'un ministère ayant un champ plus large (intérieur, aménagement du territoire…), mais dans tous les cas sans compétences hiérarchique sur les autres ministères alors que la décentralisation est par essence de nature interministérielle et demanderait à être pilotée par la primature, voire par la présidence.

- **Une résistance des services déconcentrés à partager leur pouvoir**

Enfin, les services déconcentrés de l'Etat, présents sur les territoires, voient les processus de décentralisation et de gouvernance locale comme autant de menaces d'un transfert de leurs compétences, moyens et pouvoir de décision aux collectivités territoriales décentralisées, vidant ainsi leurs services de leurs fonctions.

L'ensemble de ces freins, de ces résistances a pour conséquence qu' en dehors des périodes où ce sont des contraintes internes et externes qui impulsent des changements structurels en matière de réforme de l'Etat (conférences nationales, alternances politiques, chute du mur de Berlin, exigence des bailleurs de fonds, crises internes…), les processus de décentralisation soit avancent lentement (Burkina Faso…), ne progressent pas (Mali sous ATT, Niger, Maroc…) ou reculent avec de réels processus de recentralisation (Haïti, Mauritanie…). Or depuis plus de 10 ans dans la majeure partie des PPP et des rives sud et est de la méditerranée, rares sont les évènements internes ou externes (à l'exception notable des évènements du Mali, des révolutions en Tunisie et en Egypte et de l'alternance au Sénégal) qui impulsent un nouveau souffle à ces réformes.

**Quel portage politique des processus de décentralisation ?**

Les processus de décentralisation sont, pour les plus anciens (ceux issus des mouvements sociaux des années 80 / 90) à un tournant.

En effet, si on considère que la décentralisation est irréversible, et même s'il existe des exemples de réussite au niveau de certaines collectivités territoriales, le risque est grand que les blocages actuels des processus amènent les collectivités territoriales à ne pas faire mieux que ce que les services des Etats ont fait jusqu'ici. Les collectivités territoriales risquent par conséquent de se délégitimer. Et l'espoir placé par les citoyens, par les mouvements sociaux, dans une réelle transformation de l'Etat par une plus grande proximité de ses services et démembrements des préoccupations des citoyens, par une meilleure fourniture des services publics de base… risque d'être trahi. Les citoyens, ou pour le moins des groupes de ceux-ci, pourraient alors être tentés d'opter pour des actions radicales qui remettent en cause même les Etats et leur organisation.

Cette situation questionne les stratégies d'appui à la décentralisation de l'ensemble des PTF et en particulier la stratégie de la coopération française[115].

Il y a donc une réelle nécessité pour l'Etat français de se doter d'une stratégie d'appui aux réformes de l'Etat et en tout premier lieu à la décentralisation, qui soit basée sur une position claire quant à l'opportunité d'appuyer ces réformes dans les différents contextes des PPP et des pays des rives Sud et Est de la méditerranée.

Pour avoir un impact, cette stratégie ne pourra se définir indépendamment de celle des autres partenaires techniques et financiers, en premier lieu les autres pays européens et l'Union Européenne.

[115] Par exemple une note récente du cadre de concertation des PTF décentralisation au Niger dit : « le constat qui se dégage après presque une décennie de mise en œuvre de la décentralisation est que la volonté plusieurs fois affirmée par le gouvernement de faire de ce processus une de ses priorités n'a pas dépassé le stade des incantations. Une telle situation est d'autant plus inconfortable pour les PTF qui appuient le secteur, qu'elle met en exergue les limite de leur accompagnement ».

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖹 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DE L'APPUI DE LA FRANCE A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

**Note de synthèse**
**L'appui à la coopération décentralisée : un appui à la décentralisation ?**

Juin 2014

Corinne Lajarge
Christophe Mestre

# SOMMAIRE

1. Objet de la présente note et rappel des définitions de la décentralisation et la coopération décentralisée ..... 248

1. Pertinence du rôle de la coopération décentralisée dans les processus d'appui à la décentralisation ..... 248

2. Description de l'appui de l'Etat français à la coopération décentralisée ..... 249

2.1 Des moyens financiers substantiels mais en baisse, qui ne concernent qu'un nombre limité de collectivités territoriales ..... 249

2.2 Un dispositif original de référencement de l'expertise au sein des collectivités territoriales françaises qui pourrait être utilisé par la coopération bilatérale ..... 252

2.3 Une influence politique de la DAECT notamment dans le cadre de la préparation, la mise en œuvre et le suivi des assises de la coopération décentralisée ..... 252

3 Une articulation de ces différents dispositifs avec la politique bilatérale de la France à l'appui à la décentralisation qui demeure limitée. ..... 253

4 - Des évolutions juridiques en cours qui impacteront le lien entre coopération décentralisée et appui à la décentralisation ..... 255

5 Manque de visibilité et approches divergentes ..... 256

6 Recommandations, pistes d'évolutions ..... 256

# 1. Objet de la présente note et rappel des définitions de la décentralisation et la coopération décentralisée

L'objet de la présente note est d'interroger l'articulation entre l'appui à la coopération décentralisée et l'appui à la décentralisation. Autrement dit de voir en quoi la politique française en matière d'appui à la coopération décentralisée, est cohérente, complémentaire, additionnelle à la politique française d'appui à la décentralisation.

La décentralisation, est entendue ici comme un processus qui débouche sur la mise en place d'un *« système administratif et politique dans lequel certains pouvoirs de décision sont assumés par des organes autonomes généralement élus ayant personnalité juridique, ressource et autorités propres »*[116] La décentralisation est donc un processus qui concerne les relations entre l'Etat et des institutions publiques locales. C'est donc bien un processus politique, basé sur un partage du pouvoir politique.

*« Au sens français la coopération décentralisée désigne l'établissement de relations de long terme entre collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et étrangères, formalisées par des conventions. Celles-ci définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières. La coopération peut prendre des formes diverses : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale. Cette définition est inscrite dans la loi*[117] *: cette capacité reconnue officiellement aux collectivités territoriales inscrit leur action en matière de coopération dans un cadre juridique, administratif et budgétaire précis ».*[118]

# 2. Pertinence du rôle de la coopération décentralisée dans les processus d'appui à la décentralisation

Aujourd'hui, par la nature de son mode d'intervention, la coopération décentralisée peut contribuer à :

- Renforcer les capacités des collectivités territoriales qui se mettent progressivement en place dans de nombreux pays du Sud et ainsi accompagner la mise en œuvre des processus de décentralisation ;

- Répondre à certaines finalités de la décentralisation parmi lesquelles on peut citer :
  - l'amélioration de la qualité des services publics apportés aux habitants,
  - l'exercice de la démocratie locale,
  - le dialogue politique entre les différents niveaux et les différents acteurs[119].

- En outre, par la manière qu'elle a bien souvent de mobiliser un grand nombre d'acteurs des deux territoires, la coopération décentralisée peut jouer un rôle très important en accompagnement et amélioration de la gouvernance territoriale.

Autrement dit la coopération décentralisée ne participe pas au processus de décentralisation en tant que tel, mais contribue à faire exister les collectivités territoriales dans le paysage institutionnel d'un pays (en apportant des moyens supplémentaires non transférés par l'Etat et en palliant à l'absence de ressources fiscales), donne une visibilité plus grande aux citoyens sur ce que réalise la collectivité, et légitime cette dernière par rapport aux services déconcentrés ou centraux d'un pays. Les élus des pays

[116] Ciedel, note d'étape n°2, page 21.

[117] Art. L 115-1, code général des collectivités territoriales, Loi 661, janvier 2007 : « Les collectivité territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement »

[118] Resacoop, fiche technique « la définition française de la coopération décentralisée, http://www.resacoop.org/Boite_Outils/fiches_techniques/def_francaise_cooperation_decentralisee.asp

[119] CIEDEL, Op. cit

du Sud, parce qu'ils disposent de plus de moyens, parce que leurs services sont renforcés (en moyens humains et matériels), deviennent des interlocuteurs plus crédibles pour l'Etat, sont éventuellement en capacité d'entrer dans un rapport de force avec lui et accroissent leur légitimité aux yeux des habitants.

# 3. Description de l'appui de l'Etat français à la coopération décentralisée

Dès les premières initiatives des collectivités territoriales françaises en direction de leurs homologues des pays étrangers, l'Etat français a contribué à soutenir ce mouvement, avant même que la coopération décentralisée ne soit reconnue d'un point de vue juridique.

Dès le milieu des années 80, ce qui était alors le bureau commun du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de la Coopération, a permis à la fois d'accompagner l'émergence de ce mode de coopération, et de soutenir financièrement les premières initiatives.

Un premier texte de loi en 1992 est venu fonder juridiquement l'action des collectivités territoriales à l'étranger, en rendant le mode de relation conventionnelle obligatoire. De fait, et en lien avec les processus de décentralisation qui ont commencé à se mettre en place dans les années 90, les collectivités territoriales françaises ont été incitées à nouer des partenariats directs avec leurs homologues et plus seulement avec des villages, des associations, des comités de jumelages, ou des autorités déconcentrées de l'Etat (comme les cercles au Mali ou les départements au Burkina Faso). Ce glissement vers une coopération entre collectivités territoriales s'est fait de manière progressive, à la vitesse de l'évolution des processus de décentralisation en cours dans les pays du Sud et de leur prise en compte par les élus français.

A partir des années 2000, un accent particulier a été mis par la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) sur l'importance de l'appui institutionnel. Ce dernier devenait une priorité dans la politique d'appui de la France à la coopération décentralisée. Il imposait aux collectivités territoriales, d'une part de travailler en direct avec leur homologue, sans passer par l'intermédiaire d'un opérateur associatif qui bien souvent faisait écran et empêchait la relation politique entre élus, et d'autre part de travailler au renforcement de la collectivité partenaire, en tant que maitre d'ouvrage des politiques qu'elle souhaitait développer sur son territoire.

Aujourd'hui, différents dispositifs, initiés par l'Etat, permettent aux acteurs français de la coopération décentralisée, à défaut de prétendre influer directement sur les processus de décentralisation, d'essayer d'influer au moins sur l'affermissement, la visibilité, la légitimité de leurs collectivités territoriales partenaires comme acteurs majeurs du développement dans les territoires.

Le rapport Laignel [120], remis en janvier 2013 au MAEDI s'inscrit dans cette démarche en recommandant entre autre de « Poursuivre auprès des Nations unies, de ses agences et de ses organisations affiliées, l'action diplomatique pour faire reconnaitre, dans le respect des Etats, le statut et la place spécifiques des pouvoirs locaux dans le concert mondial » ou de « Associer, dès le début du processus de soutien de la France, les pouvoirs locaux aux initiatives prises dans les Etats en crise, dans les situations de fragilité, les pays en émergence démocratique et en cas d'accès à un nouveau statut (indépendance,…) ».

## *3.1 Des moyens financiers substantiels mais en baisse, qui ne concernent qu'un nombre limité de collectivités territoriales*

[120] Laignel A., Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches… nouvelles ambitions, janvier 2013.

Différents types d'outils financiers sont proposés par l'Etat pour les projets de coopération décentralisée conçus et mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises : les appels à projets annuels et pluriannuels, les appels à projets bilatéraux, un appel à projet multilatéral.

L'Atlas français de la coopération décentralisée, créé par la DAECT recense à ce jour plus de **13 000 projets** de coopération décentralisée, menés par près de **5 000 collectivités territoriales** françaises avec plus de **10 000 collectivités partenaires** de **145 pays**.121 Parmi elles, quelques centaines seulement sont concernées par ces appels à projet.

**Appels à projet pluriannuels et annuels.**
Il s'agit d'un appui aux collectivités territoriales françaises qui, elles même, par le biais de leurs projets, soutiennent leurs homologues à l'étranger, mais pas la décentralisation en tant que processus. Néanmoins ces appels à projet ont pour ambition de trouver une articulation entre les projets soutenus et les processus de décentralisation.

Extrait de l'appel à projet annuel 2013 de la DAECT

*Pour l'année 2013, il est proposé de lancer un appel à projets annuel sur la base d'orientations géographiques et thématiques en liant le soutien à l'appui institutionnel, aux stratégies de décentralisation des Etats partenaires.*

Exemple : Pays de l'Afrique subsaharienne, Madagascar, les Comores et Haïti

*Les collectivités territoriales qui s'engagent dans des actions avec ces territoires, devront être en conformité avec les principes de la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale et en faveur du développement économique. Seront éligibles à ce programme, les projets d'appui institutionnel, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, de renforcement des capacités de gestion, de formation. Seuls seront retenus les dossiers dans les pays où la responsabilité locale est réelle ainsi que dans les pays où un processus de décentralisation est en cours (en particulier les pays où la France et l'Union européenne ont engagé un programme de soutien à la décentralisation). L'appui institutionnel peut couvrir tous les champs de compétence des collectivités territoriales.*

**Les appels à projet annuels** : une centaine de collectivités y répondent chaque année avec des projets concernant une trentaine de pays, pour un cofinancement accordé de l'ordre de 1,7 millions d'euros[122]. Cependant qu'il n'y a pas eu d'appel à projet annuel pour l'année 2014 ; faute de crédits disponibles au niveau de la DAECT.

**Les appels à projets triennaux :** Pour l'appel à projet triennal 2010-2012, 196 dossiers ont été déposés en ligne par 169 collectivités (16 conseils régionaux, 22 conseils généraux, 95 communes, 36 groupements intercommunaux) pour le triennal 2010-2012 pour un cofinancement total demandé de

[121] Source : Site de la DAECT, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/atlas-francais-de-la-cooperation/

[122] Pour l'appel à projet annuel 2012, le montant de cofinancement accordé a été de 1 781 148 €º, in Activités de la DAECT depuis la dernière CNCD en juillet 2011. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/activtesDAECT2011-2012_cle0dd1d2-1.pdf

22,5 millions d'euros sur 3 ans[123], et un total de cofinancement accordé de l'ordre de 16 millions d'euros[124].

