



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

Rapport final

Octobre 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

Le présent rapport a été rendu possible par la collaboration dans chacun des pays où des missions ont été réalisées et en France de :

BAZIE Mathias, ACACIA, Burkina Faso

DJADI Amadou, Niger

ETIENNE Antonio, INUJED, Haïti et République Dominicaine

HACQUIN David, CIEDEL, Niger

HEEREN Nicolas, CIEDEL, Namibie

KEITA Mamadou, DELTA C, Mali

NIANG Ibrahima, Mauritanie

OLIVEIRA Ana-Maria, CIEDEL, Cap Vert

RAKOTOZAFY José, FFF Malagasy Mahomby, Madagascar

SAAF Abdallah, CERSS, Maroc

SERNA Arnaldo, Escuela para el Desarrollo, Pérou

TOMETY Simon Narcisse, LIFAD, Bénin

TAGODOE Kouassi, IRFODEL, Togo

VINCENT Pascale, CIEDEL, Cap Vert et note de synthèse sur le modèle français de décentralisation

De très nombreux anciens étudiants du CIEDEL.

Ainsi que de Marion ANVROIN (Gouv), Hana RAKEM (Gouv) et Maxime POISSONIER (DPR) du MAEDI.

Qu'ils soient ici remerciés pour leur apport à la réflexion collective qui a permis l'élaboration du présent rapport.

Un remerciement spécial à Gary Moore (†) pour avoir accompagné la rédaction du présent rapport.

Table des matières

Table des sigles et acronymes	7
1. Rappel de la commande d'évaluation :	9
11. Justification.....	9
12. Enjeux, objectifs, champs et résultats attendus de l'évaluation.....	10
13. Evolution de la commande.....	11
2. La démarche méthodologique et le déroulement de l'évaluation	12
3. L'approche française et les outils d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.....	15
31. Déconcentration, décentralisation, gouvernance locale, de quoi parle-t-on ?	15
32. L'approche française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale	17
4. Bilan des principaux outils français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale	21
41. Bilan des projets FSP Pays	22
411. Cohérence de la conception des projets : la logique d'intervention du projet était-elle cohérente ?.....	23
412. Efficacité des projets : quelle appréciation peut-on porter sur le suivi évaluation et les résultats des projets ?	24
413. Efficience des projets : les moyens humains et financiers ont-ils permis d'atteindre les objectifs fixés ?	24
414. Gouvernance des projets : les modalités de pilotage ont elles facilité l'exécution des projets ?.....	25
415. Pertinence des projets.....	25
416. Pertinence de l'expertise mobilisée	28
417. Cohérence : y-a-t-il eu concertation entre acteurs français et synergie entre leurs interventions ?.....	31
418. Cohérence : y-a-t-il eu articulation entre les projets mis en œuvre et les interventions des autres PTF ?	33
419. Appropriation et pérennité : Quel a été le niveau d'appropriation des projets et quelle a été la pérennité des effets de ceux-ci ?.....	34

420. Quelle a été la prise en compte du développement durable et du genre dans la conception et la mise en œuvre des projets ?	35
421. Quel a été l'impact des projets sur les processus de décentralisation	35
42. Bilan de l'appui à la coopération décentralisée	36
43. Bilan des principaux autres appuis à la décentralisation et la gouvernance locale	37
44. Bilan des appuis multilatéraux et du plaidoyer international du MAEDI.....	39
45. L'appui français à la décentralisation et la gouvernance locale, un mécano ambitieux qui reste à monter.....	43
5. Etat des processus de décentralisation dans les pays prioritaires pour la coopération française	45
6. Les enjeux de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale en 2014	52
61. Condamnés à réussir la décentralisation	52
62. Les enjeux de la décentralisation en 2014:	53
7. Contraintes et atouts et de l'expérience française d'appui aux processus de décentralisation et gouvernance locale	55
71. Contraintes :	55
72. Atouts :	56
73. Un réel potentiel mais qui demande à être valorisé.....	57
8. Recommandations pour la définition d'une stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale :	58
81. L'appui à la décentralisation, aux collectivités territoriales et à la gouvernance territoriale : une priorité politique pour l'Etat français ?	58
82. Orientations.....	59
821. Clarifier les finalités de la coopération en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale	59
822. Clarifier le champ de la stratégie : appuyer la décentralisation institutionnelle, les collectivités territoriales, la gouvernance locale ou la gouvernance territoriale ?.....	61
823. Chercher des convergences d'intérêt à décentraliser entre les dirigeants, les élus locaux et les citoyens et leurs organisations,	63
824. Ne pas diffuser un modèle mais s'appuyer sur des principes.....	64
825. Inscrire la stratégie française d'appui à la décentralisation en lien avec les stratégies des autres PTF.....	66
826. Prioriser l'appui aux associations de pouvoir locaux pour agir sur le plan international	66

827. Promouvoir la prise en compte de la décentralisation dans les politiques, programmes et projets sectoriels	66
83. Démarches.....	67
831. Clarifier le portage politique de la stratégie.....	67
832. S’inscrire dans le long terme	67
833. Articuler les niveaux et les espaces d’intervention.....	68
834. Développer des conditionnalités de l’aide en lien avec l’effectivité de la décentralisation .	69
835. Prioriser des espaces d’intervention en fonction des enjeux de la France.....	69
836. Inscrire l’appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale dans une perspective d’intérêt mutuel.	69
84. Partenariats	70
841. En France	70
842. Au niveau international et multilatéral : développer les relations partenariales en amont et pendant la mise en place des appuis	73
85. Outils	75
851. Outils de financement.....	75
852. Expertise	80
853. Constituer un pool d’ambassadeurs de la décentralisation et la gouvernance territoriale .	82
854. Capitaliser, produire des connaissances, influencer	83
855. Dispositifs institutionnels à mettre en place.....	86
86. Conditions pour la mise en œuvre des recommandations :	98

Volume des annexes :

- Liste des FSP étudiés
- Documentation consultée
- Liste des personnes rencontrées
- Termes de référence
- Note de cadrage finale, Septembre 2013, 22 pages
- Note d'étape N° 1, janvier 2014, 31 pages
- Note d'étape N° 2, aout 2014,
- 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,
- Note de synthèse sur le modèle français de décentralisation, décembre 2013,
- Note de synthèse sur la stratégie et les outils française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, janvier 2014
- Bilan synthétique de l'état de la décentralisation en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France (Caraïbes, Moyen Orient), mars 2014
- Note de synthèse, l'appui à la coopération décentralisée : un appui à la décentralisation, juin 2014
- 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
- Note de synthèse sur les appuis multilatéraux à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI, aout 2014.

Table des sigles et acronymes

ABG	Aide Budgétaire Globale
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle
AC	Attachés de coopération
ADF	Assemblée des Départements de France
AFCCRE	Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AFD	Agence Française de Développement
AFD / DPO	Agence Française de Développement / Division du Partenariat avec les ONG
AFETI	Agence Française d'Expertise Technique Internationale
AICDD	African institute for Community Driven Development
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AIRF	Association Internationale des Régions Francophones
AMCHUD	African Ministerial Council on Housing and Urban Development
AMF	Association des Maires de France
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APL	Associations des Pouvoirs Locaux
APRODECT	Appui au Processus de Décentralisation au Togo (FSP)
ARB	Agriculture Développement Rural et Biodiversité (division de l'AFD)
ARF	Association des Régions de France
ARGA	Alliance Maliennne pour Refonder la Gouvernance en Afrique
BM	Banque Mondiale
CADDEL	Conférence africaine de la décentralisation et du développement local
C2D	Contrat de Désendettement et de Développement
CCT-UEMOA	Conseil des Collectivités Territoriales de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
CDM	Chargé de Mission
CE	Commission Européenne
CEPIA	Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles
CGET	Commissariat Général à l'Egalité des Territoires
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CGLUA	Cités et Gouvernements Locaux Unis Afrique
CIEDEL	Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CLD	Collectivités Locales et Développement Urbain (division de l'AFD)
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
COCAC	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
COM	Collectivités d'Outre-Mer
COP 21	Conférence Paris Climat 2015
COPIL	Comité de Pilotage
CUF	Cités Unies France
CV	Curriculum Vitae
DAECT	Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales
DAS	Direction des Affaires Stratégique de Sécurité et du Désarmement
DELOG	Decentralisation & Local Governance
DEV	Sous-direction des politiques du développement (DGM/DBM)
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGM	Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
DGP	Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité
DPDEV	Direction des Politiques du Développement
DPR	Direction des Programmes et du Réseau
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ENA	Ecole Nationale d'Administration

END	Expert National Détaché
ETI	Expert Technique International
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FEI	France Expertise International
FICT	Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales
FMA	Forum Multi-Acteurs
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
FUM	Forum Urbain Mondial
GIZ	Agence de Coopération Internationale Allemande pour le Développement
GLCS	Gouvernance Locale et Cohésion Sociale
GOUV	Sous-direction de la Gouvernance Démocratique de la DGM
GRT	Pôle Réforme de l'Etat et gouvernance territoriale de la sous-direction gouvernance démocratique de la DGM du MAEDI, devenu le pôle Institutions et Territoires en septembre 2014
IIED	International Institute for Environment and Development
IRA	Institut Régional d'Administration
IRAM	Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de Développement
ITR	Pôle Institutions et Territoires de la sous-direction gouvernance démocratique de la DGM du MAEDI
JEA / JPO	Jeune Expert Associé / Junior Professional Officer
KFW	Établissement de crédit pour la reconstruction
LDI	Lignes Directrices Internationales
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MAEDI	Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International
MDRI	Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
MEDEN	Modernisation de l'Etat et Décentralisation au Niger
NUOI	Nations Unies et Organisations Internationales
ODD	Objectif de Développement Durable
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU Habitat	Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
OSC	Organisation de la Société Civile
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
PACT	Programme d'Appui à la Coopération Thématique des Collectivités Territoriales
PEUL	Projet Environnement Urbain à Lomé
PFVT	Partenariat Français pour la Ville et les Territoires
PIB	Produit Intérieur Brut
PNF	Programme National Foncier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Pays Pauvres Prioritaires
pS-Eau	Programme Solidarité Eau
PTF	Partenaire Technique et Financier
RFU	Registre Foncier Urbain
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SIG	Système d'Information Géographique
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	Agence des Etats Unis pour le Développement International
VAINCRE	Valorisation des Initiatives de Croissance Régionale Equitable
VI	Volontaire International

1. Rappel de la commande d'évaluation :

Sur la base des termes de référence, et des premiers entretiens réalisés avec le commanditaire, la note de cadrage finale validée lors du premier comité de pilotage de l'évaluation précisait ainsi la commande d'évaluation.

11. Justification

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 projets¹ 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 citoyens².

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 »³,
- 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 depuis les indépendances.

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

- le caractère inachevé de sa mise en œuvre (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.

¹ 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.

² L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique, rapport 2012, DGM, MAE.

³ Suivant l'expression de Ousmane Sy

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.

12. Enjeux, objectifs, champs et résultats attendus de l'évaluation

Enjeux :

- 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 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 »⁴. 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 est donc l'occasion, par une revue approfondie de six projets de satisfaire à cette obligation réglementaire et de rendre compte.

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

Les objectifs de l'évaluation :

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

- Le panorama des processus de décentralisation et de gouvernance locale à l'échelle des pays de concentration de l'aide française⁵,
- L'état des lieux du système français de décentralisation et de gouvernance locale, qui est généralement le système de référence dans le cadre de la coopération française.
- L'identification de l'approche et des instruments d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI.
- L'évaluation des pratiques d'appui de la coopération française en matière de décentralisation et gouvernance locale au niveau international, sous régional et national.

⁴ In CCTP « méta évaluation de projets du Fonds de Solidarité Prioritaire dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale »
⁵ Il s'agit ici des PPP, des pays des rives sud et est de la Méditerranée et des pays en crise.

Ces quatre niveaux d'analyse complémentaires permettant de :

- rendre compte des projets FSP finalisés non encore évalués
- tirer des enseignements des pratiques d'appui du MAEDI, à travers ses différents canaux (aide projet, 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 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 visant à apporter les éléments pour contribuer à la redéfinition de la stratégie d'appui du MAEDI en matière de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale.