**Dix appels à projet bilatéraux (Argentine, Brésil, Inde, Chine, Mexique, Maroc, Tunisie, Palestine, Québec, Sénégal).**

Depuis 2011, des appels à projets conjoints sont lancés et cofinancés par des Etats partenaires. Ces appels à projet ne sont pas systématiquement renouvelés chaque année. L'influence est ici bien réelle puisque l'Etat partenaire est prêt à y affecter des moyens financiers. Au Maroc par exemple, le financement est paritaire entre l'Etat français et l'Etat marocain ; au Sénégal on est dans un rapport 75% pour la France et 25% pour le Sénégal, 80% et 20% avec les Territoires Palestiniens[125].

| Taux de cofinancement par chacun des Etat | | Nombre de projets | Cofinancement MAEDI (€) | Budget total des projets (€) |
|---|---|---|---|---|
| France 25 % | Argentine (nc) | 8 projets | 96 880 | 418 635 |
| France 25% | Mexique 25% | 4 projets | 40152 | 165 635 |
| France (nc) | Brésil (nc) | 2 projets | (Nc) | (nc) |
| France 25 % | Inde | 6 projets | 121 600 | 565 980 |
| France (nc) | Chine (nc) | 13 projets | 353 100 | 2 376 500 |
| France | Tunisie | nc | 200 000 | nc |
| France (paritaire) | Maroc (paritaire) | nc | 1 200 000 (pour 3 ans) | nc |
| France | Palestine | nc | 200 000 par an pour 3 ans | nc |
| France (25) | Québec (25) | 31 projets (2011/12) | 230 000 | nc |

(nc) = non communiqué

**L'appel à projet multilatéral**

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) lancent un appel à projets conjoint 2013-2015. L'appel à projets s'adresse aux collectivités territoriales françaises et leurs groupements dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée qui utilise le cadre d'articulation ART du PNUD. **Les pays éligibles au titre de cet appel à projets spécifique sont : Palestine, Liban, Maroc, Tunisie, Mauritanie, Sénégal, Cameroun, Gabon, Bolivie, Birmanie et d'autres pays éventuels correspondant aux priorités de la DAECT**.

Le montant du cofinancement du MAE représente au maximum 30% du coût global du projet et 40 000 € maximum.

Le MAEDI, par l'intermédiaire de la DAECT, a donc multiplié ces dernières années les dispositifs incitatifs en soutien à la coopération décentralisée. Une telle palette d'outils pourrait constituer un cadre favorable, pour venir en appui à la décentralisation, ou pour le moins (ce qui est déjà le cas

[123] Source : DAECT, bilan de l'appel à projet 2010-2102, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds-en/appels-a-projets-triennaux/article/bilan-de-l-appel-a-projets-2010#

[124] Les financements au titre de la dernière tranche du triennal 2010 2012, ont été de 5 294 092 euros ce qui par extrapolation correspond à 16 millions d'euros sur trois ans. Source : Activités de la DAECT depuis la dernière CNCD en juillet 2011 ; op cit

[125] Le fond conjoints France – Sénégal n'est pas encore opérationnel à ce jour.

aujourd'hui) au renforcement des relations entre collectivités territoriales. Les thèmes qui sont actuellement identifiés dans le cadre de ces appels à projets relèvent parfois de la gouvernance locale et/ou du renforcement des services urbains, et très souvent de l'ouverture économique.

## *3.2 Un dispositif original de référencement de l'expertise au sein des collectivités territoriales françaises qui pourrait être utilisé par la coopération bilatérale*

*« La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales a lancé en 2011 un Programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales : **PACT2**. Ce programme est un **instrument innovant de mobilisation de l'expertise des collectivités territoriales** au service de l'influence de la France. (…)Ce nouveau programme permet d'une part d'octroyer aux collectivités territoriales qui le souhaitent un label « expertise internationale » qui identifie clairement leurs compétences et leurs savoir-faire. D'autre part, il permet de financer la mise en œuvre de missions de coopération thématique soit sur initiative de la collectivité, soit sur demande du ministère. Enfin, PACT2 favorise la recherche de synergies entre la coopération décentralisée et l'action bilatérale de la France ».*[126]

Trente collectivités territoriales et six associations d'élus ont d'ores et déjà été labellisées dans le cadre de ce programme.

Compte-tenu du caractère récent de ce dispositif, il ne semble pas qu'il ait été utilisé par la coopération bilatérale pour le moment. Mais on pourrait imaginer que dans le cadre de FSP ciblés sur des thématiques spécifiques, la coopération bilatérale puisse recourir à de l'expertise, présente dans les collectivités territoriales françaises et dans les associations de collectivités référencées.

## *3.3 Une influence politique de la DAECT notamment dans le cadre de la préparation, la mise en œuvre et le suivi des assises de la coopération décentralisée*

**Assises et séminaires**

La DAECT participe aux assises de la coopération décentralisée (plusieurs sont organisées chaque années dans différents pays), et en soutient souvent l'organisation.

Elles constituent souvent de « grandes messes politiques », mais sont l'occasion pour tous les acteurs engagés dans la coopération décentralisée d'un pays de se retrouver. Le travail réalisé en amont, dans le cadre de leur préparation est l'occasion de peser, d'influer politiquement ; ce dialogue, construit entre l'Etat concerné, les associations d'élus locaux (françaises et du pays concerné), et les élus des deux pays continue pendant le déroulement des assises puis ensuite durant les phases de bilan de celles-ci. Il permet, par les contacts directs qu'il favorise entre responsables politiques nationaux, hauts cadres des ministères et élus locaux de démontrer que la décentralisation est un plus pour l'Etat, les collectivités territoriales servant de tapis d'absorption des mécontentements locaux.

Des séminaires thématiques de petit format (autour de 50 personnes) sont également organisés par la DAECT dans le cadre des assises. Ils permettent de travailler sur des thématiques entre Collectivités

[126] Source : site de la DAECT, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds-en/appel-a-projets-pact2.

Territoriales et ministères sectoriels (par exemple : l'accès aux fonds européens, la coopération dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, du patrimoine…).

La DAECT par son implication et sa présence dans les espaces internationaux des relations de coopération décentralisée contribue à la reconnaissance des collectivités territoriales comme acteurs centraux ce qu'elle prolonge par sa participation dans les rencontres internationales (Africités, congrès mondial de CGLU…) et dans les espaces de concertation sur les grands dossiers internationaux (FUM…).

Globalement, l'ensemble des appuis de la DAECT à l'action extérieure des collectivités territoriales, que ce soit en termes de cofinancement des relations de coopération décentralisée, de soutien aux assises de la coopération décentralisée, des soutiens accordés aux réseaux régionaux multi-acteurs, aux associations de pouvoirs locaux… représentent un budget de moyen de 10 millions d'euros par an sur les trois dernières années.

### *3.4 L'AFD acteur de l'appui à la coopération décentralisée.*

L'AFD envisage sa relation aux collectivités territoriales françaises selon trois modalités[127] :

- L'échange d'informations (quand l'AFD et une collectivité territoriale agissent de manière indépendante l'une de l'autre mais en relation avec un même territoire au Sud)
- La coordination des actions entre l'AFD et la collectivité territoriale française
- L'inscription du projet de la collectivité territoriale dans le projet de l'AFD (avec ou sans subvention de l'AFD à la collectivité française)

Si l'on se réfère au guide produit par l'AFD[128] sur ce sujet en 2012, près d'une centaine de collectivités territoriales françaises sont en relation avec l'AFD dans le cadre de la coopération décentralisée .Il s'agit pour le moment de rapports relevant surtout des domaines de l'échange d'information, et de la coordination des actions sur un même territoire.

## 4 Une articulation de ces différents dispositifs avec la politique française d'appui à la décentralisation qui demeure limitée.

On constate que l'articulation entre la coopération décentralisée, les projets d'appui aux collectivités territoriales de l'AFD et les projets d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est réduite. En effet, des collectivités territoriales, présentes parfois depuis plus de 20 ans dans certains pays, et qui en connaissent bien les acteurs en présence, les rapports de force existant et la réalité de la décentralisation telle qu'elle est vécue sur le terrain, ne sont pas, ou pas assez, associées à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des FSP.

Il existe quelques contrexemples :

[127] Travailler avec les collectivités territoriales françaises et les acteurs de la coopération décentralisée. Guide pratique des relations extérieures à l'usage des agents de l'AFD, direction des relations extérieures et des partenariats, AFD, 2012.
[128] idem

- Le FSP PAD Maroc s'est appuyé sur les relations de coopération décentralisée existante, ce qui a ensuite débouché sur la mise en place du fond maroco-français d'appui à la coopération décentralisée.

- En Mauritanie, la Région Ile-de-France (RIF) a inséré son action avec la Communauté urbaine de Nouakchott (CUN) dans les dispositifs mis en place par celle-ci avec le soutien du FSP GLCS (Gouvernance Locale et Cohésion Sociale), RIF, FSP et CUN abondant un même fond d'investissement logé au sein de la CUN et permettant de mettre en œuvre des investissements priorisés au sein de chacune des communes de la CUN.

- Au Bénin le FSP Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (PA2D), qui a un volet d'appui à la coopération décentralisée, abrite au sein de l'ANCB (Association Nationale des Communes du Bénin le Vi en charge de la coopération décentralisé pour le compte du SCAC..

Mais ces contrexemples concernent plus une contribution conjointe entre FSP et coopération décentralisée à l'appui aux collectivités territoriales qu'à l'appui au processus de décentralisation[129].

Les liens des collectivités territoriales françaises avec les ETI en charge de l'appui à la décentralisation sont souvent limités, même si certains ETI (en Haïti par exemple) essaient de rencontrer systématiquement les délégations des collectivités territoriales françaises en mission.

Les acteurs de la coopération décentralisée et de leurs structures faitières ont le sentiment de ne pas être suffisamment associés aux choix faits par le Ministère en lien avec la question de l'appui à la décentralisation. En particulier, les acteurs de la coopération décentralisée mentionnent systématiquement un lien, une interaction avec la DAECT parfois avec l'AFD, mais beaucoup plus rarement avec le pôle GRT de la DGM.

En retour, on constate :

- une méconnaissance par les ETI et le pôle GRT des potentiels existants au sein des relations de coopération décentralisée qui pourraient être valorisées et constituer des exemples au service d'une influence politique sur les processus de décentralisation à l'échelle nationale.

- Le non recourt par l'Etat français, aux associations faitières d'élus locaux françaises, alors même que plusieurs FSP inscrivent l'appui à la structuration des associations nationales d'élus, comme une priorité. L'ancienneté de notre décentralisation nous permet aujourd'hui de disposer d'association d'élus structurées et expérimentées. Leur savoir-faire pourrait être valorisé dans l'accompagnement à la création, au renforcement et/ou à la structuration d'associations faitières d'élus locaux dans de nombreux pays.

L'appui des collectivités territoriales françaises, dans le cadre de la coopération décentralisée, est principalement un appui aux collectivités territoriales, et contribue finalement assez peu à l'appui aux processus de décentralisation, ni directement, ni indirectement.

En effet :

- l'appui institutionnel reste encore trop rarement priorisé dans les relations de coopération décentralisée

[129] Un des seuls cas identifié d'une synergie entre coopération décentralisée et FSP d'appui à la décentralisation, concerne le Togo, et le développement par le FSP APRODECT d'un appui à la mise en place des cadres de concertations locaux sur les services de base (les quadrilogues) initiés par la coopération décentralisée du CG 78 avec la commune d'Aneho en lien avec l'Union des Communes du Togo.

- lorsque c'est le cas les modalités de mises en œuvre des actions de coopération contribuent rarement à renforcer l'autonomie et les capacités des collectivités territoriales émergentes dans les pays du Sud.

- enfin, quand la coopération décentralisée contribue effectivement à renforcer les capacités, l'autonomie et le poids politique des collectivités partenaires, celles-ci l'utilisent rarement dans leur rapport de force avec l'Etat pour contribuer à élargir l'espace de liberté, l'autonomie locale des collectivités territoriales, à quelques notables exceptions comme le cas de la ville de Ouagadougou dont l'ancien maire, M. Simon Compaore, également président de l'AMBF (Association des Municipalité du Burkina Faso) a utilisé le rayonnement international de sa ville pour contribuer à renforcer les espaces de liberté des collectivités territoriales burkinabé.

Il serait important d'imaginer des dispositifs permettant aux collectivités territoriales du Sud de valoriser et utiliser leurs expériences afin d'influer sur la politique de décentralisation de leur pays..

En outre, si le MAEDI souhaite faire de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale une politique prioritaire, l'appui qu'il apporte déjà à la coopération décentralisée devrait s'articuler davantage à celui-ci.

# 5 Des évolutions juridiques en cours qui impacteront le lien entre coopération décentralisée et appui à la décentralisation

Après avoir été adopté à l'Assemblée Nationale, est actuellement en discussion au Sénat la nouvelle loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dont l'article neuf qui contribue à renforcer la sécurisation juridique de la coopération décentralisée, relègue par contre en arrière-plan l'obligation de conventionnement entre deux collectivités territoriales :

*« «* Art. L. 1115-1. - *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire ».*

*« À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements* ***peuvent le cas échéant conclure des conventions*** *avec des autorités locales étrangères.*[130]*(…)*

La formulation choisie « peuvent, le cas échéant », montre que l'obligation de contractualiser entre deux autorités publiques locales n'est plus imposée, et ainsi ne place plus la relation entre autorités publiques locales au cœur de ce type de coopération.

La dernière partie de l'article est tout à fait significative du risque de « recentralisation » puisqu'il était stipulé à l'alinéa III *« Les actions d'aide au développement que mettent en œuvre les collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre des priorités, des objectifs et des principes de la politique de développement et de solidarité internationale de la France énoncés à la présente loi. (…).*

Cette partie, figurant dans la version votée à l'assemblée nationale en février 2014 a été retirée après le vote du Sénat le 26 mai 2014.

La promulgation de la présente loi, après recours à la commission mixte paritaire, risque de recentrer la coopération décentralisée de certaines collectivités territoriales sur la mise en œuvre de projets

[130] Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale » actuellement en lecture au Sénat (26 mai 2014), titre IV « action extérieure des collectivités territoriales », article neuf.

opérationnels et ponctuels au détriment de la relation politique entre collectivités territoriales et de l'inscription des relations de coopération décentralisée dans une dynamique de renforcement institutionnel des collectivités territoriales partenaires, comme le facilite aujourd'hui la nécessaire insertion de la relation de coopération décentralisée dans un cadre conventionnel entre les deux collectivités.

# 6- Manque de visibilité et approches divergentes

Des différences d'approches de la coopération se font sentir et semblent préjudiciables pour la France aussi bien dans les pays concernés par nos politiques de coopération, que dans les enceintes internationales dans lesquelles nous exerçons un plaidoyer.

Parmi les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude, et en particulier dans le groupe d'acteurs rencontrés autour de l'appui et de la mise en œuvre des relations de coopération décentralisée, deux types d'approches contradictoires sont mises en avant par rapport à la question de l'appui à la décentralisation :

- Un certain nombre d'acteurs n'identifient pas d'autres manières d'agir dans ce domaine qu'en « montrant comment ça marche chez nous », en parlant de la décentralisation entendue à la fois comme processus et comme système existant, et se concentrent sur des actions donnant à voir et diffusant le « modèle français ».

- D'autres à l'inverse, essaient de sortir de ce cadre, et imaginent des approches beaucoup plus horizontales, grâce auxquelles tant les services de l'Etat que les collectivités territoriales impliquées, à partir de l'analyse de l'expérience de leurs collectivités partenaires sont mis en capacité d'innover aussi bien en matière d'amélioration des services publics, que dans le renouvellement des pratiques de gouvernance territoriales.

Il s'agit d'une différence d'approche qui existe aussi bien au sein des collectivités territoriales, qu'au sein des associations de pouvoirs locaux.

Toutes les personnes soulignent que la France aurait une visibilité plus grande dans les enceintes du plaidoyer international, si notre parole était réellement construite collectivement, avec une analyse plus partagée de la place et du rôle des collectivités territoriales dans le développement et la coopération.

# 7- Recommandations, pistes d'évolutions

Si l'appui à la décentralisation est reconnu comme étant un domaine prioritaire, l'appui à la coopération décentralisée devra être réfléchi en complémentarité avec lui :

- ✓ Dans la perspective de FSP plus ciblés d'un point de vue thématique et/ou territorial, l'expérience des collectivités territoriales engagées depuis parfois de nombreuses années dans un pays donné, devrait pouvoir être mobilisées au service à la fois :

  - D'une compréhension plus fine des réalités de terrain de la décentralisation telle qu'elle est vécue par les acteurs au niveau local, ce qui permettrait un ajustement des projets plus en prise avec les capacités à la fois matérielles et financières des collectivités territoriales,

  - D'une capitalisation et d'une expérimentation de certaines manières de travailler, de dispositifs, au service d'une influence du bas vers le haut des processus de décentralisation.

- ✓ En outre, si l'on souhaite développer le rôle d'influence de la France en matière de décentralisation et gouvernance locale, et si l'on souhaite valoriser les expériences locales des projets FSP mais aussi des coopérations décentralisées pour alimenter l'argumentaire au niveau des décideurs nationaux pour relancer la décentralisation, une réelle coordination entre FSP et ETI chefs de projet avec les coopérations décentralisées est sans doute nécessaire.
  Cela devrait rentrer dans la fiche de poste des ETI, de manière complémentaire aux champs d'action des ETI identifiés par l'évaluation :
  - Capitaliser et faire remonter les expériences locales au niveau national
  - Participer et alimenter la concertation entre PTF sur la base des expériences de terrain, notamment mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée
  - Construire un plaidoyer politique auprès des décideurs (PTF et décideurs nationaux) en matière de décentralisation et gouvernance locale sur la base d'expériences de terrain capitalisées.

- ✓ Enfin, une telle coordination sur le terrain demanderait une meilleure information, coordination et concertation entre les différents acteurs publics français qui appuient la coopération décentralisée (principalement la DAECT, le pôle GRT de la DGM et l'AFD, dans une moindre mesure le service des affaires européennes de la DGAPS) et peuvent contribuer à ce que celle-ci soit un levier pour renforcer et améliorer les politiques de décentralisation et gouvernance locale. Ceci pourrait être l'objet d'un groupe de travail au sein de la CNCD.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖹 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DE L'APPUI DE LA FRANCE A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note de synthèse sur le réseau des experts techniques internationaux (ETI) et attachés de coopération (AC) du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale

Juin 2014

Corinne Lajarge
Christophe Mestre

# SOMMAIRE

1 Description du réseau gouvernance : membres, objectifs, outils, animation ..... 260

11. Un réseau aux contours encore à préciser..... 260

1.2 Objectifs du « réseau gouvernance »..... 260

2. Analyse : un intérêt affirmé des membres du réseau mais une insuffisance de moyens et des effets contrastés. ..... 263

2.1 Les membres du réseau apprécient les outils et activités proposés..... 263

2.2 Des effets contrastés..... 263

3 Renforcer le réseau pour contribuer à l'appui du MAEDI à la décentralisation et la gouvernance locale. ..... 264

3.1 Un réseau à organiser par cercles concentriques. ..... 264

32. L'objectif et le format de chacun des outils du réseau demanderaient à être précisés..... 266

3.3 Un réseau qui repose sur l'engagement des personnes et qui demande plus de pilotage politique et de moyens..... 267

*La présente note a été réalisée sur la base d'entretiens, de la lecture des outils du réseau, et d'un questionnaire adressé à tous les ETI/AC gouvernance et JEA intervenant dans le champ de la décentralisation. Ce sont 27 personnes qui ont retourné le questionnaire aux évaluateurs.*

*A partir des éléments réunis, il a été possible :*

- *De décrire le réseau gouvernance et d'en relever les principaux points de force*
- *De mettre en valeur son intérêt et ses limites*
- *De proposer des pistes d'amélioration pour lui permettre de donner toute sa mesure, contribuant ainsi à au renforcement de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale*

# 1 Description du réseau gouvernance : membres, objectifs, outils, animation

## *11. Un réseau aux contours encore à préciser*

Le réseau des experts techniques internationaux (ETI) et des attachés de coopération (AC) a été créé par le bureau de la gouvernance locale fin 2011. L'idée est née suite à l'organisation d'un séminaire régional pour les ETI justice. Il regroupe potentiellement, les rédacteurs du pôle GRT de la sous-direction gouvernance démocratique, les ETI bi et multilatéraux, les jeunes experts associés (JEA) et les END intervenant dans le champ de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, ainsi que les attachés de coopération gouvernance et/ou les COCAC concernés. A l'occasion de l'évaluation nous avons constaté que quelques personnes parmi les ETI, JEA et experts nationaux détachés (END) ne sont pas encore associés à ses activités.

## *1.2 Objectifs du « réseau gouvernance »*

*« La mise en réseau de ces acteurs vise à mieux valoriser et capitaliser sur les actions de ces experts et de la France en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.*
*Il permettra aux experts d'échanger sur les expériences réussies. Mais il sera aussi l'occasion de partager les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre des projets afin de tenter d'y répondre ensemble, aux regards des expériences de chacun.*
*Cela devrait contribuer à améliorer nos pratiques, et les rendre plus efficiente dans un contexte de contraintes budgétaires fortes.*
*De même, pour le Département, un atout important sera de pouvoir solliciter et mobiliser ce réseau autour des enjeux internationaux et de faire ainsi le lien entre les problématiques locales, nationales et internationale s*[131] *»*

Précisés à l'occasion du premier séminaire de Cotonou, les objectifs du réseau gouvernance sont de nature différente (pour les ETI eux-même, et pour le Ministère en particulier) : non formalisés à priori, ils ont été identifiés au fur et à mesure de la structuration de ce réseau :

- Sortir les ETI de leur sentiment d'isolement (avant ils étaient plusieurs par pays, aujourd'hui on a souvent une seule personne dans un pays), nourrir leur réflexion en apportant des éléments de l'agenda international, des ressources documentaires, des informations sur des thématiques spécifiques.

[131] Actes du séminaire de Cotonou, 25 et 26 juin 2012

- Valoriser leur action, leur donner de la lisibilité : paradoxalement les services centraux ne comprennent pas toujours leur rôle, alors que les retours des partenaires locaux et des autres PTF soulignent l'intérêt de cette spécificité française, celle-ci est vraiment vue comme une plus-value de l'action de la France.

- Permettre un meilleur suivi, par le MAEDI, de l'activité des ETI sur le terrain

- Favoriser l'articulation entre coopération bi et multilatérale : en favorisant les liens entre ETI multi et ETI pays et en impliquant les ETI pays dans la définition de l'approche française dans ce domaine, portée dans les enceintes internationales.

### 1.3 Les outils du réseau

Le réseau fonctionne principalement grâce à deux outils : le bulletin « Horizon Gouvernance » et les séminaires régionaux organisés chaque année à destination des ETI et AC. Un site internet (interne au MAE) nommé « Club expert », complète le dispositif. En outre, le pôle GRT diffuse régulièrement de l'information par mél.

| Outils | Actuellement |
|---|---|
| Bulletin « Horizon Gouvernance » | Origine : au départ était prévu comme un bulletin pour le FSP mobilisateur GUFL. Mais a été élargi à l'ensemble des actions dans le secteur de la gouvernance locale..<br><br>La fréquence est variable (3 à 4 par an).<br><br>Diffusion interne (Postes, ETI) + quelques partenaires extérieurs ciblés : CUF, AMF, ADF, CNFPT, CIEDEL…<br><br>Il n'est pas diffusé largement en externe car il ne s'agit pas d'une publication institutionnelle officielle du MAEDI<br><br>Le bureau de la gouvernance fait la mise en page, lance les appels à contribution et les ETI ou les AC proposent et rédigent des articles<br><br>Le contenu des rubriques a été travaillé avec une personne du service communication du MAEDI sur le modèle d'une autre Lettre<br><br>Il n'y a pas de comité de rédaction formalisé |
| Séminaires régionaux | **COTONOU (Juin 2012)**<br><br>Ce premier séminaire a réuni 25 ETI de différents pays<br>Le poste du Bénin s'est proposé pour organiser la logistique<br>Le programme a été proposé par les services centraux du ministère<br><br>**ABIDJAN (juin 2013)**<br><br>Ce sont les ETI gouvernance en Côte d'Ivoire qui ont élaboré le programme.<br>Il a réuni 15 personnes. |

| | |
|---|---|
| | **OUAGADOUGOU**<br><br>En préparation pour juin 2014<br><br>Les coûts d'organisation et de déroulement du séminaire sont actuellement partagés :<br>- Le Département paie la location des lieux et les pauses café (budget 5 000 euros)<br>- Chaque poste paie les billets d'avion et per diem des personnes qu'il envoie<br>- Des actes sont rédigés à la fin de chaque séminaire par le pôle GRT du MAEDI avec l'appui du poste et ETI qui a co-organisé le séminaire. |
| Séminaires organisé par le Département chaque année fin août | Il est organisé sur deux jours et il concerne l'ensemble du réseau Gouvernance.<br><br>Contenu : Ressources Humaines / questions financières, ateliers thématiques / ½ journée d'info |
| Des évènements ponctuels | Dans le cadre d'Africités en décembre 2013, un atelier sur le FSP GUFL a été organisé et a réuni les ETI des 6 pays impliqués, et a été co-animé par les partenaires maliens et mauritaniens |
| Une diffusion régulière d'informations par mél | Les informations diffusées concernent à la fois les projets, l'agenda international et l'actualité institutionnelle. |

Nous avons pu noter que certains outils proposés au séminaire de Cotonou, n'ont pu encore être mis en place : « Dans un deuxième temps, s'appuyant sur les expériences de terrain mises en œuvre par les ETI, l'élaboration et la diffusion de notes d'analyses sur des sujets de fonds sont prévues. Outre le fait qu'elles permettront de valoriser et de tirer des leçons d'expériences, elles permettront de renforcer l'idée d'une « mémoire institutionnelle » au sein du MAE. Cela sera notamment expérimenté dans le cadre du FSP GUFL ».[132]

### 1.4 Animation du réseau

L'animation du réseau est réalisée par le rédacteur du pôle GRT :

- Qui en a pris l'initiative
- Qui est force de proposition et met en œuvre les actions.

Ce portage, qui repose sur une seule personne, questionne la pérennité du dispositif.

Un appui ponctuel est apporté par :

[132] Actes du séminaire de Cotonou

- le service communication de la DGM pour la maquette du bulletin « horizon gouvernance » et la définition des rubriques,

- les postes dans l'organisation des séminaires régionaux, mais cette implication est très différente selon les pays.