Champ de l'évaluation

L'évaluation concerne:

- 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

De manière opérationnelle les principaux résultats attendus étaient :

- Les 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 MAEDI en matière de décentralisation, déconcentration et gouvernance locale

13. Evolution de la commande

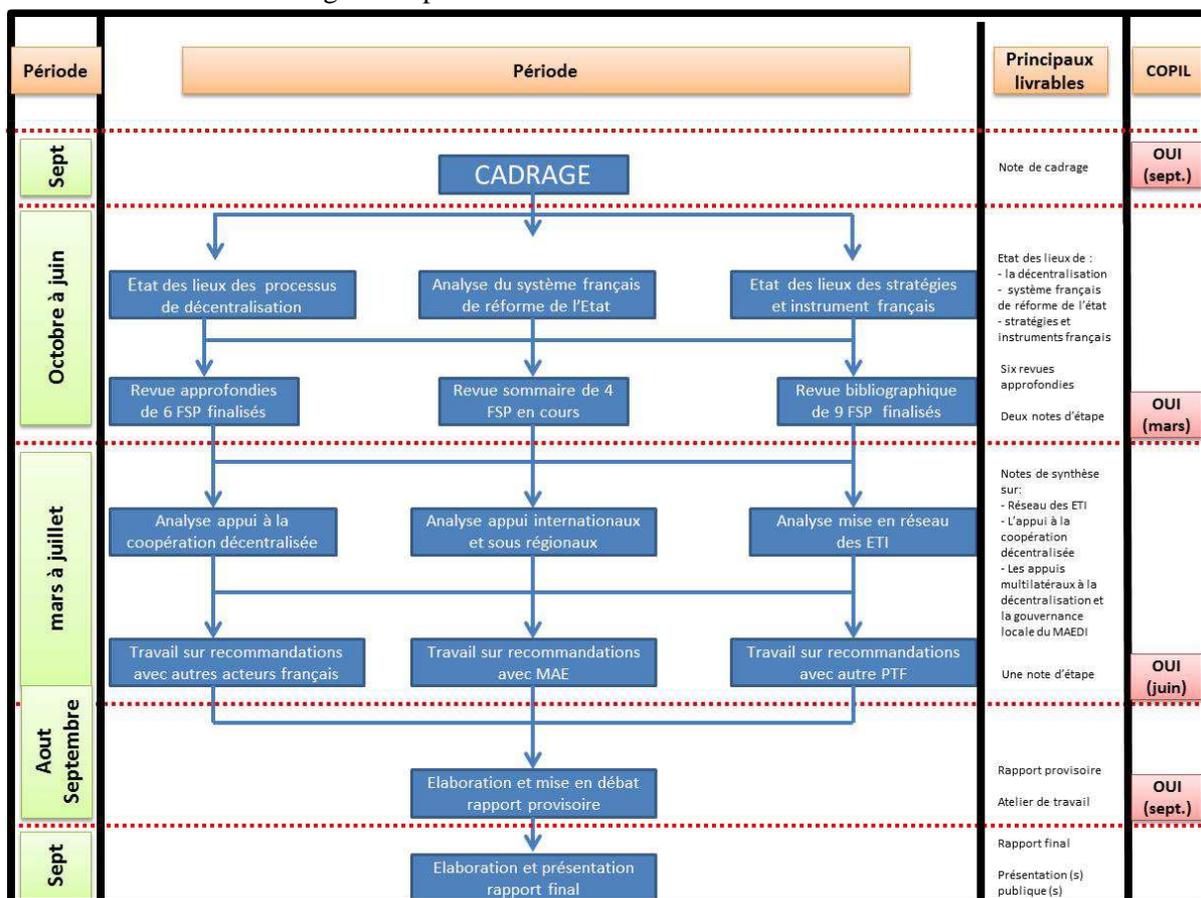
Au départ essentiellement centrée sur l'évaluation des projets du Fonds de Solidarité Prioritaire dans le domaine de la décentralisation, progressivement, l'évaluation, en accord entre les évaluateurs et le comité de pilotage, a été amenée à s'intéresser à l'ensemble des appuis français à la décentralisation et la gouvernance locale, même si le mandat et les moyens mis à disposition des évaluateurs ont été concentrés sur l'évaluation des projets FSP.

2. La démarche méthodologique et le déroulement de l'évaluation

La démarche méthodologique proposée par le CIEDEL reposait sur plusieurs principes complémentaires :

- 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 dans leurs pays
- une démarche de co-construction avec le commanditaire

Ces grands principes ont été respectés au long du processus évaluatif qui s'est déroulé sur un peu plus d'une année en suivant les grandes phases suivantes :



Le déroulement a été plus long que prévu et les différentes phases, bien que respectées ont été amenées à se chevaucher pour des raisons opérationnelles.

Par contre, alors que cela n'était pas prévu au départ, au cours de la phase d'élaboration des analyses, il a été possible d'utiliser plusieurs espaces publics pour présenter et mettre en débat les premières conclusions et recommandations. Cela a été le cas durant les événements suivants :

- Séminaire des ETI décentralisation et gouvernance locale, MAEDI, (Ouagadougou, juin 2014)
- Séminaire des nouveaux partants, MAEDI (Paris, juin 2014)

- Conférence « gouvernance territoriale et présence de l'Etat dans la bande saharo-sahélienne (Mali, Niger, Lybie), Banque Mondiale, Nations Unies, DAS (Paris, juin 2014)
- Assemblée Générale de CUF, CUF (Paris, juillet 2014)
- Journées du réseau, MAEDI, (Paris, juillet 2014)

Le processus évaluatif a permis de prendre en compte les projets et les géographies suivant :

Catégorie de pays	Pays pauvre prioritaire	Rives sud et est de la Méditerranée	Pays en crise	Autres pays (de l'ex FSP)	Total
Pays concernés par des FSP					
Pays concernés par une revue approfondie	Burkina Faso Mauritanie Mali Togo		Haïti	Cap Vert	
Pays concernés par une revue sommaire	Bénin Niger Tchad	Maroc			
Pays concernés par une revue bibliographique	Bénin Ghana Niger Mauritanie Mali	Algérie Maroc Tunisie		Namibie République dominicaine Cameroun	
Nombre de projets	12	4	1	4	21
Nombre de pays concernés par catégorie	8	3	1	4	16
Pays concernés par les FSP Mobilisateurs					
Revue sommaire du FSP « Appui à la gouvernance locale dans les pays de la ZSP »	Périmètre géographique concerné : - Celui de CGLUA				
Revue sommaire du FSP « Renforcement de la gouvernance urbaine et de la fiscalité locale en Afrique »	Togo Mali Burkina Faso Mauritanie Sénégal			Cameroun	
Nombre de pays concernés par catégorie	5			1	
Pays concernés par la revue sommaire d'autres projets					
Revue sommaire PNF (C2D)	Madagascar				
Nombre de pays concernés par catégorie	1				
TOTAL GENERAL					
Nombre de projets	15	4	1	4	24
Nombre total de pays concernés	10	3	1	4	18

Ce sont donc 24 projets, dans 18 pays qui ont été concernés par l'évaluation.

L'évaluation a été basée, outre les analyses documentaires, sur :

- Dans le cadre des revues sommaires et approfondies, près de deux cent entretiens
- Dans le cadre du travail sur les différents acteurs français de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, du travail sur les recommandations en France et au niveau des partenaires techniques et financiers internationaux, l'évaluation a permis de réaliser près d'une centaine d'entretiens.

Ce sont donc au total trois cent personnes qui ont été auditionnées dans le cadre de cette évaluation.

Les produits de l'évaluation ont été :

- Une note de cadrage :
 - o Note de cadrage finale, Septembre 2013, 22 pages
- Trois notes d'étape
 - o Note d'étape N° 1, janvier 2014, 31 pages
 - o Note d'étape N° 2, août 2014, 114 pages
 - o 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, août 2014,
- Six notes de synthèse
 - o Note de synthèse sur le modèle français de décentralisation, décembre 2013,
 - o Note de synthèse sur la stratégie et les outils française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, janvier 2014
 - o Bilan synthétique de l'état de la décentralisation en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France (Caraïbes, Moyen Orient), mars 2014
 - o Note de synthèse, l'appui à la coopération décentralisée : un appui à la décentralisation, juin 2014
 - o 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
 - o Note de synthèse sur les appuis multilatéraux à la décentralisation et la gouvernance locale du MAEDI, août 2014.
- Le présent rapport d'évaluation
 - o Evaluation thématique de l'appui de la France à la décentralisation et la gouvernance locale, septembre 2014.
- Quatre réunions de comité de pilotage
 - o Septembre 2013, mars, juin et septembre 2014.
- Plus d'une quinzaine de réunions du comité technique
- Un atelier de présentation et de mise en débat des recommandations, le 22 septembre 2014.

La durée du processus, l'implication du pôle GRT⁶ et de DPR, la production et la circulation des documents, les différents temps de mise en débat des constats, analyses et recommandations devraient contribuer d'une part au portage des résultats du travail par le commanditaire et d'autre part à faciliter l'appropriation de ceux-ci pour l'élaboration de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, ceci sous la réserve d'une certaine stabilité des personnes au sein du MAEDI.

⁶ Le pôle GRT est devenu le pôle ITR en septembre 2014. Par simplicité nous avons conservé le nom « GRT » pour toute la partie évaluative du présent rapport

3. L'approche française et les outils d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

31. Déconcentration, décentralisation, 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 locale⁷.

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

Déconcentration

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 »⁸

La déconcentration rapproche le service du citoyen, mais l'essence de la décision reste au niveau central. La déconcentration vise essentiellement à améliorer l'efficacité et l'efficience administrative.

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, ressources et autorité propres »⁹.

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 partage¹⁰ du pouvoir politique, l'Etat octroyant une autonomie de décision et de gestion pour certaines compétences à des autorités locales généralement élues. La décentralisation vise à la fois à améliorer la fourniture des services au citoyen en se basant sur la proximité de la collectivité territoriale avec celui-ci et à permettre l'exercice de la démocratie locale par le développement d'une maîtrise d'ouvrage locale.

Gouvernance locale

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 »¹¹.

La gouvernance locale consacre le partage du pouvoir avec les citoyens dans une approche plus « horizontale » de la décision politique.

La gouvernance locale vise à permettre aux citoyens et aux acteurs du territoire en général de participer à l'action publique locale.

⁷ Certains projets dépassent cette dimension comme au Mali, où le projet relève essentiellement, avec l'appui à la mise en place des FMA (forum multi-acteurs), de la gouvernance au niveau national. Par ailleurs, le terme de gouvernance territoriale est de plus en plus utilisé, que ce soit par les PTF voire même par les acteurs français de l'appui à la décentralisation. Nous le définirons plus loin dans le texte.

⁸ Définition CIEDEL

⁹ Définition : CIEDEL

¹⁰ Gérard Marcou dans la postface du rapport Gold de 2008 utilise lui le terme de « dispersion »

¹¹ Définition CIEDEL

TABLEAU DES FINALITES DES PROCESSUS DE DECONCENTRATION, DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

Déconcentration	Décentralisation	Gouvernance locale
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Faciliter la coordination entre les politiques sectorielles 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.</p>	<p>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.</p> <p>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, 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, appliquant le principe de subsidiarité.</p> <p>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 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.</p> <p>Favoriser le dialogue politique entre les différents niveaux et les différents acteurs La gouvernance multi-niveaux est une condition sine qua non pour résoudre les problèmes de la société. La décentralisation a 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.</p> <p>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.</p>	<p>Renforcer, refonder la légitimité de l'action publique locale. Face à la délégitimation de l'action publique, à la crise de citoyenneté, 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, de relégitimer l'action publique locale dans une démarche de co-construction de l'action publique locale.</p> <p>Améliorer efficacité et 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.</p> <p>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 « gouvernement » 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.</p> <p>Réinventer les modes de gestion de la société par ses acteurs 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.</p> <p>Mettre en place les modalités de participation des citoyens à l'action publique locale. La gouvernance locale vise à permettre aux citoyens d'être informés, de participer, de contrôler l'action publique locale ; 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 la co-responsabilité, dans un équilibre de droits et de devoirs.</p> <p>Construire une conception commune de l'intérêt général 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.</p>

Ces trois processus, intimement liés, sont trois volets de la réforme de l'Etat et à ce titre sont des 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 acteurs du territoire, 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 aspects, à ce jour considérés comme indissociables dans une conception qui, sans vouloir être érigée en « modèle », a été 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 au regard de la faiblesse des moyens dont disposent les Etats pour maintenir une double administration et de la recherche de la meilleure efficacité de la dépense publique.

32. L'approche française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale¹²

L'approche française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale a été 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 de ceux-ci :

- 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, largement posé au moment des conférences nationales, naît pour le MAEDI -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. 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 et 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.

C'est sur cette base que depuis le début des années 90, la coopération française s'est engagée dans l'appui aux réformes de l'Etat, aux réformes de décentralisation et enfin à l'appui aux démarches de gouvernance locale et territoriale.

¹² Ce point concerne ici l'analyse produite par le MAEDI depuis le milieu des années 2000.

Réformer l'Etat

Les documents du MAEDI¹³ 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 MAEDI 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, doté d'une administration plus performante, plus efficace, intègre, juste et transparente ;

Appuyer les processus de décentralisation

Dans un premier temps, les documents du MAEDI 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 ressources 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 (...)¹⁴. »

L'engagement du MAEDI en soutien à la décentralisation se base sur le constat que l'échelon local est le niveau où 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 politiques 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.

¹³ Il s'agit essentiellement de :

- 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

¹⁴ Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, op. cit.

Appuyer les processus de gouvernance locale

Dans un premier temps, les documents du MAEDI 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 la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs »¹⁵.

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 MAEDI déclinent la gouvernance au 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 favorise 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 »¹⁶.

Toutefois, dans la mise en œuvre de cette approche, 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'Etat¹⁷, 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'intervention.

De nombreux acteurs confirment la validité des orientations du MAEDI 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

¹⁵ Stratégie gouvernance de la coopération française, MAE DGCID-DPDEV, 2008

¹⁶ Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale.

¹⁷ 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.

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, remettent en cause les appuis apportés et posent la question de la pertinence de continuer à s'impliquer dans ces réformes.