# 2. Analyse : un intérêt affirmé des membres du réseau mais une insuffisance de moyens et des effets contrastés.

## *2.1 Les membres du réseau apprécient les outils et activités proposés*

En particulier, l'information qui circule est jugée adaptée, pertinente et utile par les membres du réseau. Le format du bulletin de liaison est jugé très synthétique ce qui convient à toutes les personnes ayant donné leur avis sur le fonctionnement du réseau. Il permet un élargissement des connaissances.

Les personnes membres du réseau ressentent la nécessité de partager sur certaines de leurs difficultés, et ont le souci de valoriser l'action qu'elles sont en train de conduire. Elles sont aujourd'hui en demande pour recueillir des éléments d'analyse qui leur permettrait de renforcer leur lecture des enjeux, contextes liés à la décentralisation, et d'affiner leurs connaissances en lien avec les projets et les thématiques sur lesquelles elles travaillent dans les pays où elles sont en poste.

## *2.2 Des effets contrastés*

Par rapport aux objectifs initialement fixés à la mise en réseau des ETI, les effets sont encore difficilement mesurables.

- ***« Amélioration des pratiques »*** :

  Si les ETI déclarent apprécier les informations qu'ils reçoivent, le fait d'avoir des temps réguliers pour se rencontrer, se connaitre et échanger, cela n'influe pour l'instant pas ou peu sur les actions qu'ils mènent et sur leur manière de travailler.

  - ✓ Parmi ceux qui ont répondu à l'enquête sur le réseau, moins de la moitié déclarent échanger des informations avec les ETI ou AC des autres pays grâce au réseau.

  - ✓ Un tiers déclare que le réseau les aide à construire une analyse transnationale des processus de décentralisation.

  - ✓ La plupart déclarent que le réseau n'améliore pas leur pratique dans le domaine de la cohérence avec les autres PTF

  - ✓ La plupart affirment que le réseau ne les aide pas du tout (12), un peu (5) moyennement (4) à influer sur la politique de décentralisation et de gouvernance locale dans le pays où ils sont en poste.

- ***« Valoriser et capitaliser sur les actions de ces experts et de la France » :***

La somme des bulletins Horizons Gouvernance, les comptes-rendus des séminaires, sont indéniablement des outils qui permettent une valorisation aussi bien entre experts des activités conduites par les uns et les autres, que vis-à-vis des autres acteurs français, des partenaires du Sud et des PTF. Mais si l'objectif est de valoriser l'action de la France au-delà de nos seules frontières, **la liste des destinataires (au moins en ce qui concerne le bulletin) demanderait sans doute à être reprécisée.**

Par contre, par la nature assez descriptive aussi bien des articles du bulletin, que des comptes rendus des séminaires, ils ne permettent pas encore à proprement parler de capitaliser sur les pratiques, ni sur les processus de décentralisation.

- ***« Pour le Département, un atout important sera de pouvoir solliciter et mobiliser ce réseau autour des enjeux internationaux »*** :

  Il ne semble pas que les acteurs du réseau aient été à ce jour mobilisés pour les activités de plaidoyer de la France dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale.

**Pour expliquer** les résultats encore nuanés du réseau gouvernance (en lien avec les objectifs que ses membres lui ont assigné, et en lien avec la volonté du Ministère qu'il contribue à l'amélioration de l'appui à la décentralisation) plusieurs explications peuvent être données :

- ✓ La première raison est assez simple et appelle peu de développements : le réseau est tout récent, puisqu'il n'a été mis en place qu'à la fin de l'année 2011, le premier bulletin « horizons gouvernance » est sorti en mai 2012 et le premier séminaire date de juin 2012.

D'autres raisons, plus structurelles, méritent d'être explicitées :

- ✓ Les contours du réseau (qui en fait partie, qui n'en fait pas partie) sont pour l'instant encore flous.
- ✓ L'objectif et le format de chacun des outils du réseau demanderaient à être précisés
- ✓ Les moyens mis à disposition ne permettent pas un fonctionnement optimum du réseau. Il serait important de les renforcer soit par redéploiement soit par mise en place de nouveaux moyens, en particulier sur le plan des ressources humaines.

# 3 Renforcer le réseau pour contribuer à l'appui du MAEDI à la décentralisation et la gouvernance locale.

## *3.1 Un réseau à organiser par cercles concentriques.*

Actuellement sont considérés comme membre du réseau les ETI bi et multilatéraux sous contrat, les JEA et les END intervenants dans le champ de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale ainsi que les attachés de coopération gouvernance et/ou les COCAC.

Le changement régulier des ETI, JEA, END, Attachés et COCAC n'est pas une difficulté en soi. Une partie des membres du réseau changent de pays et restent dans le réseau ; pour ceux qui sont remplacés

par de nouvelles personnes, cela peut insuffler une dynamique nouvelle dans le réseau. Enfin même quand les gens quittent le réseau des ETI et travaillent ailleurs (cas d'un ETI qui aujourd'hui travaille pour la coopération luxembourgeoise) cela permet d'avoir des interlocuteurs au niveau d'autres coopérations.

Potentiellement, ce réseau pourrait réunir les différents types de personnes du MAEDI, impliquées au titre de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale : ETI, attachés de coopération, END, jeunes experts associés. Dans les faits, on constate que ce sont surtout les ETI et les attachés de coopération qui contribuent au bulletin Horizon Gouvernance et qui participent aux séminaires régionaux. Par ailleurs nous avons pu nous rendre compte qu'un certain nombre de personnes, en poste depuis parfois plus d'un an n'avaient pas connaissance de l'existence du réseau.

En outre, dans la perspective du renforcement de l'influence de la France en appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, on pourrait imaginer que les personnes ne relevant pas directement du MAEDI, mais travaillant dans ce domaine au nom d'acteurs français soient associés aux activités. Nous pensons par exemple aux chargés de mission des collectivités territoriales françaises en poste dans les collectivités partenaires. Ceci serait un outil supplémentaire au service de l'articulation entre appui à la décentralisation et appui à la coopération décentralisée. Cela pourrait également concerner les experts mobilisés par les opérateurs (FEI, bureaux d'étude…) pour le compte de l'AFD ou d'autres acteurs de la coopération française, mais aussi des agents de l'AFD suivant les projets urbaines ou les C2D ayant un volet décentralisation.

Par ailleurs, il pourrait être intéressant de garder dans le réseau des anciens ETI ; il arrive que certains travaillent toujours sur les questions d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale pour d'autres PTF, ils seraient des bons « points d'entrée » pour assurer l'influence de la France auprès d'autres bailleurs.

La question du flou des contours du réseau renvoie à la place accordée aux ETI dans le dispositif d'appui du MAEDI à la décentralisation et à la gouvernance locale :

- Il n'est pas toujours simple d'identifier de quel service ils relèvent au sein du Ministère
- Ils ont eux-mêmes parfois des difficultés à identifier les contours de leurs postes. Certains nous ont déclaré avoir construit eux- même leur feuille de route.
- Leur relation au poste et au Département n'est pas clairement définie ou en tout cas n'est pas comprise de manière uniforme.

Il n'en reste pas moins que toutes les personnes et structures membres du réseau ou gravitant autour de lui, ne peuvent et ne doivent participer à toutes les activités.

Le réseau gouvernance a vraiment été conçu comme un outil au service du renforcement de l'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale. **Des objectifs spécifiques doivent donc être précisés**, et permettre ainsi de savoir plus précisément à qui s'adresse tel outil ou telle activité. On peut par exemple le décliner comme suit :

- Mise en relation horizontale entre ETI/AC travaillant sur des problématiques similaires pour sortir les personnes de leur isolement et améliorer leurs pratiques (par exemple nous avons constaté dans un même pays et entre pays une absence de dialogue entre expatriés travaillant sur les questions de SIG, registres fonciers urbains et adressage).

- Mise en réseau verticale entre ETI bi et multilatéraux pour articuler remontée d'expérience locale et plaidoyer international (par exemple il n'y a pas de relation entre la JEA localisée à ONU Habitat en charge de l'opérationnalisation des lignes directrices internationales sur les services de base, les ETI en charge d'APRODECT puis du GUFL au Togo qui ont expérimenté l'adaptation du quadrilogue et de la charte togolaise des services essentiels aux populations aux dites lignes directrices)

- Identification d'actions communes à monter au niveau horizontal ou vertical pour alimenter la définition de projets, la recherche de financement et le plaidoyer international.

## *32. L'objectif et le format de chacun des outils du réseau demanderaient à être précisés*

- **Le Bulletin « Horizon gouvernance »**

Le format est apprécié, les sujets sont jugés concrets, proches des préoccupations des ETI. Le bulletin permet de savoir ce qui se fait ailleurs, connaitre l'agenda international en matière de gouvernance locale et de décentralisation.

Mais il est vu plus comme un outil de valorisation d'expériences que comme un outil de réflexion et de mise en perspectives de problématiques.

Conçu comme un outil collaboratif (les articles sont proposés et écrits par les ETI/AC eux-mêmes), la participation à la rédaction a eu tendance à marquer le pas ces derniers mois.

Les personnes n'ayant pas encore participé l'expliquent assez peu par le manque de temps, mais plus par le fait qu'ils sont depuis trop peu de temps dans le réseau et certains expriment le sentiment de ne pas se « sentir autorisés » ou de « ne pas savoir qu'ils peuvent ou comment proposer un article ».

Actuellement le bulletin « Horizons Gouvernance » présente des projets de la coopération française. Certaines personnes souhaiteraient bénéficier d'articles de fonds sur les processus de décentralisation en cours dans d'autres pays. Une évolution du bulletin dans ce sens (tout en gardant la dimension mise en valeur de certains projets) permettrait qu'il devienne plus un outil de mise en perspective, aidant à une réflexion plus générale.

- **Les séminaires**

Le séminaire de Cotonou a été pensé par le MAEDI et ressenti par les participants comme le début d'une dynamique de réseau. A ce titre il a été particulièrement apprécié ; le deuxième séminaire, à réunit moins de participants à cause du manque de moyens et le format des échanges a été jugé moins intéressant par les participants. Le jugement exprimé dans les questionnaires à posteriori est sans aucun doute un peu sévère car les « visites terrain » ont été très appréciées lors de l'évaluation « à chaud » du séminaire. Mais les ETI/AC, s'ils considèrent le fait que le séminaire d'Abidjan a surtout consisté en une présentation d'expériences, sont demandeurs de ce type d'évènements, permettant, autour de problématiques plus ciblées et construites, une mise en perspective de leurs pratiques.

Un des facteurs limitant à la participation au deuxième séminaire a été identifié par les ETI eux-mêmes comme due au fait que la prise en charge des frais de déplacements des personnes est laissée à l'appréciation des postes.

A l'heure actuelle, un double souhait est exprimé par les personnes ayant participé à ces séminaires :

- Après la nécessaire phase de lancement de cette dynamique, axer les séminaires autour de problématiques plus ciblées, alimentée par exemple par des éclairages données par les partenaires du Sud, comme cela sera le cas pour le séminaire 2014 de Ouagadougou,
- Certains, dans la continuité du travail sur des thématiques précises, évoquent l'idée de « voyages d'études ».

- **Les envois de mails d'information :**

L'information diffusée par mél est jugée indispensable mais ne relève pas actuellement d'un fonctionnement en réseau. C'est le « sommet » (le ministère) qui alimente « la base » (les ETI/AC).

Il est difficile que les membres du réseau alimentent spontanément le réseau d'information dont ils disposent à leur niveau car ils n'ont pas toujours la visibilité des informations qui sont utiles à diffuser. Par contre ce qui pourrait être envisagé serait de :

- Organiser à l'initiative de la tête de réseau, des campagnes de recueil et de traitement d'information sur des thématiques précises qui intéressent un grand nombre des membres du réseau (par exemple sur les expériences de la relation entre cartographie et recouvrement fiscal).
  Ceci demande d'une part d'identifier des problématiques qui intéressent un grand nombre, de se fixer des objectifs et de dégager du temps pour traiter et restituer les informations ainsi recueillies
- Mettre en place une bourse de recherche d'information. Mettre en place soit sur le site expert, soit par mél, soit sur Facebook, des listes de demande d'information des membres du réseau, de manière à susciter la mise en relation horizontale entre les membres du réseau eux-mêmes.

## *3.3 Un réseau qui repose sur l'engagement des personnes et qui demande plus de pilotage politique et de moyens*

Une seule personne anime et fait vivre le réseau décentralisation et gouvernance locale, et ce travail vient en plus des dossiers qui lui sont confiés.

Un travail d'animation de réseau demande du temps, des compétences spécifiques et des moyens dédiés à cette activité. Du temps car il faut contribuer à la circulation de l'information au sein du réseau, organiser des évènements, faire un rendu régulier des activités, impulser des dynamiques entre les membres du réseau, collecter, analyser et retranscrire de l'information et des moyens, notamment pour aller sur le terrain afin de mieux connaitre le contexte de mise en œuvre des projets.

Le réseau est nécessaire et constitue un vrai plus pour la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI, mais demande pour pouvoir pleinement contribuer à la réflexion, aux projets et au plaidoyer international du MAEDI dans ce domaine d'être renforcé pour devenir une vraie plateforme d'échange, de mutualisation et de production de réflexions et de références.