4. Bilan des principaux outils français d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

La cartographie simplifiée des acteurs et des outils de l'appui français à la décentralisation et la gouvernance locale peut se résumer dans le tableau suivant :

Outils	Aide projet	Aide budgétaire	Prêts	Expertise technique interne ¹⁸	Expertise technique externe ¹⁹	Actions multilatérale	Influence politique	Principaux domaines	Partenaires
Parlementaires	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Réforme de l'Etat Déconcentration Décentralisation Gouvernance locale	Etat APL CT
MAEDI	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Réforme de l'Etat Déconcentration Décentralisation Gouvernance locale	Etat APL CT
AFD	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Possible	Déconcentration Décentralisation Gouvernance locale	Etat CT
Ministère des Finances	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui	Déconcentration Décentralisation	Etat
Ministère de l'Intérieur	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Possible	Déconcentration	Etat
Collectivités territoriales	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Possible	Oui	Décentralisation Gouvernance locale	Etat APL CT
Autres administrations	Possible	Non	Non	Oui	Possible	Non	Non	Déconcentration Décentralisation Gouvernance locale	Etat (APL) (CT)
CNFPT	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Possible	Décentralisation	Etat CT
Organisations non gouvernementales	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Possible	Décentralisation Gouvernance locale	CT
Opérateurs publics et privés	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Déconcentration Décentralisation Gouvernance locale	Etat APL CT

¹⁸ Expertise technique mobilisée au sein des ressources humaines de l'acteur concerné

¹⁹ Possibilité pour l'acteur concerné de mobiliser de l'expertise en dehors de ses propres ressources humaines

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.

Le présent bilan, est essentiellement centré autour de l'outil FSP, mais il passe en revue rapidement les principaux autres outils mobilisés pour l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays de concentration de la coopération française : soutien à la coopération décentralisée, projets mis en œuvre par l'AFD en appui aux collectivités territoriales, C2D et aide budgétaire, ainsi que les appuis multilatéraux et la participation au plaidoyer international du MAEDI.

41. Bilan des projets FSP Pays

L'évaluation des projets FSP est basée sur l'étude d'un stock de 21 projets FSP Pays²⁰ mis en œuvre dans 16 pays. Les plus anciens ayant été initiés en 2000 et les plus récents étant en cours de démarrage en 2014. Ils ont fait objet soit de revues bibliographiques à partir des évaluations finales externes réalisées pour les projets finalisés ou à partir des rapports de présentation pour les projets en cours de démarrage (11 projets), de revues sommaires pour des FSP en cours (4 projets) ou de revues approfondies pour les projets finalisés et non encore évalués (6 projets).

Tous les FSP étudiés étaient placés sous la responsabilité d'un ETI chef de projet, à l'exception du FSP « accompagnement du processus de déconcentration marocain » qui était placé sous la responsabilité d'une Unité de Gestion de Projet marocaine.

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	

Leur répartition géographique montre une bonne corrélation des FSP étudiés avec les pays de concentration de l'aide française, puisque 17 concernent des pays de concentration et 4 (République Dominicaine, Namibie, Cameroun et Cap Vert) des pays de l'ancienne ZSP qui ne font pas partie des pays de concentration de la coopération française.

Budgets²¹ :

	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	

²⁰ Voir la liste des FSP concernés en annexe.

²¹ Nota : pour les FSP dont certaines composantes ne concernent pas la décentralisation il s'agit de la part concernant les domaines liés à la décentralisation, déconcentration et gouvernance locale ou nationale

La grande majorité des budgets est comprise entre 500 et 2000 K€, les projets les plus récents (après 2010) étant majoritairement dans une fourchette de 500 à 1000 k€.

Thématiques :

	Nombre de FSP pays	%
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

Ceci montre d'une part que les projets ont bien été centrés sur la décentralisation, que, conformément à la culture institutionnelle française, ils associent décentralisation et déconcentration et enfin que la gouvernance locale reste une thématique secondaire et incorporée plus récemment dans les projets.

Matrice d'évaluation :

Les 21 projets ont été évalués à partir d'une même matrice, composée d'une vingtaine de questions évaluatives, permettant ainsi d'établir une lecture transversale des vingt et un projets. L'essentiel des questions évaluatives est reprise ci-après²².

411. Cohérence de la conception des projets : la logique d'intervention du projet était-elle cohérente ?

Les rapports de présentation des projets sont de qualités très différentes. Toutefois on constate que plus de la moitié de ceux-ci sont beaucoup trop ambitieux au regard des moyens disponibles et de la faisabilité des résultats et objectifs ; que quasiment tous les projets souffrent d'un manque de stratégie d'ensemble, les différentes composantes des projets étant juxtaposées entre elles et non pas complémentaires ; les activités au sein des composantes étant souvent une simple énumération d'activités ; que tous les projets présentent une faiblesse dans l'identification des indicateurs, rendant l'atteinte des résultats et des objectifs impossible à vérifier et, enfin, que pratiquement aucun projet n'a d'objectif politique en matière de décentralisation et de gouvernance locale.

Globalement, les projets tels qu'élaborés manquent de cohérence.

Ceci s'explique par :

- une faible compétence en montage de projet et un manque d'expérience comme chefs de projet de la majeure partie des personnes en charge de l'écriture de ceux-ci,

²² Le détail de l'évaluation du stock des FSP fait l'objet de la note d'étape N°2.

- un manque d'implication des partenaires dans le montage des projets,
- une tendance à monter des projets « bankables », pour assurer leur passage en comité FSP au détriment de la cohérence et de la faisabilité du projet lui-même,
- une difficulté à faire rentrer l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans une logique projet

Les projets bien montés, dont la construction est cohérente, sont les projets qui soit s'appuient sur des dynamiques déjà existantes, soit ont été conçus au terme d'un réel travail participatif entre le Département, le poste et les partenaires.

412. Efficacité des projets : quelle appréciation peut-on porter sur le suivi évaluation et les résultats des projets ?

Les logiques d'intervention telles que décrites dans les rapports de présentation souffrent d'une absence d'indicateurs pertinents et rédigés sous forme de seuils à atteindre. Dans la mise en œuvre, l'immense majorité des projets souffre de l'absence d'un système de suivi-évaluation et les évaluations intermédiaires réalisées par le Département sont rarement utiles en termes de suivi-évaluation, par l'absence de cahier des charges de celles-ci, de rapport d'évaluation utilisable et de dispositif (cf point 415) permettant leur valorisation.

Cette faiblesse en termes de suivi-évaluation s'explique par le manque de compétence de la majeure partie des ETI chefs de projet en la matière mais aussi par l'absence d'un système clair de redevabilité des ETI. Elle a rendu difficile l'analyse de l'efficacité des projets, faute d'une information consolidée de chacun des projets et en l'absence d'archives pour certains projets ayant fait l'objet d'une revue approfondie.

A l'analyse du stock des 21 projets, on constate que :

- la moitié des projets atteignent les résultats attendus
Ce sont les projets qui étaient centrés sur des problématiques ou des objets (appui à une collectivité territoriale par exemple) précis.
- un quart des projets réalisent les actions prévues mais n'atteignent pas les résultats attendus
Ce sont les projets basés sur le recours à de nombreux prestataires pour réaliser les actions (formations, études, appui) qui sont bien réalisées mais sans lien direct avec les résultats attendus,
- un quart des projets ne réalisent pas les activités prévues et n'atteignent pas les résultats attendus
Ce sont les projets qui ont été confrontés à des difficultés de fonctionnement institutionnel, ou liés au contexte

Au regard de ces constats, on peut estimer que les projets ont eu une efficacité limitée.

413. Efficience des projets : les moyens humains et financiers ont-ils permis d'atteindre les objectifs fixés ?

Moyens humains :

Les deux tiers des projets ont été marqués par la difficulté à mobiliser les ressources humaines prévues. Les ETI chefs de projet arrivant avec retard, étant remplacés en cours de projet, les temps de

vacances entre deux ETI pouvant être longues ; et les contreparties nationales des chefs de projet étant généralement virtuelles.

Moyens financiers :

Les projets sont de plus en plus marqués par un décalage entre les ambitions affichées et les moyens disponibles. Par ailleurs, tous les projets ont souffert de la difficulté à mobiliser les crédits, que ce soit les crédits du MAEDI, comme les crédits des partenaires mentionnés dans les plans de financement qui ne sont souvent formalisés dans aucun document conventionnel et sont donc uniquement déclaratifs.

L'efficacité des projets est donc largement tributaire de la stabilité des moyens mobilisés, que ce soit les moyens humains comme financiers. Il ressort, en particulier, que l'atteinte des objectifs est particulièrement dépendante de la stabilité de l'ETI chef de projet durant le déroulement du projet.

414. Gouvernance des projets : les modalités de pilotage ont-elles facilité l'exécution des projets ?

L'ensemble des FSP sont placés sous l'égide d'un comité de pilotage paritaire entre partenaires du pays bénéficiaire et partenaires français. Ces comités de pilotage fonctionnent globalement mal et ne pilotent pas les projets :

- Sur les 21 projets, seuls trois ont vu le comité de pilotage se réunir à la fréquence prévue, un des projets ayant été marqué par une absence de réunion du comité de pilotage durant toute son exécution !
- Ils ont un rôle essentiellement informatif et très rarement décisionnel, les décisions étant prises à d'autres niveaux, souvent de manière peu partenariale et transparente.

Certains projets comptent sur la mise en place de comités techniques –formels ou informels- qui sont souvent des espaces opérationnels de pilotage des actions qui fonctionnent bien. De fait, la gouvernance des projets repose essentiellement sur le chef de projet qui s'appuie sur le poste et/ou sur son autorité de tutelle dans le pays pour piloter le projet, en dehors de toute instance formelle. Le manque de clarté qui entoure la gouvernance de la grande majorité des projets (sur les plans politique, technique et financier) se fait au détriment à la fois de la qualité du pilotage des projets mais aussi de l'appropriation de ceux-ci qui restent trop souvent l'affaire de l'ETI et du poste.

415. Pertinence des projets

L'analyse de la pertinence des projets se décline en plusieurs sous-questions complémentaires.

- **Le projet était-il pertinent au regard du contexte ?**

L'ensemble des projets analysés étaient pertinents par rapport au contexte. Ils répondaient tous à un ou des enjeux de la décentralisation au moment de leur conception.

Par contre, les critères qui ont amené à prioriser telle ou telle thématique liée à la décentralisation sont rarement explicités dans les rapports de présentation, ce qui pose la question de savoir si les projets ont été centrés sur les enjeux prioritaires en matière de décentralisation.

Or le centrage des projets sur des enjeux essentiellement techniques et opérationnels plus que politiques, en particulier dans cette phase de reflux des processus de décentralisation montre bien que la pertinence des projets reste relative.

- **Le projet était-il pertinent au regard des partenaires ?**

Les partenaires, dans leur immense majorité, confirment la pertinence des projets, même s'ils sont unanimes à regretter la réduction des moyens disponibles. Cette unanimité recouvre, de fait, deux situations :

- Des projets élaborés sans implication réelle des partenaires -qui sont la majorité des projets- où les partenaires expriment simplement une acceptation opportuniste des projets dans une logique d'acceptation de l'aide,
- Des projets élaborés avec les partenaires, en appui à des dynamiques déjà existantes, avec une implication réelle des partenaires dans la conception et la mise en œuvre des projets. Ces projets restent une minorité.

- **L'échelle territoriale d'intervention était-elle pertinente ?**

Les projets conçus à l'échelle nationale, sont trop ambitieux au regard des moyens disponibles et donc ne sont pas pertinents, leurs actions étant trop diffuses et ne contribuant donc pas, ou peu, aux processus de décentralisation.

Les projets conçus à l'échelle locale (en direction d'une ou plusieurs collectivités territoriales), qui sont souvent des réussites, ne comportent pas de mécanismes de remontée et de valorisation de l'expérience au niveau national et, à ce titre, ne sont pas pertinents non plus car sans effet sur le processus de décentralisation.

La quasi-totalité des projets, dans leur logique d'intervention comporte des actions à l'échelle locale et d'autres à l'échelle nationale. Or le constat est que le lien entre le local et le national n'est pas pensé dès la conception du projet, et donc qu'il s'agit plus d'une juxtaposition d'actions à différentes échelles d'intervention que d'une articulation réfléchie au sein d'une stratégie.

De manière théorique, il est pertinent de travailler selon une logique multiniveau, mais dans la pratique, faute d'une articulation pensée comme telle, les échelles territoriales d'intervention des FSP ont globalement manqué de pertinence.

- **La durée des projets était-elle pertinente et le projet a-t-il bénéficié de l'expérience des projets antérieurs ?**

Les projets, majoritairement conçus sur trois ans ont tous duré plus longtemps (en moyenne quatre ans et demi), et s'inscrivent souvent dans une succession de projets sur une période de 10 ou 15 ans voire plus (Burkina Faso, Niger, Mauritanie, Bénin...).

La durée théorique des projets (trois ans) n'est pas suffisante car elle correspond à une logique « projet », et non pas à une logique d'appui à des processus politiques, qui, eux, s'inscrivent dans le moyen terme (10 à 15 ans) pour tenir compte du temps des politiques publiques.

La succession de projets dans le temps (qui concerne plus de la moitié des FSP), permet en partie de remédier à cela (comme en Mauritanie) mais trop souvent, les projets qui se succèdent manquent de continuité dans les thématiques et les géographies d'intervention. En effet, la préoccupation des concepteurs des projets est d'abord qu'il soit « bankable » avant qu'il ne permette de s'impliquer sur le long terme sur une thématique ou une géographie

déterminée. Ce manque de continuité des thématiques est encore aggravé par le manque de continuité des personnes (dans les postes et au niveau des projets eux-mêmes) lié à la mobilité du personnel des SCAC et aux limites d'engagement avec les ETI. Ce manque de continuité contribue au manque de capitalisation des expériences.

Il y a donc un vrai problème de pertinence de la durée de l'engagement des projets FSP en appui à la décentralisation que la succession de projets dans le temps ne permet pas de résoudre, faute de s'inscrire dans une continuité des actions et des responsables sur le moyen ou le long terme.

- **Quelle était la pertinence des domaines d'intervention et de la nature des actions mises en œuvre ?**

La diversité des projets et des contextes ne permet pas de dégager de conclusions en termes de pertinence d'intervenir en appui à la déconcentration, à la décentralisation, auprès de l'Etat ou des collectivités territoriales...

Par contre, il apparaît que la pertinence des interventions est directement liée à l'adéquation entre la consistance de l'appui (les moyens mobilisés et la durée de l'appui), le ciblage du projet (nombre et importance des politiques ou secteurs d'intervention), et la profondeur des relations partenariales établies (identification claire d'un partenaire principal). Plus le projet mobilise des moyens sur un temps long, pour agir sur un domaine ciblé avec un ou des partenaires dans une relation de long terme ; plus le projet a de chance d'être pertinent.

Pour ce qui est de la nature des actions mises en œuvre, celle-ci est très diversifiée : formation, études, appui-conseil, publication, investissement... Là aussi, il apparaît que la pertinence n'est pas tant fonction de la nature des actions mises en œuvre que de la manière dont elles sont mises en œuvre.

De l'analyse du stock de projet, il ressort que la pertinence de la nature des actions est fonction :

- De leur insertion dans une stratégie d'ensemble. Par exemple, une action de formation des élus et de leurs agents n'est pertinente que si elle est complétée par un appui-accompagnement à la mise en œuvre des compétences acquises, voire par la possibilité pour les collectivités territoriales d'accéder à des financements pour mobiliser leurs compétences autour de la mise en œuvre opérationnelle d'une action,
- Du portage des actions par les partenaires nationaux du projet, comme par exemple la réalisation des formations par les agents du ministère appuyé ou la conclusion de contrats de partenariats avec des prestataires ou partenaires dans la durée pour qu'ils aient en responsabilité la mise en œuvre de tout ou partie d'une composante pour toute la durée du projet, les mettant ainsi en situation de responsabilité par rapport tant aux résultats qu'aux activités,
- De leur inscription dans la durée, au-delà de la durée de vie du projet, de manière à en assurer la pérennité,
- Du ciblage du projet sur un nombre restreint de domaines.

Enfin, la pertinence du projet, en termes d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, au-delà de la pertinence des domaines et de la nature des interventions, est fonction de la

capacité à articuler les niveaux, passant d'une expérimentation locale à une valorisation de celle-ci au niveau national pour alimenter et améliorer les politiques publiques.

Cette articulation est encore trop rare dans les FSP étudiés qui majoritairement n'articulent pas le travail au niveau local avec le travail au niveau national.

- **Une pertinence des projets limitée par les contraintes propres à l'outil, aux procédures et aux faiblesses des processus de conception des projets.**

Des projets dont la durée est trop courte et les moyens insuffisants au regard des ambitions ; une réelle difficulté à mobiliser une expertise technique stable durant toute la période de mise en œuvre des projets ; des projets trop souvent conçus sans les partenaires et ne s'attaquant pas aux enjeux centraux des processus de décentralisation ; des projets manquant d'une stratégie d'ensemble permettant d'articuler échelle d'intervention, nature et domaine d'intervention...

La pertinence des projets FSP est donc fortement contrainte.

416. Pertinence de l'expertise mobilisée²³

L'expertise technique mobilisée au niveau bilatéral prend plusieurs formes :

- Pour l'expertise internationale :
 - o Postes d'ETI et de VI affectés aux FSP, assumant la fonction de chef de projet ou de responsables d'une composante pour les FSP disposant de plusieurs postes d'ETI,
 - o Postes d'ETI non affectés à un projet, assumant la fonction de conseiller auprès des autorités nationales du pays partenaire,
 - o Expertise institutionnelle des opérateurs de la coopération française (CNFPT, IRA, ENA...)
 - o Expertise technique des professionnels mobilisés lors d'échanges (collectivités territoriales, préfectures, services techniques...)
- Pour l'expertise nationale
 - o L'expertise des partenaires institutionnels des FSP
 - o L'expertise des différents opérateurs (ONG, bureaux d'étude, think tank, ...) mobilisés.

Pour les ETI et les VI :

Les partenaires institutionnels du MAEDI sont unanimes à reconnaître la valeur de cette spécificité de la coopération française qu'est la mobilisation des experts techniques internationaux logés institutionnellement et physiquement au sein des institutions nationales (ministères, APL, collectivités territoriales...). Les ETI eux-mêmes soulignent le grand intérêt de leurs fonctions et de leurs rôles pour lequel ils se mobilisent souvent bien au-delà de leurs obligations contractuelles.

Toutefois cette reconnaissance est tempérée par les limites de cette mise à disposition, dont les principales sont :

²³ Une analyse plus détaillée est réalisée dans la 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

En amont de la prise de poste :

- Un manque de négociation de fond entre l'institution d'accueil et le poste sur les besoins précis d'assistance technique, qui se traduit par des lettres de mission qui ne priorisent pas les fonctions centrales de l'ETI et s'apparentent souvent à des « catalogues » de fonctions non hiérarchisées, laissant entendre que l'assistance technique, plus que voulue par l'institution d'accueil, est acceptée par celle-ci, qui se positionne alors en « bénéficiaire ». Ce manque de précision des lettres de mission rend difficile la rédaction des profils de poste qui clarifient peu les savoirs, savoir-faire et surtout savoir être des ETI nécessaires pour remplir leurs fonctions
- Un processus de sélection imparfait, qui se matérialise par une inadéquation entre les demandes des partenaires et les profils des ETI. En effet, les partenaires recherchent de plus en plus des compétences stratégiques ou politiques alors que les CV des experts techniques recrutés sont souvent centrés autour de compétences de gestion de projet.
- Une réelle difficulté à mobiliser les ETI dans les délais prévus par les conventions de financement des projets et pour la durée prévue, ce qui occasionne des ruptures dans le pilotage des projets et dans l'appui conseil aux autorités de l'institution où est logée l'ETI.

Pendant la période d'activité des ETI :

- Un manque de préparation de la prise de poste, de clarification du positionnement et de la redevabilité et de suivi-accompagnement durant l'exercice de ses fonctions par l'ETI.

La grande majorité des ETI témoigne du sentiment d'avoir été « laissés à eux-mêmes », d'avoir manqué de la fixation d'une feuille de route au moment de leur départ de France puis de leur prise de poste ; d'un manque de clarté dans leur redevabilité et de leurs relations avec l'institution d'accueil, le poste et le département ; puis d'un manque de suivi durant leur période d'activité.

Cet isolement des ETI a pour conséquence que beaucoup d'entre eux, en particulier ceux qui cumulent des fonctions de chef de projet et de conseiller, se concentrent avant tout sur les activités opérationnelles, les plus simples et consensuelles, plus que sur leur rôle de conseiller auprès des autorités nationales.

Les conditions de la pertinence de la mobilisation des ETI :

Au-delà de la nécessité de lever les contraintes mentionnées ci-dessus, la pertinence de la mobilisation des ETI est fonction :

- Des compétences et capacités de l'ETI dont la légitimité va reposer à la fois sur les compétences géographiques et techniques lui permettant d'apporter à la réflexion et aux actions de son institution d'accueil, de sa capacité à ne pas se substituer à ses homologues au sein de son institution d'accueil en étant dans un positionnement d'appui, d'impulsion mais sans substitution.
- Du sens et de l'expérience politique de l'ETI lui permettant de se concentrer sur son cœur de métier qui n'est pas de gérer les projets, mais d'influencer les politiques publiques et donc de savoir utiliser les leviers politiques à sa disposition.
- De la clarté et de la pertinence du logement institutionnel de l'ETI²⁴, pour être en mesure d'influencer les politiques publiques.

²⁴ Par exemple, quand il existe un ministère délégué à la décentralisation, le logement de l'ETI auprès du ministère de tutelle est souvent plus pertinent qu'un logement auprès du ministère délégué dont le poids politique reste limité. Ceci restant bien entendu à analyser dans chaque contexte politique spécifique à l'Etat concerné.

Pour l'expertise internationale court terme

Le constat est que cette expertise, généralement mobilisée auprès des administrations françaises, des collectivités territoriales ou des experts des instituts français comme le CNFPT ou l'ENA peuvent être la pire ou la meilleure des choses, suivant la démarche de mobilisation de ces compétences qui est mise en œuvre.

Pour être pertinente la mobilisation de cette expertise demande une intense préparation en amont, un suivi durant tout le temps de la mobilisation de cette expertise pour assurer la fonction de « traduction » puis un travail d'analyse et de valorisation des résultats après la mission. Chaque mobilisation d'une expertise internationale de court terme génère donc un important travail, avant, pendant et après la mission.

Dans la majorité des projets FSP, ces conditions n'ont pas été respectées, rendant peu pertinente la mobilisation de l'expertise internationales court terme dont les apports restent alors peu appropriés.

Pour l'expertise nationale

Le constat est que la modalité majoritaire de mobilisation de l'expertise nationale, sous forme d'une succession de marchés ponctuels avec différents opérateurs pour des formations, études, appuis... abouti à des résultats médiocres pour le projet (prestations réalisées à la va vite car ponctuelles) mais aussi pour le prestataire qui n'est pas en mesure de se renforcer dans ce cadre contractuel ponctuel.

Pour que l'expertise nationale mobilisée soit pertinente tant pour les activités du projet que pour développer des compétences nationales, il est nécessaire que le projet contractualise avec un ou des opérateurs nationaux, sur le long terme (idéalement la durée du projet), en fonction des capacités de l'opérateur (contractualisation sur tout ou partie d'une composante) et en faisant un suivi rapproché de la bonne exécution des travaux, ce qui transforme peu à peu la relation de prestation à une relation de partenariat.

Peu de FSP ont mis en œuvre ces modalités de travail avec les prestataires ou partenaires nationaux²⁵.

La mobilisation d'une expertise couteuse, fragmentée et sous valorisée

Au vu des coûts que représentent la mobilisation de l'expertise, que ce soit l'expertise technique internationale long et court terme ou l'expertise nationale, il est clair que celle-ci est à l'heure actuelle sous valorisée. Ce n'est pas la pertinence de celle-ci qui est remise en cause mais la manière dont cette expertise est mobilisée, accompagnée, suivie.

Il manque ici, comme pour les projets eux-mêmes, un investissement en temps pour mieux cibler, négocier et suivre l'expertise internationale long terme, un investissement en temps pour préparer, accompagner et valoriser l'expertise internationale court terme et d'accepter de déléguer des composantes entière à des opérateurs ou partenaires nationaux permettant de valoriser et développer des compétences nationales.

Enfin, on constate au niveau de l'expertise mobilisée, en particulier de l'expertise technique internationale de long terme, qu'elle cumule la fonction de conseiller et de chef de projet, ou la seule fonction de conseiller :

- un manque d'articulation entre le local et le national.

²⁵ C'est par exemple le cas du FSP GLCS en Mauritanie, ou du FSP renforcement de la gouvernance au Mali.

Les ETI chefs de projet, qui ont une solide expérience de la pratique de la décentralisation au niveau local font peu remonter cette expérience au niveau national pour contribuer à alimenter les décideurs politiques et redonner du souffle aux politiques de décentralisation,

Les ETI conseillers des autorités nationales qui ne sont pas intégrés dans un FSP ont peu de connaissance des expériences locales (coopérations décentralisées, FSP, projets AFD...) et donc n'alimentent pas non plus les décideurs politiques avec un retour sur la pratique de la décentralisation au niveau local.

- Un manque d'articulation entre ETI

Enfin, les ETI sont peu en contact entre eux, que ce soit dans un même pays ou entre les pays, des ETI pouvant travailler dans deux pays voisins sur les mêmes thématiques sans échanger entre eux.

Depuis 2011, la mise en place, à l'initiative de GRT, du réseau gouvernance locale²⁶ avec un bulletin, des séminaires annuels destinés aux ETI et aux attachés de coopération, des envois réguliers d'information et de la mise en relation personnalisée, tend à corriger cette situation. Mais à ce jour, les effets de cette mise en réseau restent encore limités du fait qu'il est récent, mais aussi du manque de moyen du Département pour l'animer comme il conviendrait.

Ces deux constats, qui s'expliquent aussi par le manque de suivi des ETI, en particulier dans leurs fonctions de conseiller, font que le potentiel d'influence sur les politiques des ETI est sous utilisé, ceux-ci se concentrant sur des tâches opérationnelles de chef de projet ou sur des activités de conseil trop souvent déconnectées des réalités du terrain.

L'expertise technique internationale long terme mobilisée, qui représente un effort financier et une implication humaine notable est donc sous valorisée dans son potentiel de contribution aux changements des politiques publiques de décentralisation des pays partenaires.