**Centre International d'Etudes pour le Développement Local**
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 🖹 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

# EVALUATION THEMATIQUE DE L'APPUI DE LA FRANCE A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

## Note de synthèse sur les appuis multilatéraux à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI

Aout 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

**SOMMAIRE**


1. Décentralisation et gouvernance locale, des enjeux mondiaux ..... 271

2. Présentation sommaire de l'action multilatérale du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale ..... 272

21. L'action du MAEDI, une action multi-acteur et multiniveau ..... 272

22. Tableau résumé des principales actions multilatérales du MAEDI et de l'AFD ..... 272

23. Réflexions stratégiques et plaidoyer international ..... 276

231. Appui à l'élaboration de textes internationaux ..... 276

232. Participation au sein d'enceintes internationales ..... 280

233. Conclusion : un plaidoyer engagé et ambitieux mais dispersé et essentiellement orienté vers l'urbain. ..... 282

24. Appui au mouvement municipal ..... 283

241. CGLU ..... 283

242. CGLUA ..... 284

243. Le Conseil des Collectivités Territoriales –Union Economique et Monétaire Ouest Africaines (CCT - UEMOA) ..... 284

244. Associations de pouvoirs locaux internationales ..... 285

245. Un appui au mouvement municipaliste qui concerne tous les niveaux de celui-ci. ..... 285

3. Malgré une politique volontariste, des résultats en deçà des moyens mobilisés et des enjeux ..... 285

31 Des facteurs explicatifs ..... 286

311. Une action internationale pour quels objectifs ? ..... 286

312. Une dispersion des partenariats et des thèmes d'intervention ..... 287

313. Une insuffisante articulation entre les différents types et niveaux d'intervention ..... 287

314. Un manque de moyen pour coordonner, animer et mettre en réseau les acteurs français de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale ..... 289

32 L'action multilatérale du MAEDI en matière de décentralisation et gouvernance locale, des priorités à redéfinir, des moyens à redéployer ..... 289

# 1. Décentralisation et gouvernance locale, des enjeux mondiaux

Face à la distance qui se creuse entre les citoyens et l'Etat central, à la demande des citoyens de disposer d'interlocuteurs publics de proximité, à la demande de services publics locaux de qualité… la décentralisation et la gouvernance locale sans être des solutions miracles, sont des moyens permettant de redonner du sens à la citoyenneté, et donc de refaire société.

Ceci est vrai dans les pays du Sud comme dans les pays du Nord où il existe la même exigence de recréer des liens de citoyenneté entre les habitants et la société.

Ceci est d'autant plus vrai que les précédentes tentatives de rapprocher le pouvoir des citoyens et de permettre aux citoyens organisés d'influencer les politiques publiques locales (les modèles coopératifs, les modèles communautaristes…) ont globalement été des échecs qui ont contribué à démotiver les habitants et à décrédibiliser les institutions publiques.

La décentralisation et la gouvernance locale sont donc bien au cœur des enjeux de stabilité et de développement, et comme le démontre la crise malienne, la paralysie de ces processus et la non prise en compte des aspirations des citoyens à pouvoir exercer leur rôle au niveau local peuvent amener certains à se radicaliser, à se retourner de manière violente contre le pouvoir central.

C'est dans ce contexte que se situe aujourd'hui l'action « multilatérale » du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

La présente note vise à produire une synthèse succincte des appuis multilatéraux à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI. Par action multilatérale, nous entendons l'ensemble des actions du MAEDI qui dépassent le niveau bilatéral. Ces actions sont principalement de deux ordres :

- Plaidoyer auprès des organisations internationales, en particulier celles du système des Nations Unies
- Appui aux associations internationales et sous régionales des élus locaux et collectivités territoriales

De fait, il s'agit de l'ensemble des actions du MAEDI qui concourent à influencer directement ou indirectement les politiques internationales (ou sous régionales) et/ou qui utilisent les espaces internationaux pour influencer les politiques nationales.

# 2. Présentation sommaire de l'action multilatérale du MAEDI en appui à la décentralisation et la gouvernance locale

## 21. L'action du MAEDI, une action multi-acteur et multiniveau

L'action du MAEDI en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale se caractérise comme étant une action multi-acteur et multi-niveaux :

- Multi-niveaux, car l'action du MAEDI articule :
  - Le niveau local, qui est celui de tout ou partie des volets de la majeure partie des projets FSP, mais aussi des appuis aux coopérations décentralisées
  - Le niveau national, qui est celui de certains volets des FSP, de certaines relations de coopération décentralisée et surtout celui des ETI qu'ils soient chefs de projet ou non
  - Le niveau sous régional et le niveau multilatéral qui est celui de certains FSP mobilisateurs, de contributions, de crédits d'intervention des services centraux et d'ETI, JEA ou END placés dans des organisations sous régionales ou internationales,
- Multi-acteurs, car l'action du MAEDI concerne :
  - Les Etats, qui bénéficient des FSP et de l'appui des ETI
  - Les collectivités territoriales et leurs organisations nationales et internationales qui bénéficient des FSP, des crédits d'intervention des services centraux, de l'appui des ETI, de l'appui de la DAECT et du service des affaires francophones de DGP/UNOI.
  - Des organisations internationales qui bénéficient d'appui sous forme de mobilisation d'ETI / JEA / END, de contributions et de crédits d'intervention des services centraux.

## 22. Tableau résumé des principales actions multilatérales du MAEDI et de l'AFD

Le tableau ci-dessous présente de manière résumée les actions multilatérales du MAEDI et donne les ordres de grandeur des montants et des personnels mobilisés sur les trois derniers exercices[133].

[133] Les données sont à prendre comme des ordres de grandeur, et non pas des valeurs absolues, en effet pour être précis il conviendrait à chaque fois à différencier crédit de paiement et autorisation d'engagement, à identifier précisément les périodes d'utilisation des subventions identifiées…

| | | Actions | Partenaires / bénéficiaires | Total des apports et période | Apport annuel moyen du MAEDI et de l'AFD estimé sur les trois dernières années |
|---|---|---|---|---|---|
| Réflexion stratégique et plaidoyer international | Elaboration de textes internationaux | Charte européenne sur la coopération en matière de gouvernance locale | Commission européenne<br><br>Platforma | | pm |
| | | Lignes directrices sur la décentralisation, l'accès aux services de base et la planification urbaine, | ONU Habitat<br><br><br><br>IGD et ENDA | Trois JEA<br><br>90 k€ pour la mise en œuvre des LDI en 20 ??<br><br>300 k€ pour l'opérationnalisation des LDI dans 6 pays (2012-13) | Trois JEA<br><br>30 k€<br><br><br><br>100 k€ |
| | | Agenda post 2015 (ODD) et Habitat III | PFVT<br>(AFD puis ADETEF)<br><br>Global Task Force / CGLU<br><br>FMDV<br><br>ONU Habitat | <br><br>30 k€ en 2013<br><br>Non connu<br><br>90 k€ pour l'appui à la préparation d'Habitat III en Afrique francophone en 20 ?? | 215 k€<br><br>10 k€<br><br>nc<br><br>nc |
| | Participation au sein d'enceintes internationales | Groupe informel des bailleurs de fonds sur la décentralisation DELOG | Delog | | 20 k€/ |
| | | Cities Alliance | Cities Alliance | Apport annuel de :<br>100 k U$ du MAEDI<br>150 k U$ de l'AFD | Un ETI<br>75k€<br>112 k€ |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Commission européenne | Commission européenne | | Un END |
| | | PNUD | PNUD | | 1 ETI |
| | | FAO | FAO | | 1 ETI |
| | | PPIAF- SNTA | PPIAF | 500 k€ de l'AFD sur 2011-2013 en appui aux PEFA sous souverain | 167 k€ |
| Appui au mouvement municipal<br>- Rapport Gold II<br>- Rapport Gold III<br>- Post 2015<br>- CLFD<br>- Commission méditerranée | | CGLU | CGLU | <br>160 k€ pour 2011-2012<br>150 k€ en 2011 (AFD)<br>30 k€ en 2013<br>50 k€ en 2013<br>50 k€ par an en 2013-2015 | Deux ETI<br>80 k€<br>50k€<br>10 k€<br>17k€<br>17k€ |
| | | CGLUA | CGLUA | 700 k€ sur FSP mobilisateur de 2007 à 2013<br>40 k€ de l'AFD pour le réseau DAF en 2013<br>??<br>64 k€ de l'AFD pour Africités 2012 | 100 k€<br>13k€<br>180 k€<br>21k€ |
| | | CCT UEMOA | CCT-UEMOA | Subvention de 60 k€ en 2012 | 20 k€ |
| | | CUF | | 100 k€ / an du MAEDI (DAECT)<br>100 k€ / an de l'AFD | 100k€<br>100 k€ |
| | | AIMF | AIMF | Contribution annuelle de 1 300 k€ | 1 300 k€ |

| | Estimation moyenne annuelle sur les trois dernières années | | |
|---|---|---|---|
| | FSP bilatéraux, FSP mobilisateur (GUFL) Crédits DAECT[134] | Appuis multilatéraux (crédits centraux et FSP mobilisateur CGLUA) | TOTAL |
| **MAEDI** | | | |
| Crédits centraux et FSP | 6 000 000 | 974 000 | 6 974 000 |
| ETI, JEA, END | 1 500 000 | 1 200 000 | 2 700 000 |
| Contribution | | 1 300 000 | 1 300 000 |
| Total annuel | 7 500 000 | 3 474 000 | 10 974 000 |
| % | 68 % | 32 % | 100 % |
| | | | |
| **AFD** | | | |
| Subventions | 2 550 000 | 463 000 | 3 013 000 |
| % | 85 % | 15 % | 100 % |
| | | | |
| **Total[135]** | | | |
| En k€ | 10 050 000 | 3 937 000 | 13 987 000 |
| En % | 72 % | 28 % | 100 % |

**Pour le MAEDI :**
Sur la base d'un coût paramétrique moyen d'un poste d'ETI, de JEA ou d'END de l'ordre de 150 000 euros par an et sans prendre en compte les coûts directs du département (postes de travail, missions…) le budget annuel moyen de l'action multilatérale du MAEDI pour ces trois dernières années est de l'ordre de 3 474 000 euros par an, ce qui correspond à un montant équivalent à 50 % de l'enveloppe annuelle cumulée des crédits de paiement des FSP en appui à la décentralisation et gouvernance locale, des coûts des ETI affectés à ces FSP ou placés auprès des ministères en charge de la décentralisation et des cofinancements apportés aux coopérations décentralisées.

Ceci est dire l'importance de ce volet d'action du MAEDI. Un tiers de l'enveloppe totale destinée à l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale est destinée à ces actions d'influence internationale.

**Pour l'AFD :**
En moyenne sur la même période, l'AFD a consacré une enveloppe de l'ordre de 463 000 euros par an pour des actions multilatérales (soit quatre fois moins que le MAEDI), sans prendre en compte les coûts directs de l'AFD (participation aux conférences internationales…).
L'AFD consacre 15 % de ses subventions à la décentralisation et la gouvernance locale à des actions multilatérales.

L'enveloppe de prêts de l'AFD en sous souverain est conséquente, environ 410 millions d'euros pour la période 2011-2013 mais ne concerne pas la géographie prioritaire du MAEDI[136].

**Pour le MAEDI et l'AFD confondus :**
Sur une enveloppe de subvention moyenne 14 millions d'euros par an consacrés à la décentralisation et la gouvernance locale, MAEDI et AFD confondus consacrent 4 millions à des actions multilatérales, soit environ 30 % de l'enveloppe totale, ce qui montre bien l'importance de cette dimension de l'action des pouvoirs publics français.

[134] Calcul réalisé sur la base d'un cofinancement moyen des projets de coopération décentralisée par la DAECT à hauteur de 4 millions d'euros par an sur les trois dernières années pour les géographies prioritaires du MAEDI.
[135] Ne sont pas pris en compte ici les budgets des C2D
[136] Les prêts concédés sur la période 2011-2013 concernent des collectivités territoriales turques, colombiennes et sud-africaines. Les derniers prêts à des collectivités des PPP remontent à 2008 (Dakar) et 2006 (Ouagadougou)

## 23. Réflexions stratégiques et plaidoyer international

Le premier volet d'activité du MAEDI sur le plan multilatéral est celui de la production de réflexions stratégiques sur la décentralisation et la gouvernance locale. Elles sont principalement réalisées dans le cadre de l'implication française dans des actions de plaidoyer international en faveur de la décentralisation et la gouvernance locale.

### 231. Appui à l'élaboration de textes internationaux

Le plaidoyer du MAEDI en matière de décentralisation et gouvernance locale s'inscrit dans le cadre de la contribution du MAEDI à l'élaboration et l'application des textes internationaux, qui sont aujourd'hui essentiellement :

- La charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale e (approuvée en 2008)
- Les lignes directrices internationales sur la décentralisation, l'accès aux services de base et la planification urbaine et territoriale d'ONU Habitat (approuvées en 2007 et 2009 pour les deux premières en cours d'adoption pour les troisièmes),
- La préparation de l'agenda international de la COP 2015, de l'agenda post 2015 et de la conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat III).

### 2311. Charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale

Le MAEDI a piloté l'élaboration de la « charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale », qui a été annexée à la communication « autorités locales acteurs du développement » de la commission européenne. Cette charte n'a pas de valeur contraignante.

Le suivi de son application par les Etats Membres a été confié à Platforma, mais force est de constater que le texte reste essentiellement déclaratif et est peu utilisé de manière opérationnelle pour orienter les politiques, stratégies et actions menées par les Etats membres en matière de gouvernance locale.

### 2312. LDI ONU Habitat

Depuis 2002, la France s'est impliquée dans un processus de plaidoyer pour l'adoption de lignes directrices internationales (LDI) en matière de décentralisation, accès aux services de base puis de planification urbaine et territoriale, lignes directrices qui ont été adoptées pour les deux premières par le Conseil d'administration d'ONU Habitat en 2007 et 2009.