417. Cohérence : y-a-t-il eu concertation entre acteurs français et synergie entre leurs interventions ?

A partir de l'analyse du stock de projets, il est possible de dresser les constats suivant :

- **Une faible concertation entre les ETI présents dans les différents pays d'intervention :**

Au niveau sous régional, alors que les FSP sont souvent sur des thématiques similaires (formation, registre foncier urbain...) la concertation entre postes, ETI et projets reste l'exception, malgré les efforts de mise en réseau des ETI portée par GRT avec la tenue des séminaires des ETI (en 2012 à Cotonou, en 2013 à Abidjan et en 2014 à Ouagadougou). Les pratiques des uns ne sont pas suffisamment diffusées aux autres, et les projets se développent en parallèle sans réels échanges de savoir-faire.

- **Une concertation avec la coopération décentralisée encore trop rare**

Les relations de coopération décentralisée sont très importantes dans la majeure partie des pays de concentration de l'aide française. La concertation entre les coopérations décentralisées et les projets FSP reste toutefois l'exception. Dans de rares cas elle concerne des synergies programmées que ce soit des opérations conjointes programmées dans le rapport de présentation ou la mise en place de dispositifs de cofinancement. Ensuite, il s'agit de saisies d'opportunité de part et d'autre. Mais majoritairement il n'existe pas de relations entre les

²⁶ Voir la note de synthèse sur la mise en réseau des ETI

projets FSP et la coopération décentralisée, ou ces relations se limitent à de l'échange d'information.

Dans la grande majorité des cas²⁷ les relations entre ETI, FSP et coopération décentralisée se limitent à des dimensions opérationnelles et ne s'intéressent pas à la définition de stratégies communes pour appuyer les processus de décentralisation.

- **Une relation avec l'AFD très différente d'un pays à l'autre.**

Les relations entre les FSP et l'AFD sont globalement limitées et recourent trois grands cas de figure :

- La juxtaposition de projets sur des bases différentes
Dans plusieurs pays, on constate la coexistence d'un FSP et d'un projet AFD avec la même collectivité territoriale, mais avec des démarches différentes, en particulier par rapport à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, le FSP travaillant sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale alors que le projet AFD la confie à une agence d'exécution ou à un service de l'Etat. Ces divergences peuvent aller jusqu'à des positions différentes sur la capacité de la collectivité territoriale à être partenaire, le MAEDI décidant de travailler avec celle-ci et mobilisant des financements internationaux alors que l'AFD décide de ne pas s'impliquer, comme dans le cas de l'appui à la communauté urbaine de Nouakchott.
- Des projets qui se succèdent ou se juxtaposent sans synergie réelle
Dans quelques pays, AFD et MAEDI développent soit dans le même pas de temps, soit successivement des projets sur des thématiques identiques (RFU, SIG, Quadrilogue) ou avec les mêmes collectivités territoriales sans qu'il y ait de relation entre les deux.
- Des projets en synergie
Enfin, dans de rares cas, AFD et MAEDI développent des projets en synergie sur les mêmes problématiques et /ou avec les mêmes interlocuteurs²⁸.

Les synergies entre les acteurs français sont donc l'exception, et relèvent plutôt de dynamiques locales et de relations personnelles que d'une volonté programmatique.

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.

²⁷ A de rares exceptions près comme à Madagascar où un travail de fond est réalisé pour collecter les propositions des autorités locales pour les faire remonter au niveau central.

²⁸ C'est par exemple le cas du FSP PAD Maroc et du FSP au Cap Vert

418. Cohérence : y-a-t-il eu articulation entre les projets mis en œuvre et les interventions des autres PTF ?

A l'image de la coopération française, la plupart des autres PTF²⁹ interviennent en appui à la décentralisation essentiellement depuis la période des Conférences Nationales, c'est-à-dire la charnière des décennies 80 et 90, avec pour certaines de ces coopérations (coopérations suisse, hollandaise entre autres) un très fort investissement dans les réflexions politiques sur la nature de la décentralisation à mettre en place. Comme pour la coopération française, les interventions des autres PTF évoluent dans le temps au regard de l'évolution du contexte national et international. Si certains PTF ont tout simplement arrêté leur appui à la décentralisation³⁰, la majeure partie continue mais en apportant les inflexions suivantes³¹ :

- Une évolution sémantique le terme «gouvernance locale » remplaçant progressivement celui de décentralisation, qui de fait traduit un certain « désenchantement » des PTF face à la décentralisation,
- Des stratégies s'inscrivant pour la plupart d'entre elles dans le moyen et le long terme (6 à 15 ans),
- Un champ d'intervention qui est de plus en plus celui de l'appui direct aux collectivités territoriales, ceci étant basé sur l'analyse que les processus institutionnels sont globalement réalisés,
- Une approche qui est de plus en plus technique et de moins en moins politique, car moins clivant dans le contexte politique des Etats concernés,
- Une harmonisation et un alignement de l'aide qui restent fortement virtuels, chaque PTF privilégiant sa visibilité,

Dans ce contexte, l'articulation entre les FSP et les autres PTF se manifeste à deux niveaux :

- En termes de participation aux groupes de travail décentralisation des PTF
- En termes de synergies opérationnelles entre les projets FSP et les interventions des autres PTF.

La participation des ETI chefs de projet aux groupes de travail des PTF sur la décentralisation est extrêmement variable d'un pays à l'autre et d'un ETI à l'autre. Ceci étant dû principalement à l'absence de prise en compte de cette dimension du rôle de l'ETI chef de projet dans la construction logique du projet comme dans la lettre de mission de celui-ci. Cela fait que chaque ETI chef de projet fait le choix de s'impliquer ou non dans ces instances³², alors que ce sont des leviers majeurs pour influencer les politiques nationales de décentralisation.

Dans les quelques cas où les ETI chefs de projet ont fait le choix de s'investir fortement dans ces groupes de travail, cela a permis, outre de repositionner la coopération française au cœur du jeu, de produire des positionnements des PTF solides et argumentés en direction des autorités de l'Etat. Malheureusement, faute de relais suffisants sur le plan politique, ces positionnements ont rarement été suivi d'effets.

²⁹ A l'exception notable de certains PTF de culture anglo-saxonne comme l'USAID ou la BM qui privilégiaient jusqu'à il y a peu une approche du développement local par les « communautés », contournant ainsi les collectivités territoriales pour nouer des partenariats directement avec les « villages ».

³⁰ C'est le cas de la coopération hollandaise qui avait délégué l'appui à la décentralisation à la SNV pendant de longues années.

³¹ Pour plus de détail, voir la note d'étape N°2, point 615.

³² Dans certains pays, le statut des ETI qui sont de fait mis à disposition d'une administration nationale, fait qu'ils ne sont pas « autorisés » par les PTF à siéger dans ces groupes de travail. Cela reste une exception.

Enfin, la majeure partie des projets ne met pas en œuvre de synergies opérationnelles avec les actions réalisées par les autres PTF. Les quelques cas de synergies sont, essentiellement, comme entre partenaires français, dans la recherche de cofinancements plus que dans la mise en œuvre de démarches concertées sur le moyen et le long terme³³.

Ceci s'explique en grande partie par la conception même des projets FSP qui sont avant tout des projets opérationnels dans lesquels la priorité est de « décaisser » et de « réaliser » avant de mettre en place des démarches collaboratives longues et hasardeuses mais aussi par la faiblesse des partenaires locaux (ministères, collectivités territoriales) qui ont rarement le poids pour obliger les partenaires à se concerter et à agir de façon conjointe.

La cohérence entre les projets FSP et les autres PTF reste donc encore largement virtuelle.

419. Appropriation et pérennité : Quel a été le niveau d'appropriation des projets et quelle a été la pérennité des effets de ceux-ci ?

La majeure partie des actions menées dans le cadre des projets FSP sont des actions ponctuelles, qui ne sont pas inscrites dans des dispositifs durables et qui ne s'appuient pas sur des dynamiques existantes. Peu appropriées par les partenaires qui sont plutôt des bénéficiaires, elles n'ont pas d'effets pérennes : c'est le cas de la majeure partie des formations, des publications, des études. Ce manque de pérennité des actions mises en place est étroitement corrélé avec un manque d'appropriation des projets par les partenaires locaux.

La durabilité des effets des projets, qui a pu être constatée dans le cas de l'évaluation ex post de certains projets dépend de plusieurs facteurs :

- L'implication des partenaires dans la conception le montage et le pilotage des projets et l'adossement du projet sur des dynamiques en cours et des institutions existantes ;
- La mise en place de contractualisation de long terme avec un nombre de prestataires ou de partenaires réduits contribuant ainsi à les renforcer ;
- La capacité des ETI à articuler des rôles d'impulsion, d'appui et d'exigence en direction des partenaires pour que les actions soient portées par les acteurs locaux et non pas par le projet ;
- L'insertion des actions des projets dans des continuum cohérents, dans des stratégies de moyen ou long terme ;
- La prise en compte de la réalité des coûts, et la soutenabilité de ceux-ci par des organisations nationales au terme du projet.

Toutefois, les effets durables constatés des projets FSP, à quelques rares exceptions³⁴, sont des effets au niveau des institutions publiques ou privées, mais pas des effets au niveau des politiques publiques des Etats concernés, ceci pour des raisons liées à la durée trop courte de ces projets, mais aussi à l'enfermement de ceux-ci sur une logique de projet plus que sur une logique politique, où le projet est au service de la politique d'influence.

³³ Ce qui peut avoir des conséquences positives, à Madagascar quatre des six projets retenus par la DUE dans son appel à projet en direction des autorités locales, sont portés par des coopérations décentralisées franco-malgaches.

³⁴ Notamment le FSP Ghana qui a permis le changement de statut des agents des collectivités territoriales

420. Quelle a été la prise en compte du développement durable et du genre dans la conception et la mise en œuvre des projets ?

Sur l'ensemble des rapports de présentation des projets, un seul mentionne la prise en compte du genre et un deuxième la prise en compte du développement durable. Par contre dans la mise en œuvre des projets aucun ne prend en compte de manière explicite le développement durable et le genre, alors que tous ont à voir avec la gouvernance qui est un des piliers du développement durable.

Genre et développement durable, de fait ne sont pas intégrés comme des politiques transversales, alors qu'ils le sont par certains des pays partenaires (quota de 20 % de femmes pour les listes des candidats aux élections locales et nationales en Mauritanie par exemple). Ceci est représentatif de la difficulté à traduire les orientations stratégiques transversales dans la conception et la mise en œuvre des projets. Ceci doit amener à une grande vigilance pour que les conditions de définition et de mise en œuvre de la stratégie française d'appui à la décentralisation et gouvernance locale ne souffrent pas des mêmes limites.

421. Quel a été l'impact des projets sur les processus de décentralisation

A partir de l'analyse des processus de décentralisation et de ces 21 FSP, il est possible d'élaborer une typologie des projets FSP autour de trois critères de différenciation :

- Des FSP d'appui au processus de décentralisation ou au système de gouvernement décentralisé (aux collectivités territoriales) ;
- Des FSP composites ou centrés sur l'appui à la décentralisation ;
- Des FSP « opérationnels », qui visent à mettre en œuvre des projets, et des FSP « politiques » qui visent à influencer les politiques de décentralisation.

	Projets d'appui au processus de décentralisation		Projet d'appui au système de gouvernement décentralisé	
	FSP composite	FSP centré sur la décentralisation	FSP composite	FSP centré sur la décentralisation
Projet opérationnel	Ex FSP Renforcement de la redevabilité des politiques publiques Tchad	Ex. FSP APRODECT Togo	nc	Ex. FSP GLCS Mauritanie
Projet politique	Ex. FSP Appui à la gouvernance Cap Vert	Ex. FSP MEDEN Niger	nc	nc

Dans l'échantillon des 21 projets objets de l'évaluation les FSP définis comme « politiques » sont rares même si certains résultats mentionnés dans les logiques d'intervention se réfèrent à la définition d'une politique (coopération décentralisée au Burkina Faso par exemple). Les FSP sont centrés sur l'atteinte de résultats opérationnels, que ce soit pour ceux qui sont centrés sur l'appui aux collectivités territoriales, comme pour ceux qui sont centrés sur l'appui à la décentralisation.

Deux FSP peuvent être identifiés comme « politiques », le FSP Cap Vert et le FSP MEDEN au Niger, mais plus sur l'impulsion de leurs chefs de projet que sur leur logique d'intervention.

Les projets qui ont été construits autour de l'appui aux collectivités territoriales, qui sont souvent les projets les plus novateurs et les plus réussis, n'ont pas prévu de mécanismes pour une « montée en

généralité », ce qui fait que les résultats obtenus au niveau local n'irriguent ni les autres collectivités territoriales ni les politiques nationales.

Quant aux projets d'appui au processus de décentralisation, au-delà du fait qu'ils sont souvent des échecs du fait d'une ambition démesurée en relation aux moyens disponibles et d'un manque de stratégie d'ensemble, les quelques cas où ils ont cherché à avoir un rôle d'influence sur les politiques publiques comme au Cap Vert ou au Niger, cela n'a pas abouti. En effet, les projets n'ont pas été conçus pour influencer les politiques publiques de décentralisation dans cette période d'essoufflement, voire de panne ou de recul des processus de décentralisation (cf. point suivant), et donc ne disposent pas des outils nécessaires pour jouer ce rôle d'influence.

En conclusion, la contribution des projets FSP à la politique de décentralisation est limitée voire pour la majeure partie d'entre eux nulle. Dans la phase actuelle de repli des processus de décentralisation, les projets FSP ne permettent pas de redonner du souffle à ces processus.

Il est toutefois légitime d'avancer que l'existence de ces projets, l'implication des ETI, des postes et du Département, en lien avec les groupes décentralisation des PTF ont contribué à maintenir la problématique de la décentralisation et de la gouvernance locale à l'agenda des gouvernements des Etats partenaires, évitant ou limitant ainsi le recul de ces politiques.

42. Bilan de l'appui à la coopération décentralisée³⁵

La coopération décentralisée, outre son ancienneté est une des modalités de coopération les plus importantes au niveau français (5000 collectivités territoriales françaises impliquées, 10 000 collectivités territoriales partenaires, des relations dans 147 pays).

Le soutien de l'Etat français à la coopération décentralisée est également particulièrement important :

- La DAECT du MAEDI appuie plusieurs centaines de relations de coopération décentralisée pour un budget annuel moyen d'environ 7 à 8 millions d'euros³⁶ à travers des appels à projet annuels³⁷ et triennaux en France ainsi qu'à travers des appels à projet bilatéraux (avec les Etats marocains, tunisiens, et prochainement sénégalais et avec l'Autorité palestinienne pour les pays de concentration de la coopération française) et multilatéraux (PNUD). La DAECT appuie également un dispositif de mobilisation des compétences des agents des collectivités territoriales à travers le programme PACT ;
- L'AFD développe de son côté des relations avec une centaine de collectivités territoriales françaises impliquées dans des relations de coopération décentralisée. Ces relations, qui peuvent se limiter à un simple échange d'information, à des relations de coordination, peuvent aller dans certains cas jusqu'à une inscription opérationnelle des actions de la coopération décentralisée dans le projet mis en œuvre par l'AFD avec la collectivité territoriale partenaire.

Ces appuis, qui représentent un apport politique, technique et financier essentiel pour les collectivités territoriales partenaires sont par contre peu articulés avec la politique française d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, et très centrés sur les apports opérationnels aux collectivités

³⁵ Voir la note de synthèse sur l'appui à la coopération décentralisée

³⁶ Dont environ la moitié pour les coopérations décentralisées qui concernent les pays de concentration de la coopération française, soit environ 4 millions par an

³⁷ Sauf en 2014 où les restrictions budgétaires n'ont pas permis à la DAECT de lancer d'appel à projet annuel

partenaires dans leur capacité à remplir leurs fonctions de service public et dans leur fonctionnement institutionnel.

Paradoxalement, l'appui à la coopération décentralisée appuie peu la décentralisation. En effet, la relation des coopérations décentralisées avec le pôle GRT et avec les ETI dans les pays est globalement limitée³⁸, et l'appui institutionnel de la coopération décentralisée aux collectivités territoriales intègre rarement la dimension de plaidoyer que celles-ci peuvent jouer pour faire avancer les processus de décentralisation. Ce sont des appuis centrés sur la collectivité territoriale partenaire.

Les principales actions qui contribuent à la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, sont les soutiens apportés par la DAECT aux assises de la coopération décentralisée organisées régulièrement en France ou dans les pays partenaires, qui peuvent permettre de remettre la question des politiques publiques de décentralisation à l'agenda ; ainsi que les contacts politiques noués lors des missions de la DAECT ou de l'AFD dans les pays des collectivités partenaires et la participation et l'appui de la DAECT aux réunions des organisations municipalistes internationales (Africités, Congrès de CGLU...)

Il y a donc, au niveau de la coopération décentralisée, un immense potentiel à deux niveaux :

- en matière d'expériences de terrain mobilisables pour remonter au niveau national afin d'informer et plaider sur l'importance de la décentralisation,
- en matière de levier politique sur les politiques publiques de décentralisation des pays partenaires à travers la mobilisation des élus et des associations de pouvoirs locaux français et des pays partenaires.

Ce potentiel est limité, à ce jour, par le manque de coordination entre l'AFD, la DAECT et le pôle GRT de GOUV.

43. Bilan des principaux autres appuis à la décentralisation et la gouvernance locale

Projets AFD

L'AFD a été un des premiers PTF à financer directement des projets relevant du sous souverain, et continue à être une des rares agences finançant les collectivités territoriales³⁹. Ces financements, dans les pays de concentration de la coopération française, sont principalement réalisés sur subventions⁴⁰ et sont peu nombreux

Les projets financés par l'AFD concernent aussi bien le champ des réalisations opérationnelles que l'appui à la gouvernance urbaine. Toutefois, centrés sur l'obtention des résultats des projets, concernant souvent des montants financiers sans commune mesure avec les budgets que peuvent

³⁸ Malgré quelques exceptions notables, comme au Togo ou en Mauritanie...

³⁹ Il existe une grande diversité de modalités de financement des collectivités territoriales par l'AFD : financements aux Etats rétrocédés aux collectivités territoriales, financement d'institutions financières nationales spécialisées dans le financement des collectivités territoriales, financement des banques publiques de développement, abondement des fonds d'investissements nationaux destinés aux collectivités territoriales...

⁴⁰ Dans ces dernières années, seuls deux financements sur prêts ont été réalisés, l'un à Ouagadougou (la réhabilitation du marché Rood-Woko), l'autre à Dakar (programme d'éclairage public et de renforcement des capacités de gestion municipales)

mobiliser par elles-mêmes les collectivités, l'AFD privilégie le recours à des agences d'exécution au détriment du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale.

Pourtant les exemples existent, dans le portefeuille de projets de l'AFD (projets PEUL I et II à Lomé par exemple), ou une maîtrise d'ouvrage communale – appuyée par un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale- donne satisfaction.

Dans tous les cas, l'action de l'AFD est centrée sur la réalisation des projets, sur la collectivité territoriale bénéficiaire et participe peu aux remontées au niveau national pour influencer les politiques publiques nationales de décentralisation. A ce titre, la complémentarité entre les actions de l'AFD et la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale reste à construire, pour valoriser les expériences souvent très riches de l'appui de l'AFD aux collectivités territoriales.

C2D

Plusieurs cas de C2D en cours (Madagascar, Mauritanie), ou à venir (Côte d'Ivoire, Cameroun) consacrent une partie de leur enveloppe à des soutiens aux collectivités territoriales (programme VAINCRE en Mauritanie par ex) ou à la décentralisation (soutien au Programme National Foncier à Madagascar par ex).

Ces expériences, très riches, concernent des échelles de financement sans commune mesure avec les montants mobilisés dans le cadre des FSP. Mais là aussi elles font très peu l'objet de remontées nationales à travers les ETI pour contribuer aux politiques publiques nationales.

Leur impact sur les politiques publiques de décentralisation reste également limité, sauf quand le bénéficiaire est suffisamment solide pour utiliser cet appui pour renforcer la politique publique qu'il met en œuvre, comme cela est le cas à Madagascar avec le PNF, qui a pu sauvegarder la politique de sécurisation foncière qu'il met en œuvre à partir d'un service public municipal (les guichets fonciers) durant toute la période de la transition.

Aide budgétaire globale et aide budgétaire sectorielle

Les aides budgétaires globales et les aides budgétaires sectorielles ne comportent pas de conditionnalité sur le transfert d'une partie de celle-ci aux collectivités territoriales. Il est notoire que les aides budgétaires sectorielles sur des secteurs pourtant transférées aux collectivités territoriales continuent d'être gérées et engagées par les services centraux de l'Etat, les collectivités territoriales étant généralement cantonnées au rôle de simples bénéficiaires.

A ce titre, les aides budgétaires consenties par l'Etat français ne contribuent pas aux processus de décentralisation.

Autres appuis :

Le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique, le CNFPT, de nombreux services de l'Etat (Préfectures, Cour des comptes, Chambre Régionale des Comptes...) des OSI cofinancées par les pouvoirs publics (AFD / DPO) interviennent également en appui aux collectivités territoriales et aux services centraux ou déconcentrés des Etats partenaires. Il est difficile de dresser un bilan exhaustif de ces appuis, dont chacun a son intérêt, mais qui pris globalement ne semblent pas non plus jouer un rôle déterminant dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de décentralisation des Etats partenaires.

Des appuis nombreux, diversifiés mais sans réel impact sur la décentralisation :

Au-delà des FSP, les autres appuis donnés par les pouvoirs publics français dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale (AFD, C2D, ABG et ABS...) peuvent constituer des apports très importants pour les collectivités territoriales bénéficiaires en termes d'amélioration de leurs équipements, de capacité à apporter des services aux citoyens, mais de fait restent majoritairement centrées sur les collectivités partenaires et ont peu d'impact sur les politiques de décentralisation et de gouvernance locale des pays partenaires. Ceci se doit au fait que ces appuis sont centrés sur les réalisations au niveau des collectivités bénéficiaires et à l'absence de remontée des résultats de ces appuis au niveau des décideurs politiques.

44. Bilan des appuis multilatéraux et du plaidoyer international du MAEDI⁴¹

Le MAEDI, au-delà de son implication dans les projets FSP, de la mise à disposition d'ETI au niveau des Etats partenaires et l'appui à la coopération décentralisée, développe une importante action multilatérale et de plaidoyer international dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale.

Cette action est organisée autour de deux axes :

- Actions de réflexions stratégiques et de plaidoyer international
- Appui au mouvement municipal

Les principales actions développées sont :

- Actions de réflexions stratégiques et de plaidoyer international
 - o Participation aux foras internationaux (FUM, congrès CGLU, Africités...)
 - o Participation au sein d'enceintes internationales (Delog, Cities Alliance, CE, PNUD, FAO...)
 - o Participation aux négociations diplomatiques internationales (actuellement : COP 21, Agenda post 2015, Habitat III...)
 - o Appui à l'élaboration de textes internationaux (charte européenne sur la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, lignes directrices internationales en matière de décentralisation, accès aux services de base puis de planification urbaine et territoriale d'ONU Habitat...).
- Appui au mouvement municipal (CGLU, CGLUA, CCT UEMOA, AIMF, AIRF, CUF)

Les actions développées le sont suivant plusieurs modalités :

- La mise à disposition d'une expertise technique internationale (ou d'END et de JEA) de long terme (auprès d'ONU Habitat, de CGLU, de Cities Alliance, de la CE, du PNUD et de la FAO)
- Des FSP mobilisateurs (en appui à CGLUA et, à partir de 2015 au CCT UEMOA)
- Des crédits centraux (CGLU, CGLUA, CCT UEMOA...)
- Des contributions annuelles (AIMF) et de subventions (AIRF)
- L'implication directe des agents du MAEDI dans les différents espaces de discussion et de négociation en mobilisant les crédits de mission.

Au total -sans valoriser les salaires des agents du MAEDI- les moyens consacrés à son action multilatérale correspondent à environ 1/3 de son appui à la décentralisation et la gouvernance locale (3,5 millions d'euros sur 11 millions d'euros en moyenne pour ces trois dernières années).

⁴¹ Voir la note de synthèse consacrée aux appuis multilatéraux du MAEDI

Si l'on ajoute les moyens consacrés par l'AFD qui octroie également des subventions aux associations nationales et internationales des gouvernements locaux, qui contribue également à des enceintes internationales, la part des moyens destinés au multilatéral diminue un peu pour se situer à 28 % du budget consacré par le MAEDI et l'AFD à la décentralisation et la gouvernance locale (4 millions d'euros sur 14 millions).

Ces montants et proportions, relativement homogène (un tiers des moyens consacré au multilatéral) montrent bien l'importance de ces actions tant pour l'AFD que pour le MAEDI.

Malgré une politique volontariste et foisonnante...

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 paraît à la fois extrêmement volontariste (présence dans la majeure partie des espaces de négociation internationale par exemple) et foisonnante (mobilisation tant de l'AFD que du MAEDI et au sein de celui-ci de GOUV et de la DAECT...).

...des résultats en deçà des enjeux :

Au regard 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. En effet malgré une clarté de la position française en appui à la reconnaissance du rôle des pouvoirs locaux, leur prise en compte dans les politiques internationales reste limitée, et progresse lentement.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer cette situation :

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 une originalité, une spécificité de la parole française, en partie partagée 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 de l'urbain.

L'agenda international (Habitat III en particulier) peut expliquer en partie ces évolutions. Mais les deux domaines ne sont pas interchangeable, 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 experts techniques en poste au niveau multilatéral laisse une grande autonomie à chacun d'entre eux, 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.

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 mobilisables, moyens de plus en plus faibles et donc qui deviennent marginaux pour les partenaires.

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 entraîne une dispersion thématique des domaines d'intervention, chaque partenaire ayant ses propres centres d'intérêt.