Ces lignes directrices n'ont pas de valeur contraignante. La mission de chef de file pour la mise en œuvre de ces lignes directrices a été confiée par ONU Habitat au MAEDI. La France a coupé sa contribution volontaire à ONU Habitat en 2009.

Dans ce cadre, le MAEDI a :

- Ouvert deux postes de JEA (jeune expert associé) auprès d'ONU Habitat, dont un poste dans la branche gouvernance urbaine, unité gouvernance locale et décentralisation, dont le cahier des charges est concentré sur la mise en œuvre des LDI (70 % du temps de travail),
- Contribué à introduire des références aux LDI dans les documents internationaux :
    - Introduction de la référence au texte dans la résolution de l'AGNU sur l'agenda Habitat,
    - Parrainage de la résolution 23/9 du CA d'ONU Habitat encourageant les Etats à mettre en œuvre des lignes directrices

    - Inscription de l'initiative comme priorité en matière de décentralisation dans le document cadre sur la coopération "Coopération au développement une vision française"
- Promu le texte dans de nombreux espaces internationaux :
    - Réunions des partenaires lors des 5e et 6e FUM,
    - Première réunion internationale de suivi à Paris en octobre 2010.
    - Side event lors de la conférence des PMA (Istanbul) du Forum mondial de l'eau, de Rio+20…
    - Organisation par l'IGD d'un événement de sensibilisation lors du congrès mondial de CGLU.
    - Organisation par CUF d'une session de sensibilisation pour les CT françaises dans la cadre du forum de CUF.
- Favorisé la relation avec la coopération décentralisée comme dans le cas du Togo où l'opérationnalisation des LDI au niveau local est assurée au niveau de la commune d'Aneho dans le cadre de la coopération décentralisée avec le Conseil Général des Yvelines.
- Réalisé de nombreuses études et publications :
    - Réalisation du « Guide sur la gestion contractuelle des services de base en réseau » par l'IGD pour compléter les LDI par un guide opérationnel à destination des CT du Sud dans le cadre d'un groupe de travail présidé par le SG de CGLUA auquel le MAE a participé.
    - Financement de deux études du Global development network sur décentralisation et accès aux services de base au Sénégal et au Burkina Faso par le MAE.
    - Contribué à la réalisation d'un « Manuel pour la mise en œuvre coordonnées des LDI sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous » publié par ONU-Habitat
    - Réalisation d'un guide recensant les bonnes pratiques des acteurs publics et privés français dans le cadre d'un groupe de travail du PFVT présenté au FUM de Naples
    - Financé dans 6 pays (Togo, Burkina Faso, Sénégal, Comores, Laos et Bénin) des missions d'experts pour produire des études sur l'adaptation des LDI aux contextes nationaux, qui ont été confiées à l'IGD et à ENDA ECOPOP
    - Financé une capitalisation de cette expérience commanditée par CGLU et ONU Habitat qui a été réalisée en 2013 dans quatre des six pays concernés[137].

La capitalisation fait apparaître que « globalement, à l'exception du Togo (…), le niveau de connaissance des LDI par les différents acteurs est faible. Au-delà du cercle de ceux qui ont été directement impliqués dans le processus d'adaptation, l'information sur les LDI n'a pas réellement circulé même au sein des associations de pouvoirs locaux »[138].

Même dans le cas du Togo où l'adaptation des LDI au contexte national a rencontré la démarche ascendante du « quadrilogue » mise en œuvre au niveau national avec l'appui de la coopération décentralisée du Conseil Général des Yvelines et l'IGD depuis 2007, la question de la mise en œuvre opérationnelle d'actions reste un réel problème.
Cela est souligné par le rapport de capitalisation qui indique que « quelques comités locaux ont pu élaborer des plans d'action et identifier des priorités d'intervention au niveau de leurs communes, mais ils ont eu cependant du mal à engager leur mise en œuvre »[139]

[137] Sembene M., Capitalisation des expériences d'appui à l'adaptation des lignes directrices sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous aux contextes nationaux dans quatre pays d'Afrique : Burkina Faso, Sénégal, Togo et Comores.
[138] Sembene, op. cit.
[139] Sembene, op. cit.

Le rapport de revue approfondie du FSP APRODECT va dans le même sens et souligne que depuis sa constitution en 2012 le « Comité National de Pilotage pour la mise en œuvre des Lignes Directrices Internationales sur la Décentralisation et l'Accès aux Services Essentiels pour Tous – Togo » ne s'est jamais réuni, et que les opérateurs de service public membres du dit Comité reconnaissent ne pas être en capacité d'appliquer au sein de leurs institutions les lignes directrices qu'ils ont contribué à adopter, du fait des contraintes économiques auxquelles ils sont confrontés..

L'articulation entre les orientations internationales définies dans les LDI, les politiques nationales et leur matérialisation opérationnelle sur le terrain reste donc encore à améliorer. En particulier on note une absence de relation entre la JPO présente au siège à Nairobi et la plupart des ETI et projets FSP.

Le manque de dissémination des LDI semble venir de la faiblesse (politique et financière) d'ONU Habitat dans le système des Nations Unies, comme le montre le fait que son rôle de point focal pour les gouvernements locaux lui est de fait contesté par d'autres organismes du système des nations Unies (en particulier le PNUD), ONU Habitat s'intéressant principalement aux villes plus qu'aux collectivités territoriales de manière globale. Il vient aussi au sein d'ONU Habitat d'un faible portage (politique, technique et financier) par ONU Habitat de la problématique des LDI, et plus globalement de la thématique de la décentralisation et des autorités locales auprès des Etats membres et dans le débat international.

C'est donc la France qui a porté quasiment exclusivement seule la promotion du texte sur les LDI au sein d'ONU Habitat.

Une inflexion dans le discours d'ONU Habitat dans le cadre des négociations diplomatiques en cours sur la nécessité d'une gouvernance multiniveau associant Etats et autorités locales, peut laisser espérer un meilleur portage de la problématique par ONU Habitat, sous réserve que cette institution en ait le poids suffisant.

## 2313. Les négociations diplomatiques : COP 21, agenda post 2015 et Habitat III

Le MAEDI est fortement impliqué dans les espaces de préparation des grandes rencontres de l'agenda international du développement des années à venir que sont la COP 21, l'agenda post 2015 et le processus de préparation de la conférence des Nations unies sur les établissements humains (Conférence Habitat III) qui se tiendra en 2016.

**Agenda post 2015 :**

Le travail sur l'agenda post 2015, au sein de l'open working group sur les ODD (processus de prénégociation intergouvernementale réunissant 70 Etats membres), réunit l'Allemagne, la Suisse et la France dans le but d'obtenir un objectif dédié dans le domaine urbain, objectif qui là aussi s'inscrit dans une logique interministérielle et demande la construction d'un message commun en franco-français avec les ministères concernés.

La chaise franco-germano-suisse est un des principaux promoteurs de la création d'un objectif dédié à des villes territoires durables et inclusifs.

L'ODD promu prévoit une cible sur le renforcement des capacités des autorités locales.

Dans les négociations actuelles, il s'agirait de la seule référence aux autorités locales de l'ensemble des ODD et de leurs cibles.

Toutefois, si ce thème suscite un intérêt croissant, il apparait encore comme trop novateur (ou trop clivant ?) pour faire l'objet d'un ODD, de par sa complexité et son échelle d'intervention. Il est donc peu probable qu'un ODD sur l'urbain soit retenu, ce qui entrainerait la disparition de la moindre référence aux autorités locales dans les ODD.

**Habitat III**

Habitat 3 redéfinira pour les 20 ans à venir l'agenda Habitat centré sur deux piliers : accès à un logement décent pour tous et urbanisation durable. La forte montée en puissance de l'urbanisation durable dans l'agenda international laisse entrevoir une place croissante des enjeux urbains dans l'agenda Habitat.

La déclaration finale de la conférence Rio+20 affirmait pour la première fois le rôle positif d'une urbanisation bien planifiée pour le développement durable et la ville durable est identifiée comme pouvant faire l'objet d'un ODD. La première édition du segment d'intégration d'Ecosoc (nouveau format visant à renforcer le rôle de conseil d'Ecosoc auprès de l'AGNU) a été dédiée à l'urbanisation durable (mai 2014) témoignant de cette forte montée du thème dans l'agenda multilatéral.

La préparation d'Habitat III se fait dans un contexte de coordination interministérielle sur le domaine de l'urbain mené par le METL/MEDDE chargé de préparer le rapport national sur les politiques urbaines en France (bilan sur les 20 dernières années et prospective), en lien avec les positions multilatérales portées par le MAEDI Les rapports nationaux comportent également un volet sur la décentralisation.

Elle est fortement liée à l'élaboration de l'agenda post 2015 des Nations unies. Dans le cas où un Objectif dédié portant sur les questions urbaines serait adopté, la conférence Habitat 3 sera dédiée à sa mise en œuvre.

La France s'implique en particulier à travers

- La mise à disposition d'un JPO (en cours de recrutement)
- L'appui à l'élaboration de lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale, qui constitueront une contribution majeure au futur agenda Habitat (la planification urbaine faisant partie des priorités du plan stratégique d'ONU Habitat et ayant été identifiée comme axe majeur du futur agenda)
- L'appui à l'élaboration d'une position francophone : appui à l'élaboration des rapports nationaux en Afrique francophone et promotion de l'agenda urbain dans le cadre du Sommet de la francophonie.

**COP 21**

Dans le cadre de la préparation de la Cop 21, le thème ville et changement climatique a été défini comme priorité de « l'agenda positif », les villes étant responsables de 75% des émissions de gaz à effet de serre.

Le pilotage du sujet est confié au MEDDE/MLET.

**Une parole qui reste encore peu entendue :**

La parole française sur la place des autorités locales, l'importance de la gouvernance urbaine et sur le rôle des villes, parole forte et inscrite dans la durée, est paradoxalement peu relayée par les associations municipalistes (CGLU ne promeut pas de cible sur la problématique de la décentralisation dans le cadre de l'agenda post 2015) reste encore peu entendue et peine à déboucher sur une réelle mise à l'agenda de cette problématique au niveau des négociations diplomatiques en cours, tout portant à croire qu'il n'y aura pas d'ODD consacré à la ville durable.

## 2314. La participation aux foras internationaux : FUM, congrès CGLU, Africités

En lien avec la participation française aux négociations internationales, la France participe activement aux différents foras internationaux en lien avec les problématiques de la gouvernance urbaine, de la décentralisation et de la gouvernance locale, que ce soit les foras organisés par les organisations de collectivités territoriales (Africités, Congrés Mondial de CGLU…), par les organisations du système des Nations Unies (Forum Urbain Mondial, Rio + 20…) ou par d'autres acteurs (Forum Mondial de l'Eau…).

A cette occasion, le MAEDI, appuyé par le PFVT, coordonne les délégations françaises, qui regroupent généralement de 150 à 250 participants et organise ou contribue aux séances (prise de parole dans les séances plénières, organisation de side events…), organise des réunions parallèles et développe des contacts pour présenter et faire du lobbying en faveur des positions françaises.

## 232. Participation au sein d'enceintes internationales

Parallèlement à ce travail de réflexion et de plaidoyer international dans les instances onusiennes, à la participation aux foras internationaux, le MAEDI participe principalement de quatre espaces internationaux qui agissent dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale :

- Le groupe de travail des PTF sur la décentralisation et la gouvernance locale, Delog,
- Cities Alliance
- La Commission européenne
- Le PNUD

D'autres participations au sein d'enceintes internationales dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale existent, en particulier à la FAO (un ETI).

## 2321. Delog

Delog est la seule enceinte internationale exclusivement consacrée à la décentralisation et à la gouvernance locale. Fondée en 2006, elle est constituée en réseau informel qui regroupe la plus grande partie des coopérations bi et multilatérales et des agences actives en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale. Son secrétariat est porté par la GiZ.

L'AFD et le MAEDI font partie du réseau, même si dans les faits c'est principalement le MAEDI qui y participe.

L'activité du réseau est centrée sur les échanges d'information et les débats entre les membres, par courriel et à l'occasion d'une réunion annuelle de tous les membres.

Depuis 2012, le MAEDI fait partie du sous-groupe de travail sur la formation (Learn4dev) qui a élaboré un module type de formation avec l'ECDPM. Après une première formation réalisée au Mozambique, le MAEDI a financé, sur la base de ce module, une formation au Bénin sur

l'harmonisation de l'aide dans le champ de la décentralisation. Une deuxième formation du même type était prévue au Burkina Faso mais n'a pas encore pu se tenir faute de consensus entre les PTF.

Le financement du MAEDI a été reporté sur une étude sur le rôle des services publics locaux dans l'atteinte des OMD au Ghana, au Burkina Faso et en Mauritanie, visant à produire des éléments de référence sur les effets de la décentralisation en matière de services rendus aux citoyens.

Au-delà de l'indéniable intérêt à échanger entre les différentes coopérations, Delog ne débouche pas à ce jour sur de réelles actions concertées entre les PTF (en dehors des formations mentionnées ci-dessus), un consensus relativement large se faisant sur le fait que la plupart des membres du réseau sont plus consommateurs qu'acteurs de celui-ci. La participation française se situe parmi l'une des plus active des membres du réseau, contribuant fortement à la diffusion et circulation d'information au sein du réseau.

## 2322. Cities Alliance

Lancé en 1999 à l'initiative d'ONU Habitat et de la Banque Mondiale, Cities Alliance est une plateforme multi-partenariale adossée à un « trust fund » dédié au développement urbain et à l'atteinte de la cible N°11 des OMD sur l'habitat insalubre.