Une insuffisante articulation entre les différents types et niveaux d'intervention

La coopération française a la caractéristique 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 :

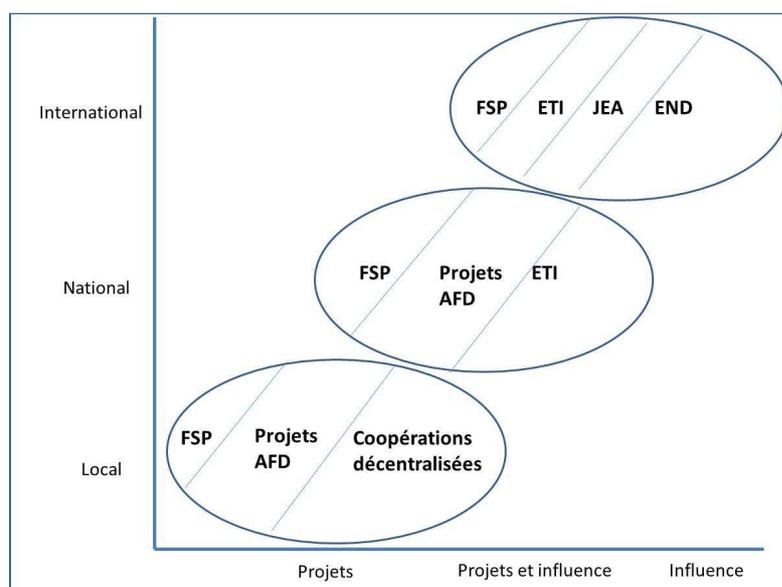
- Au niveau local :
 - o La grande majorité des FSP ont aujourd'hui un ou des volets territorialisés, qui développent des expérimentations à l'échelle d'une ou plusieurs collectivités territoriales
 - o L'AFD met en œuvre des projets qui sont également territorialisés
 - o La coopération décentralisée appuie des collectivités territoriales
- Au niveau national
 - o Certains FSP ont des volets qui concernent le niveau national
 - o Les ETI chefs de projet ou non, sont tous situés au niveau national, au sein d'un ministère d'une institution publique ou plus rarement d'une collectivité territoriale ou d'une APL
- Au niveau international
 - o Certains FSP appuient des organisations internationales
 - o Des crédits centraux sont mobilisés pour appuyer les partenaires internationaux

- Des ETI, JEA et END sont placés auprès de ces organisations internationales

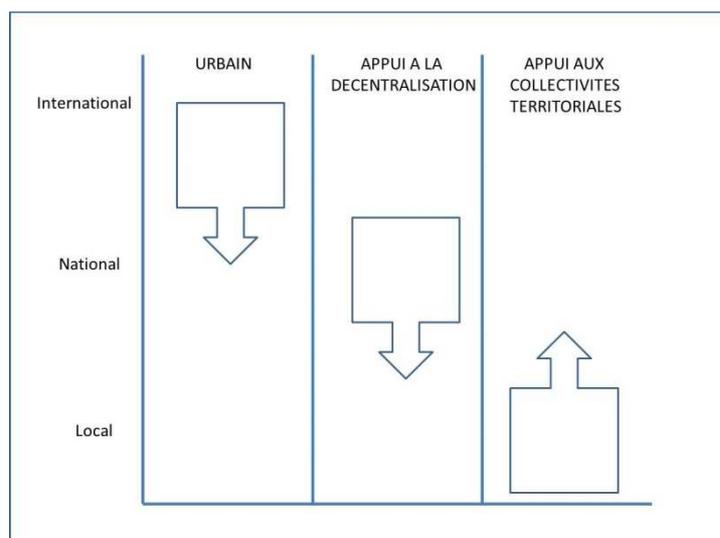
Ces trois niveaux d'intervention représentent pour la France un potentiel extrêmement riche :

- 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 publics 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.



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 MAEDI 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.

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 GRT⁴², est constitué de cinq rédacteurs, qui couvrent respectivement le domaine du foncier, de l'urbain, de la réforme de l'Etat (plus spécifiquement la formation des hauts fonctionnaires) et enfin l'aménagement du territoire, les relations Etat-collectivités, 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 le personnel mobilisé (ETI, JEA, END...) est conséquent. 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 peuvent être réalisés 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.

45. L'appui français à la décentralisation et la gouvernance locale, un mécano ambitieux qui reste à monter

L'appui français à la décentralisation et la gouvernance locale est caractérisé par :

- un appui multiniveau. La France :
 - Développe des actions au niveau local, en particulier avec les collectivités territoriales et, à ce titre, dispose d'un gisement de pratiques locales, de connaissance sur la réalité de la mise en oeuvre des processus de décentralisation que peu d'autres coopérations sont en capacité de mobiliser
 - Dispose d'un important réseau d'ETI placés auprès des autorités nationales en charge de la décentralisation dans la plupart des pays de concentration de son intervention, et met en oeuvre, à travers les FSP et certaines actions de la DAECT (appui à l'organisation des assises de la coopération), des actions de portée nationale
 - Apporte un appui à des institutions régionales à travers la mobilisation d'une expertise technique mais aussi par le financement d'actions à portées régionales
 - Intervient au niveau mondial en soutenant des institutions internationales et multilatérales, en participant aux débats et en réalisant un important plaidoyer international en faveur de la décentralisation et la gouvernance locale.

- Un appui multi-acteur. La France appuie :
 - Des collectivités territoriales et leurs APL,
 - Des Etats, dans le cadre de relations bilatérales
 - Des institutions régionales (CGLUA, CCT UEMOA, CE...)

⁴² Analyse réalisée sur la base de l'organisation du pôle GRT avant la réorganisation du 01 septembre 2014

- Des organisations multilatérales et internationales (CGLU, ONU Habitat, PNUD, DELOG) et participe aux débats internationaux,
- Un appui multi-secteur. La France est impliquée dans les domaines suivants :
 - les politiques de décentralisation
 - la gouvernance urbaine
 - le foncier (urbain et rural)
 - la fiscalité

...

La difficulté à ce jour, vient du manque d'articulation entre ces différents appuis, ce qui se manifeste par une sous valorisation des moyens mobilisés par la France, et par une influence réelle sur les politiques de décentralisation et de gouvernance locale bien en deçà de son potentiel.

Ce manque d'articulation se doit à un manque de moyens mobilisés pour assembler, articuler, capitaliser, valoriser la masse d'information et de connaissances opérationnelles et politiques disponibles à chacun des niveaux et échelons de l'aide française ; mais aussi à un manque de vision de l'importance de mettre les moyens pour agir de manière plus décidée dans ce champ au regard des enjeux auxquels répondent les réformes de décentralisation et la mise en place de dispositifs de gouvernance locale sur les territoires.

5. Etat des processus de décentralisation dans les pays prioritaires pour la coopération française

Les décentralisations, des origines multiples, des processus irréversibles :

Les processus de décentralisation sont le fruit de la rencontre d'une 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, d'autre part, l'émergence d'un courant international⁴³ 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 :

- 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, basé sur des textes réglementaires
- La situation qui en résulte, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre l'Etat central, et les collectivités territoriales, et le fonctionnement quotidien entre l'Etat et les collectivités territoriales.

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 ceux-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 élevés⁴⁴ et des alternances importantes, dans des pays où les alternances au plus haut niveau de l'Etat restent rares.

...mais qui reste encore largement virtuelle dans la capacité des collectivités territoriales à exercer leur 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 PIB⁴⁵. Un même

⁴³ 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.

⁴⁴ 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 %.

⁴⁵ CGLUA, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, premier rapport mondial, 2008. A titre de comparaison on estime que 50 % du budget de l'Etat français est mis en œuvre par les collectivités territoriales, dont environ 70 % de

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 manquent de transparence.

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, sans avoir recours à la coopération internationale...

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, ce qui 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. On constate en 2014 dans tous les pays de concentration⁴⁶ de l'aide française au niveau des élites politiques nationales une absence de volonté politique de décentraliser qui se traduit par une inertie dans la conduite du processus.

Système de gouvernement décentralisé : la 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 en particulier sont maillés par les collectivités territoriales, qui -à de très rares exceptions près, comme le Tchad ou le Togo- couvrent l'ensemble du territoire national. Les collectivités

l'investissement public. Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL N° 95, juillet 2013 et Laignel A., les finances des collectivités locales en 2013, Etat des lieux, juillet 2013.

⁴⁶ La seule exception entre les PPP, les pays des rives Sud et Est de la méditerranée et les pays en crise est la Tunisie, où il semble y avoir au niveau des élites nationales (Parlement, gouvernement) une volonté politique de décentraliser.

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 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 locaux⁴⁷.

... 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 d'un renforcement de 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 de plus en plus importante 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 territoriales.

⁴⁷ 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 les héritiers des « chefs de village » installés alors que le pays était sous domination ottomane. Les Mokthar et les conseils municipaux ont des compétences similaires.

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 identifient 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 locales⁴⁸, identifiés par ceux-ci comme les premiers interlocuteurs représentant l'Etat au niveau local, 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, retour en arrière sur les 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 communauté de commune comme Elias Piña (République Dominicaine), dans des Régions comme Tombouctou ou les Hauts Bassins (Burkina Faso). Mais ces exemples demeurent des exceptions.

En 2014, 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 un 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 les raisons de leur panne.

Des processus de décentralisation qui se heurtent à des résistances profondes

Ces résistances, qui se manifestent aussi bien au niveau des Etats concernés que des PTF peuvent se caractériser comme suit:

Au niveau des Etat 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 associés :

⁴⁸ 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 ou en Mauritanie) pour que ceux-ci contribuent à résoudre leurs problèmes, assurent les approvisionnements en intrants pour les campagnes agricoles...

- 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 liée 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 capacités de négociation et de 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 la réalité des territoires locaux et donc aux besoins d'approfondissement des processus de décentralisation 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 souvent ne résident pas en permanence dans la capitale et ont souvent une activité professionnelle. En conséquence ils ont moins de temps à consacrer au fonctionnement du parti. Ils ont donc un poids relativement faible dans les partis politiques, ce qui a pour conséquence une certaine méconnaissance, voire indifférence des partis à l'égard des processus de décentralisation.

- **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 et le bénéfice des financements sectoriels qu'ils reçoivent 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 pouvoir 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 pour s'appliquer aux différentes politiques sectorielles.

- **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, limitant leur accès aux ressources et vidant leurs services de leurs fonctions.

Au niveau des PTF

- Une crainte de la « décentralisation » de la corruption

Partagé entre les partenaires techniques et financiers, le pouvoir et les administrations centrales, on retrouve un discours selon lequel la décentralisation est le meilleur moyen de démultiplier la corruption, sous-entendant que chaque collectivité territoriale, chaque élu est potentiellement corrompu. Ce discours, qui ne tient pas compte de l'important rôle de l'Etat et de ses organes administratifs et judiciaires en matière de contrôle des comptes publics des collectivités territoriales (qui sont de fait beaucoup plus contrôlées que l'Etat ou que les organisations de la société civile) 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 manifeste aussi la crainte d'une difficulté de contrôle des collectivités territoriales du fait de leur grand nombre, et constitue un des freins largement utilisés pour retarder l'effectivité des transferts financiers, des transferts de compétence ou confier la réelle maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales en transférant celle-ci à des agences d'exécution.

- Une perception des élus locaux comme étant incompetents

Enfin, très présent dans le discours des PTF, et largement repris aussi par les dirigeants nationaux on constate le développement d'un discours au mieux condescendant voire méprisant envers les élus locaux (« comment un analphabète peut-il être élu ? »⁴⁹), remettant en cause la légitimité et la capacité des élus locaux, et de ceux qui les ont élus. Cette perception d'incapacité des élus justifiant d'une part la conception d'ambitieux plans de formation et d'autre part les réserves quant à la fonctionnalité des communes rurales et donc à la pertinence de les appuyer.

- Un « désenchantement » des PTF

Chez les partenaires techniques et financiers on constate un « désenchantement » envers la décentralisation, avec le développement de discours négatifs (cf ci-dessus), 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 »⁵⁰ à l'anglo-saxonne.

Parallèlement à ce désenchantement pour la décentralisation, on constate chez les PTF un glissement du discours et de l'agenda vers le « local », « le territorial » et « l'urbain ». Ces champs, 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 nouvelle répartition du pouvoir au sein de l'Etat, remettant ainsi en cause la position dominante des élites gouvernantes et des partis politiques.

⁴⁹ Pour mémoire le Vice-Président du Pérou de 1985 à 1990, Luis Alberto Sanchez était aveugle ; El hadj Oumarou Kanazoé, un des plus grands entrepreneurs du Burkina Faso était analphabète ; le sénateur canadien Jacques Demers est analphabète...

⁵⁰ La « dévolution », dans le monde anglo-saxon, est entendue comme un transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales dans lequel les collectivités territoriales sont tenues de mettre en œuvre les politiques définies par l'Etat central sur les compétences transférées.

Une panne des processus de décentralisation qui peut aussi être l'expression d'un « tumulte »⁵¹ entre pouvoir central et autorités locales

La panne des processus de décentralisation peut également être l'expression, au-delà des peurs des élites dirigeantes des Etats, du « tumulte » politique entre les élites gouvernementales actuelles et une nouvelle génération d'élus locaux qui souvent ne sont pas issus des partis politiques.

En effet, dans certains pays les processus de décentralisation ont contribué à faire émerger de nouvelles classes d'élus locaux, en particulier dans les capitales, grandes villes et régions, qui soit manifestent des ambitions présidentielles (Mauritanie, Sénégal...), soit développent une forte exigence face au pouvoir central (Tchad, Bénin...) contribuant à développer une lutte de pouvoir entre pouvoir central et autorités locales qui contribue à bloquer les processus de décentralisation faute de résolution de ce rapport de force dans lequel interviennent directement ou non les différentes composantes de la vie politique nationale et locale (partis, parlement, APL...).