Le MAEDI et l'AFD sont membres de Cities Alliance et contribuent à son fonctionnement par leurs cotisations et la mise à disposition depuis 2010 d'un ETI qui travaille sur la stratégie Afrique de Cities Alliance. Le MAEDI est membre du comité exécutif de Cities Alliance.
La France s'implique particulièrement dans deux programmes multi-partenariaux de Cities Alliance

- Le programme pays Burkina Faso, fortement articulé au FSP GUFL
- Le programme conjoint sur l'agenda post 2015 et Habitat 3

De fait, Cities Alliance est plus axé sur les thématiques urbaines que sur la thématique de la décentralisation.

## 2323. Commission européenne

Depuis 2012, un END (expert national détaché) est mis à disposition de l'unité B2 Société Civile et Autorités Locales de la direction générale développement et coopération de l'UE pour :

- Faire progresser l'appui de l'UE à la coopération décentralisée
- Donner un appui qualitatif aux DUE sur la mise en œuvre de la ligne thématique OSC/AL
- Donner un appui aux projets d'appui à la société civile

Fortement déconnecté des autres appuis français aux processus de décentralisation et gouvernance locale, il agit essentiellement à son propre niveau dans le cadre du mandat qui lui est donné par l'unité au sein de laquelle est détaché.

Par ailleurs, le MAEDI est sollicité pour réagir aux différents documents de stratégies ou de programmations de l'UE. Dans ce cadre, il a produit en 2013 un non-papier afin de donner des orientations françaises pour la mise en œuvre de la Communication sur les autorités locales de 2013. Ce non-papier a également fait l'objet de diffusion dans les pays d'intervention (notamment dans les groupes de bailleurs, comme en Tunisie par exemple).

Enfin la France participe au plaidoyer appuyé par ONU Habitat en faveur du renforcement des activités urbaines de DEVCO, aujourd'hui majoritairement centrées sur les infrastructures.

## 2324 PNUD :

Depuis 2010, un ETI est détaché au PNUD, où il a développé une initiative appelée « Global Water Solidarity » qui est « est une coalition de gouvernements locaux, régionaux et nationaux, d'institutions publiques et privées et d'organisations de la société civile issus d'Europe, d'Asie et d'Afrique » qui a été lancée lors du Forum Mondial de l'Eau de Marseille et qui se veut « un nouvel outil international pour promouvoir la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement »

Cette initiative est également fortement déconnectée des autres appuis français à la décentralisation et la gouvernance locale.

## 233. Conclusion : un plaidoyer engagé et ambitieux mais dispersé et essentiellement orienté vers l'urbain.

L'approche portée par les stratégies françaises a été inscrite dans le chapitre « Développement des territoires » de la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, structurée autour de quatre priorités :

- faire des collectivités locales le catalyseur de la démocratie de proximité et de la concertation entre tous les acteurs du développement local ;
- participer au renforcement des capacités des collectivités territoriales ;
- améliorer conditions de vie et la productivité urbaine ;
- contribuer à un aménagement des territoires urbains qui préserve l'environnement et les autres biens publics mondiaux.

Le document « orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine »[140], puis les travaux réalisés dans le cadre du PFVT (« Accès aux services de base pour tous et appui aux processus de décentralisation », « Orientation de l'aide française en faveur de la maîtrise d'ouvrage publique locale »…) mettent au centre le rôle des autorités locales dans la gouvernance urbaine.

Dans ce cadre, la France porte une des approches les plus ambitieuses dans le débat multilatéral sur le développement urbain, l'ensemble de ses stratégies (gouvernance urbaine, planification urbaine et maitrise d'ouvrage) étant centrées sur la promotion d'une approche territoriale intégrée et le rôle stratégique des collectivités territoriales.

Dans le cadre des négociations diplomatiques en cours et dans les foras internationaux, la France est le pays qui promeut le plus activement la création d'un objectif dédié à l'urbain mais aussi la décentralisation à travers la promotion d'une cible dédiée au renforcement des capacités des autorités locales.

Toutefois :

- cette approche demeure minoritaire face à une approche anglo-saxonne plus sectorielle et centrée sur les "communautés de base", selon laquelle les autorités locales se situent au même plan que les autres groupes (jeunes, femmes, secteur privé, etc.) et elle peine à déboucher sur des résultats opérationnels.
- au regard des moyens humains et matériels limités, le travail de réflexion stratégique et de plaidoyer, fort important et mobilisant fortement les rédacteurs au département ainsi que les ETI/JEA/END dans des postes multilatéraux apparait particulièrement fragmenté et dispersé sans suffisante mise en réseau ni valorisation des différentes expériences de terrain (projets FSP en particulier) pour alimenter les réflexions stratégiques et les actions de plaidoyer.

[140] DGM, MAEDI, 2012

- son contenu apparait particulièrement orienté vers les problématiques urbaines plus que vers les questions de décentralisation et de gouvernance locale concernant l'ensemble des types de collectivités territoriales : urbaines et rurales, communales et régionales.
- Les dimensions politiques, et donc clivantes de la décentralisation et de la gouvernance territoriale sont peu ou pas prises en compte. L'utilisation du concept de gouvernance territoriale amenant parfois à minorer le rôle décisionnel des autorités locales[141].

## 24. Appui au mouvement municipal

L'appui donné par le MAEDI au mouvement municipal est un appui multi-niveaux :
- Au niveau mondial, avec un appui à CGLU
- Au niveau africain avec un appui à CGLUA
- Au niveau de l'Afrique de l'Ouest avec un appui au CCT UEMOA
- Au niveau national avec des appuis donnés aux APL, que ce soit CUF en France ou les APL des pays d'intervention du MAEDI

### 241. CGLU

CGLU fondé en 2004, regroupe l'ensemble des collectivités territoriales au niveau mondial et est appuyé par le MAEDI depuis sa création.

L'équipe technique de CGLU est composée d'une dizaine de cadres et CGLU mobilise un budget de l'ordre de 2,5 à 3 millions d'euros par an.

La France est un des principaux partenaires bilatéraux de CGLU. Le MAEDI appuie CGLU avec :
- la mise à disposition de deux ETI :
  - Un ETI en charge de l'appui à l'élaboration du rapport GOLD III puis GOLD IV
  - Un ETI en charge de l'appui à la commission des finances locales de CGLU.
- des subventions de l'ordre de 50 à 100 000 euros par an mobilisées sur les crédits centraux du département.

La commission des finances locales de CGLU, repose essentiellement sur le dynamisme et l'implication de l'ETI mise à disposition, qui après avoir travaillé principalement à l'échelle africaine redéploye son action sur les autres géographies de CGLU (Asie, Amérique latine…).

Le MAEDI contribue en particulier les travaux de préparation de l'agenda post 2015 et de la conférence Habitat 3 à travers un appui à :
- la Global Task Force des autorités locales et régionales pour l'agenda post 2015 et Habitat III, qui fédère les principales associations d'autorités locales.
- Au rapport GOLD IV, qui est de fait l'outil de construction des agendas des collectivités territoriales en vue des grands rendez-vous de l'agenda international (Habitat III et agenda post 2015), toutefois l'ETI en charge de cet appui ne participe pas aux réunions stratégiques de l'équipe technique de CGLU, et la contribution de CGLU à la préparation de l'agenda international est largement assujettie à sa capacité à mobiliser les financements internationaux nécessaires à préparer et construire des positions puis à les défendre dans les différents espaces de préparation de ces rendez-vous.

[141] Par exemple, le dernier document du PFVT, « orientations de l'aide française en faveur de la maîtrise d'ouvrage publique locale » dit : « les stratégies françaises de l'aide au développement urbain soutiennent la mise en place d'une démarche politique de planification urbaine stratégique associant l'ensemble des acteurs et la population. Celle-ci doit permettre (…) de dépasser les limites temporelles des cycles politiques pour inscrire dans la durée les processus (…) nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de la planification urbaine stratégique ». Or justement, le rôle du politique est bien de pouvoir remettre en cause les stratégies de planification urbaine précédemment définies.

Le partenariat avec CGLU renforce la visibilité de la France en tant que principal Etat membre soutien du renforcement du rôle des collectivités locales dans le débat international. Cette influence a été renforcée par l'élection de deux co-présidents français au dernier congrès mondial : Anne Hidalgo et Alain Juppé.

La France est également un des seuls Etats à apporter un soutien politique à la revendication de CGLU d'obtenir un statut d'observateur au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, bien que la demande n'ait pas été déposée formellement à ce jour par CGLU et ne semble plus à l'agenda de CGLU.

## 242. CGLUA

CGLUA, fondé au début des années 2000, a bénéficié de l'appui d'un volet d'un FSP mobilisateur[142] de 2007 à 2013 et de l'appui de crédits centraux pour le financement du LEDNA (Local economic devlopment network of africa) au Togo et au Bénin.

L'ETI en charge de l'appui à la commission des finances locales de CGLU, a longtemps été basé dans les locaux de CGLUA à Rabat, au sein de l'équipe d'une demi-douzaine de cadres de CGLUA.

La mise en œuvre du FSP mobilisateur a été particulièrement délicate :

- au départ du fait des tensions internes à CGLUA liées à la localisation du siège, ce qui a amené pendant une période à un quasi bicéphalisme de l'institution,
- ensuite de la difficulté à faire entrer l'appui au processus de constitution de l'institution CGLUA dans le cadre d'un FSP conçu comme un « projet », sans la présence d'un ETI chef de projet qui puisse piloter celui-ci.

L'appui donné a été de l'ordre de 100 000 euros par an (700 000 euros en 7 ans), ce qui correspond à environ 5 % du budget annuel de CGLUA qui est aujourd'hui de l'ordre de 2 millions d'euros par an.

Le FSP a contribué à la mise en œuvre du GADDEPA (programme de gouvernance, plaidoyer et développement décentralisé pour l'Afrique) qui est le document de planification stratégique de CGLUA élaboré en 2007, en particulier pour ce qui concerne l'organisation des sommets AFRICITES, la mise en place du réseau des femmes élues locales, le réseau des directeurs financiers, l'observatoire des finances locales, les études pour la mise en place de l'académie du local…

Le potentiel d'influence et d'appui du volet du FSP mobilisateur à CGLUA été largement sous exploité, l'essentiel des apports du FSP ayant été consacrés à financer des études confiées à des consultants externes et des actions menées dans le cadre de la commission finances locales. Peu de réflexions politiques sur l'appui à la décentralisation dans les pays dont CGLUA regroupe les collectivités n'ont été menées pour intervenir au niveau du continent en appui aux processus de décentralisation et aux collectivités territoriales.

## 243. Le Conseil des Collectivités Territoriales –Union Economique et Monétaire Ouest Africaines (CCT - UEMOA)

Le CCT UEMOA créé en 2011, lancé officiellement en 2012 se réunit depuis de manière régulière tous les 6 mois sur financement de l'UEMOA[143].

[142][142] Les FSP mobilisateurs sont des « projets qui contribuent à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement, appui à la gouvernance locale, etc.), notamment par l'entremise d'opérations pilotes » source site Diplomatie.gouv.fr

[143] L'UEMOA, est financé à 80 % par le reversement de taxes sur les importations de la zone UEMOA ce qui lui donne une grande indépendance par rapport aux bailleurs de fonds.

Sa vocation principale est d'être une instance de concertation entre les collectivités territoriales et l'UEMOA, comme le fait le comité des régions au niveau européen, avec un réel potentiel d'influence auprès du conseil des chefs d'Etat et du conseil de ministres de l'UEMOA.

Le MAEDI a souhaité soutenir la création du CCT UEMOA, et a accordé une subvention de 60 k€ pour contribuer au financement :

- D'un livre blanc sur la décentralisation financière
- Du réseau des femmes élues
- Du plan de communication du CCT

Le livre blanc est à ce jour en cours d'élaboration et les deux autres actions n'ont pas été mises en œuvre à ce jour, essentiellement pour des raisons administratives liées aux procédures financières de la Commission de l'UEMOA et du fait que le CCT de l'UEMOA souffre aujourd'hui de l'absence de mise en place d'un secrétariat permanent[144].

### 244. Associations de pouvoirs locaux internationales

Enfin, le MAEDI donne un appui aux APL de niveau international :

- CUF, à travers la convention entre la DAECT et CUF,
- L'AIMF à travers la contribution versée par le service des affaires francophones de NUOI.

Le MAEDI donne également un appui aux APL des PPP, en particulier lors des processus d'appui à la mise en œuvre des assises de la coopération décentralisée, des processus de mise en place et de fonctionnement des fonds nationaux d'appui à la coopération décentralisé (Sénégal, Maroc, Territoires Palestiniens…).

### 245. Un appui au mouvement municipaliste qui concerne tous les niveaux de celui-ci.

L'appui du MAEDI au mouvement municipaliste, va du niveau national au niveau mondial et concerne les principales organisations sous régionales de sa géographie d'intervention.

Toutefois l'impact potentiel de cet appui reste limité par le manque d'inscription de ces différents niveaux d'appui dans une stratégie d'ensemble.

## 3. Malgré une politique volontariste, des résultats en deçà des moyens mobilisés et des enjeux

Face aux enjeux auxquels doivent répondre les Etats et les collectivités territoriales, dans la perspective de restituer aux habitants un réel rôle de citoyen en capacité de s'impliquer dans la vie de la société et de construire au niveau de la société les espaces qui leur permette de s'impliquer dans la chose publique, l'action multilatérale du MAEDI parait à la fois volontariste et foisonnante, sans toutefois obtenir des résultats à la hauteur des enjeux poursuivis.

[144] Un FSP mobilisateur avec une composante d'appui au CCT en cours d'instruction. Son démarrage est prévu en 2015. Il prendra le relais des appuis ponctuels et stabilisera l'accompagnement de cette nouvelle structure.

## 31 Des facteurs explicatifs

Au regard de la clarté de la politique française d'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales, des efforts déployés par les personnels du MAEDI, par les ETI, JEA et END, de l'investissement financier consenti par les pouvoirs publics français, de la mobilisation des acteurs français (200 personnes au FUM de Medellin) et enfin de la richesse des pratiques des différents acteurs français qui appuient les processus de décentralisation et de gouvernance locale, les résultats atteints et la visibilité des apports français restent en deçà d'une part des enjeux et d'autre part de ce que l'on pourrait être en droit d'attendre.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer cette situation.

### 311. Une action internationale pour quels objectifs ?

La lecture transversale des actions françaises en matière de plaidoyer international, de réflexion stratégique et d'appui aux organisations des collectivités territoriales amène à se poser la question des objectifs de cette somme d'action.

En effet, on constate dans le temps un glissement des actions multilatérales du champ de la décentralisation et la gouvernance locale (tout le processus d'appui à la définition des LDI par exemple) vers le champ de l'urbain (appui à Cities Alliance par exemple), vers lequel se concentre désormais la plupart des actions internationales du MAEDI.

Indéniablement, la parole française dans le domaine de l'urbain est centrée autour de la question de la gouvernance urbaine et donc du rôle des autorités locales. Ceci est clair dans tous les documents de positionnement français sur le sujet et constitue indéniablement une originalité, une spécificité de la parole française, en partie partagé par d'autres Etats (Suisse, Allemagne…).

Toutefois le déplacement des actions multilatérales vers l'urbain amène deux évolutions :

- Une moindre prise en compte des autres collectivités territoriales, que ce soit les communes rurales ou les autres niveaux de collectivités territoriales, qui constituent la majeure partie des collectivités territoriales dans le monde ; et donc une vision partielle de la situation des collectivités territoriales dans le pays
- La nécessaire prise en compte des autres dimensions de l'urbain (changement climatique, foncier, planification urbaine, aménagement du territoire, logement, …) qui de fait ramène la décentralisation et la gouvernance territoriale à une composante parmi d'autres.

L'agenda international (Habitat III en particulier) peut expliquer en partie ces évolutions. Mais les deux domaines ne sont pas interchangeables, et l'élargissement de l'action multilatérale du MAEDI à la question urbaine et aux nombreuses thématiques que celle-ci recouvre, amène à mobiliser beaucoup d'énergie pour être présent dans les espaces de dialogue politique et de construction des politiques internationales très vastes au regard des moyens disponibles, ceci au détriment de l'approfondissement des positions sur la décentralisation et la gouvernance locale.

Ce glissement de la problématique de la décentralisation et la gouvernance locale à l'urbain, associé au manque de préparation et de suivi rapproché des assistants techniques en poste au niveau multilatéral laisse une grande autonomie à chacun d'entre eux les ce qui peut expliquer que le centre de gravité de leur action se déplace vers des champs périphériques par rapport à la question centrale de la place des autorités locales dans la gouvernance territoriale.

## 312. Une dispersion des partenariats et des thèmes d'intervention

Le manque de clarification des objectifs des actions de réflexion stratégique, plaidoyer international et appui aux organisations internationales des collectivités territoriales a pour conséquence une dispersion à la fois des partenariats, des thèmes d'intervention, ainsi que des moyens mobilisés, moyens de plus en plus faibles et donc qui deviennent marginaux pour les partenaires.

Par exemple que représente une subvention (pluriannuelle, puisque décidée en 2012, et mise en œuvre en 2012, 2013, 2014) de 60 000 euros pour une institution comme le CCT UEMOA, dont le budget de fonctionnement annuel, essentiellement auto financé par l'UEMOA est de plus de 500 000 euros, ou une subvention annuelle de 50 000 euros à CGLU dont le budget est de l'ordre de 2,5 à 3 millions d'euros ?

Cette dispersion des moyens concerne aussi la dispersion de la capacité de dialogue politique avec les responsables politiques de ces partenaires. En effet, ce sont une dizaine de partenaires différents qui sont appuyés par le MAEDI et avec lesquels si l'on souhaite développer un rôle d'influence, il est nécessaire de prendre régulièrement des temps de dialogue politique permettant de travailler des positions communes.

Enfin, cette dispersion des partenariats entraine une dispersion thématique des domaines d'intervention, chaque partenaire ayant ses propres centres d'intérêt.

## 313. Une insuffisante articulation entre les différents types et niveaux d'intervention

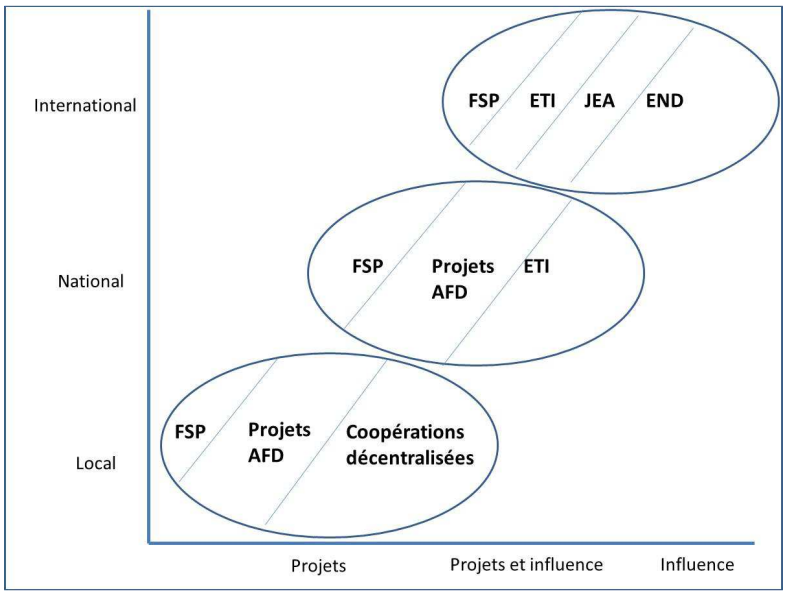
La coopération française a la chance d'articuler trois niveaux d'intervention (local, national, international), avec une multiplicité d'acteurs aux différents niveaux et donc une multiplicité d'expériences à chaque niveau :

- Au niveau local :
  - La grande majorité des FSP ont aujourd'hui un ou des volets territorialisés, qui développent des expérimentations à l'échelle d'une ou plusieurs collectivités territoriales
  - L'AFD met en œuvre des projets qui sont également territorialisés
  - La coopération décentralisée appuie des collectivités territoriales
- Au niveau national
  - Certains FSP ont des volets qui concernent le niveau national
  - Les ETI chefs de projet ou non, sont tous situés au niveau national, au sein d'un ministère ou d'une APL
- Au niveau international
  - Certains FSP appuient des organisations internationales
  - Des crédits centraux sont mobilisés pour appuyer les partenaires internationaux
  - Des ETI, JEA et END sont placés auprès de ces organisations internationales

Ces trois niveaux d'intervention représentent pour la France un potentiel extrêmement riche :

- Un vivier d'expériences de terrain et de leçons apprises du terrain utiles pour la contribution à la définition de politiques publiques nationales ou internationales
- Une connaissance des fonctionnements publiques nationaux et une capacité d'influence sur ceux-ci
- Une connaissance des fonctionnements des organisations internationales et une capacité d'influence sur ceux-ci

Or le constat est celui d'une déconnexion verticale entre ces trois niveaux et d'une déconnexion horizontale des actions menées avec les différents partenaires à chaque niveau. Comme l'a souligné un partenaire, l'appui français est « saucissonné » horizontalement et verticalement.

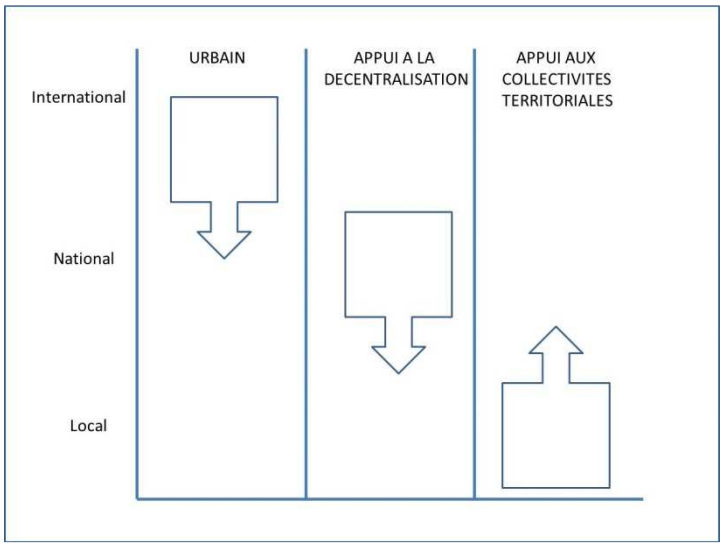



Ceci à tel point que ce sont les évaluateurs qui a plusieurs reprises ont été amenés à informer un partenaire du MAEDI, voire un assistant technique du MAEDI de l'existence de telle ou telle action, de tel ou tel poste d'expert pouvant servir de relais ou pour le moins d'interlocuteur.

Par exemple, le travail réalisé depuis Nairobi autour de l'opérationnalisation de la mise en œuvre des LDI se fait majoritairement sans lien avec les expériences locales et nationales développées par les coopérations décentralisées, les FSP, les projets de l'AFD qui pourtant ont accumulé des expériences extrêmement importantes en la matière.

Un des seuls cas de synergie est celui du Togo, où le travail d'opérationnalisation des LDI en matière d'accès aux services de base s'est fait en s'appuyant sur la pratique du quadrilogue mise en place par l'Union des Communes du Togo avec l'appui de l'IGD, de la coopération décentralisée et d'un FSP.

La déconnexion entre les niveaux recouvre aussi une déconnexion entre les thématiques, l'essentiel du travail au niveau multilatéral concernant l'urbain, alors que la majeure partie du stock des projets du MAE concerne l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, les expériences en matière de développement urbain étant plus situées dans le portefeuille d'action de l'AFD et dans une moindre mesure dans les actions des collectivités territoriales au titre de la coopération décentralisée.



Ce manque d'articulation entre les niveaux d'intervention et au sein des niveaux, affaiblit la capacité française à produire des positions novatrices, basées sur des expériences concrètes.

### 314. Un manque de moyen pour coordonner, animer et mettre en réseau les acteurs français de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale

A ce jour, le pôle GRT, est constitué de cinq rédacteurs :

- Un sur le foncier
- Un sur l'urbain
- Un sur la réforme de l'Etat, plus spécifiquement sur la formation des hauts fonctionnaires
- Un sur l'aménagement du territoire, les relations Etat-collectivités, la décentralisation et la gouvernance locale,
- Un sur la décentralisation et la gouvernance locale

Les rédacteurs sur l'urbain et le foncier peuvent s'appuyer sur des plates-formes multi-acteur, le PFVT et le comité technique foncier et développement.

Dans le champ de la décentralisation et de la gouvernance locale il n'existe pas de telle plate-forme, alors que les acteurs sont variés, que les projets (FSP, C2D, AFD, coopérations décentralisées…) sont nombreux et diversifiés, que les personnels mobilisés (ETI, JEA, END…) sont également nombreux.

Il y a donc un manque de moyen humain pour connaître, mettre en réseau, animer, coordonner et valoriser cette somme d'expérience et de ressources que représente l'action française en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

Des efforts sont faits pour contribuer à une mise en réseau des acteurs (bulletin périodique, mailing list, séminaire annuel), mais une bonne valorisation des expériences locales, un appui à la remontée des expériences locales vers les niveaux nationaux et internationaux, le développement de réflexions communes pour alimenter les positions de la France en matière de décentralisation et de gouvernance locale… ne peut être réalisé par une seule personne.

Il y a donc une réelle déperdition de l'expertise française, et de la capacité à contribuer utilement à la réflexion et à l'élaboration de positions sur la décentralisation et la gouvernance locale.

## 32 L'action multilatérale du MAEDI en matière de décentralisation et gouvernance locale, des priorités à redéfinir, des moyens à redéployer

Si la décentralisation et la gouvernance locale, sont toujours une des priorités politiques du MAEDI dans ses stratégies de coopération et d'influence, il est évident que le MAEDI possède des avantages comparatifs énormes par rapport aux autres coopérations :

- l'historique de son implication en appui à la décentralisation,
- la diversité des expériences de terrain dans lesquelles il est impliqué qui peuvent lui permettre de produire une réflexion, des positions et d'alimenter des politiques internationales contraignantes ou non à partir d'une réelle assise expérientielle,
- le réseau des relations de coopérations décentralisées, extrêmement diversifiée et dont l'expertise est aisément mobilisable
- la diversité des outils d'appui, avec en particulier les appuis à travers la mise à disposition d'ETI qui est devenue une spécificité de la coopération française
- son implication dans les secteurs urbains et fonciers, qui enrichissent l'approche française, et lui permettent de participer des espaces de négociation internationale;

Toutefois pour valoriser ces avantages comparatifs, il serait nécessaire que le MAEDI se dote (ou redéploye) des moyens lui permettant de suivre et valoriser les actions de terrain de les articuler avec

les appuis donnés au niveau national et international, et de faire redescendre les demandes des niveaux internationaux et nationaux vers le terrain.

Ce travail d'animation de réseau, visant à connaître de manière approfondie les actions de terrain demanderait de renforcer les moyens du Département, de se doter d'une expertise méthodologique et d'assurer une stabilité des personnes en charge de ces fonctions.