Une panne qui ne peut se réparer que sous une pression interne ou externe forte

L'ensemble de ces freins, de ces résistances et le « tumulte » qui en découle 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 pays des rives sud et est de la Méditerranée, rares sont les événements internes ou externes (à l'exception notable des événements du Mali, des révolutions en Tunisie et en Egypte et de l'alternance au Sénégal) qui potentiellement peuvent impulser 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.

Dans cette hypothèse l'espoir placé par les citoyens, par les mouvements sociaux, dans une réelle transformation de l'Etat amenant à une plus grande proximité de ses services et démembrements, à une meilleure prise en compte des spécificités de chaque territoire, des attentes de ses habitants et par une meilleure fourniture des services publics de base risque d'être trahi.

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 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.

⁵¹ L'expression est de Jean-Pierre Elong Mbassi.

6. Les enjeux de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale en 2014

6.1. Condamnés à réussir la décentralisation

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 cours⁵². 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 conçu et mis en place des dispositifs institutionnels visant à restituer aux citoyens leur pouvoir de s'administrer localement (coopératives, associations villageoises, comités de quartier...), dispositifs 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 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 »⁵³.

Si la décentralisation ne se fait pas, si les collectivités territoriales sont vidées de leur substance, si les services aux citoyens continuent de se dégrader, si il n'y a pas d'ouverture de perspectives de développement pour le moyen ou le long terme, 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**

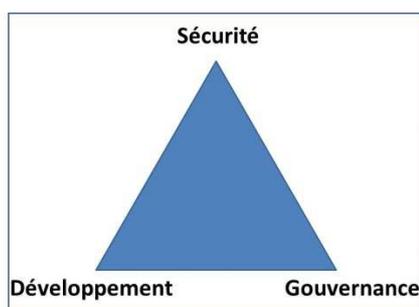
Les processus de décentralisation, dans plusieurs des pays de la géographie prioritaire du MAEDI sont des réponses à des demandes d'autonomie locale, d'équité et d'équilibre territorial, dans le cadre de l'Etat nation.

⁵² 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 dernière 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 ».

⁵³ 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

L'échec, ou pour le moins la « stagnation » 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 international⁵⁴.

Les mondialisations sont telles aujourd'hui que nous sommes tous dépendants sur le plan de la sécurité, d'un nouveau triangle d'or, qui articule développement, gouvernance (locale et nationale) et sécurité.



En effet, le développement n'est plus suffisant pour répondre aux attentes des populations ; les citoyens, les jeunes en particulier d'une part demandent des Etats irréprochables mais attendent aussi de pouvoir s'exprimer, participer au niveau local, sur la vie et l'avenir de leurs territoires.

Ce triangle d'or, sécurité, développement, gouvernance, a en son cœur le territoire, et donc pose la question de la gouvernance territoriale qui en terme sécuritaire renvoie en particulier à la problématique de la frontière et donc du rôle des citoyens et des collectivités territoriales dans la gestion de la sécurité des territoires.

Nous sommes « 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 démocratie⁵⁵, et sur la mise en place ou le renforcement des collectivités territoriales comme ensemblier et pilote des dynamiques territoriales.

62. Les enjeux de la décentralisation en 2014:

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 institués⁵⁶, les collectivités territoriales existent et ont un premier niveau de reconnaissance.

Les principaux enjeux de la décentralisation sont donc aujourd'hui de trois ordres :

⁵⁴ 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 ». Certains chercheurs africains expliquent le développement de Boko Haram par la rupture du « pacte » entre les Etats du Sud et du Nord du Nigéria (Tagou Célestin, Université Protestante d'Afrique Centrale, Department of peace and development studies, 2014)

⁵⁵ Expression empruntée à Pierre Calame

⁵⁶ Même quand ils ne sont pas fonctionnels ou si leur fonctionnalité est limitée, sur le plan institutionnel ils sont constitués et sont prêts à rentrer en fonctionnement.

1. Renforcer les collectivités territoriales.
 - Renforcer les collectivités territoriales et leurs associations dans les relations avec les Etats et leurs groupements sous régionaux et mondiaux ;
 - Construire des collectivités territoriales adaptées aux différents contextes locaux, territoriaux, en adaptant la décentralisation à chaque territoire ;
 - Développer les capacités politiques, techniques et financières des collectivités pour qu'elles soient en mesure d'assumer leurs rôles ;
 - 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 ;

2. Développer des pratiques de gouvernance territoriale innovantes :
 - Mettre en place et faire fonctionner des espaces locaux de négociation de l'action publique territoriale, en contribuant à créer des modes de gouvernance territoriale efficaces et pertinents ;

3. relancer les processus de décentralisation
 - Débloquer les processus de décentralisation en apportant des arguments pertinents aux décideurs et en contribuant au repositionnement de la haute administration ;
 - Contribuer à rebattre les cartes du pouvoir entre l'Etat, ses démembrements et les collectivités territoriales dans la perspective d'une réelle autonomie locale,

Les enjeux se posent donc aujourd'hui prioritairement en termes de renforcement des collectivités territoriales, en particulier par l'appui à la mise en place et au fonctionnement de modes de gouvernance territoriale pertinente et efficaces en termes politique et de développement.

La démonstration par la pratique du bien-fondé de la décentralisation et des modes de gouvernance territoriale qu'elle permet d'instituer⁵⁷ est l'enjeu prioritaire pour les années à venir.

⁵⁷ Il est vrai qu'il existe des modes de gouvernance territoriale visant la coordination multi-acteur en dehors du cadre de la décentralisation. Ceux-ci restent mal connus et demanderaient à être mieux identifiés et analysés pour voir leur articulation possible ou non avec les processus de décentralisation.

7. Contraintes et atouts et de l'expérience française d'appui aux processus de décentralisation et gouvernance locale

Après plus de 20 ans d'appui aux processus de décentralisation et de gouvernance locale, plus de 200 ans de pratique d'un Etat décentralisé⁵⁸, et des liens pluriséculaires avec les pays de concentration de l'aide française, et au moment de se doter d'une stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, la France, au regard des autres PTF présente un certain nombre de contraintes et d'atout qu'il convient de clarifier car ils sont essentiels pour l'élaboration des recommandations.

71. Contraintes :

Aujourd'hui, dans cette phase de reflux des processus de décentralisation, les limites de l'appui français apparaissent de manière de plus en plus flagrante et constituent autant de contraintes en termes de perspectives pour recentrer et relancer l'appui français aux processus de décentralisation et de gouvernance locale :

- 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 influencer au plus haut niveau des Etats. Le sous-effectif 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 du MAEDI, 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 valorisées 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 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. Cette dispersion peut même

⁵⁸ Et encore faire remonter la décentralisation française à la révolution est un raccourci historique, l'ancien régime étant déjà un Etat que l'on pourrait qualifier de décentralisé que ce soit au niveau des paroisses comme des provinces.

devenir de la concurrence, voire se traduire par des conflits entre les différents acteurs français.

- 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 relations et 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 coopération française 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.

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 il est nécessaire de faire évoluer fortement celle-ci pour être en mesure d'accompagner utilement les processus en cours.

72. Atouts :

L'appui français à la décentralisation, par sa diversité, par son inscription dans la durée⁵⁹, par l'engagement personnel de nombreux agents des administrations concernées ainsi que de contractuels fait que la coopération française a été pendant de nombreuses années leader entre les PTF, influant largement les réformes institutionnelles des années 90 et 2000.

Produit de cette histoire, aujourd'hui la coopération française dispose d'un ensemble d'atouts pour jouer un rôle prééminent en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale :

- Une coopération qui repose sur une grande richesse de pratiques dans les pays de coopération, et au niveau international
Coopérations décentralisées, actions non gouvernementales, projets FSP, projets AFD, ETI, assistants techniques sur projet (FEI...), subventions aux APL, participation aux négociations diplomatiques internationales, participations aux forums nationaux et internationaux... la coopération française dans sa diversité et sa pluralité repose sur un immense capital de pratiques d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, qui représente un potentiel d'une richesse incomparable.
- Un capital de pratiques françaises qui représente un potentiel encore sous valorisé
Les pratiques de la décentralisation et de la gouvernance locale sur le territoire français (que ce soit en Métropole ou dans les COM), et les pratiques d'appui à ces processus sont depuis 30 ans extrêmement riches et plurielles.
Depuis une dizaine d'années, elles s'expriment de moins en moins en termes de modèle ou de solution à reproduire mais bien en termes d'apports d'analyse comparative permettant de

⁵⁹ Cette inscription dans la durée se faisant toutefois sans stratégie de long terme, mais dans une logique de succession d'appuis.

fournir une aide à la décision aux partenaires sur des questions aussi sensibles que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, la décentralisation asymétrique, les systèmes électoraux, l'articulation démocratie représentative et participative...

Ce capital d'expériences aux résultats nuancés, permet aussi de faire évoluer la manière dont l'appui français est perçu. En effet, autant par le passé, la diffusion d'un « modèle » de la décentralisation à la française a contribué à donner une image « d'arrogance » de la coopération française, en particulier durant toute la phase d'appui à la mise en place des cadres institutionnels de la décentralisation, autant la fin des modèles permet aujourd'hui de revenir à une relation beaucoup plus équilibrée⁶⁰.

- La légitimité de la coopération française à intervenir sur ce thème
De par son implication dans la durée, son expérience dans les pays de coopération et la possibilité de mobiliser l'expérience obtenue sur le territoire français, la coopération française est unanimement reconnue comme légitime pour s'impliquer sur cette thématique.
- Une coopération qui repose sur des liens humains et des réseaux extrêmement forts
Malgré le « turn over » des postes au sein du MAEDI, que ce soit au niveau du Département, des postes et des ETI, le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale agrège un petit nombre de personnes qui s'impliquent à partir de différents positionnements institutionnels successifs (publics ou privés) et développent ainsi des relations dans la durée avec leurs homologues des pays de coopération ainsi qu'avec les autres PTF, créant des liens interpersonnels forts, des réseaux de relation durables qui là aussi constituent un potentiel d'une grande richesse
- La spécificité de la mise à disposition d'une expertise technique internationale
Bien que longtemps décriée, l'expertise technique internationale placée auprès des institutions (publiques ou privées) nationales et internationales, est une spécificité reconnue et valorisée de la coopération française par les partenaires, représentant ainsi un atout majeur.
- La souplesse des outils financiers
Les différents outils de financement de la coopération française, en particulier ceux de la coopération décentralisée, mais aussi les FSP, les crédits centraux et d'intervention, les crédits de mission... sont d'une grande souplesse d'utilisation, pouvant être déplacés d'une action à l'autre ou dans le temps, sans les rigidités programmatique de la plupart des autres PTF. Ceci est également un atout majeur⁶¹ de la coopération française.

73. Un réel potentiel mais qui demande à être valorisé.

Capital d'expérience, ressources humaines, relations, souplesse administrative, sont autant d'atouts qui peuvent permettre de lever la majeure partie des contraintes identifiées par l'évaluation sous réserve d'une réelle volonté politique de se donner les moyens (financiers mais aussi institutionnels) de relancer la dynamique d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale.

⁶⁰ Il convient toutefois de noter que dans la pratique, un certain nombre de « porte-parole » de la France : ETI, élus, agents des Ministères continuent à vouloir diffuser un « modèle » français, contribuant à faire perdurer l'image d'arrogance de la coopération française.

⁶¹ Cet atout ne doit pas occulter les difficultés liées à ces outils : faiblesse des crédits, décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, contraintes de calendrier budgétaire...

8. Recommandations pour la définition d'une stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale :

81. 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, conformément à la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014⁶² et au regard de l'analyse des risques sociaux et sécuritaires et des enjeux opérationnels de l'appui à la décentralisation 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 et donc à la sécurité locale et mondiale ?

S'il s'agit d'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, multisectorielles et multiacteurs
- Sur le plan institutionnel, cela implique de réfléchir au positionnement de l'appui à la décentralisation par rapport :
 - o à l'objectif général de la politique de développement et de solidarité internationale française qui est de « promouvoir un développement durable dans les pays en développement dans ses composantes économique, sociale, environnementale et culturelle »⁶³,
 - o aux autres thématiques transversales liées (déconcentration, réforme de l'Etat, gouvernance urbaine...)
 - o et aux thématiques sectorielles (santé, éducation, développement rural, environnement...) qu'elles soient déjà 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.

⁶² Le rapport fixant les orientations de la loi 2014-773 du 7 juillet 2014 dit « les collectivités territoriales et l'Etat partagent en termes de politique de développement dans le domaine de la gouvernance locale, les mêmes priorités : appui au processus de décentralisation, renforcement des capacités, approche participative de la gouvernance locale. La reconnaissance du rôle clef des collectivités territoriales dans la gouvernance démocratique constitue ainsi l'un des axes forts de la stratégie française de développement. Le CICID du 31 juillet 2013 a appelé les collectivités territoriales à jouer un rôle croissant dans les dynamiques territoriales de développement, dans leur domaine d'expertise, et en tenant compte autant que possible des politiques d'appui à la décentralisation conduite par l'Etat français ».

⁶³ Loi N° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, article 1

Partant du constat -suite aux entretiens menés et à la mise en débat des conclusions de l'évaluation- qu'il y a une réelle volonté politique de continuer à s'engager, les présentes recommandations, destinées à alimenter la définition de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale 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 mettre en place pour renforcer l'efficacité et la pertinence de la stratégie
- d'outils financiers, humains, méthodologiques et institutionnels à mettre en œuvre,

82. Orientations

Il s'agit ici de clarifier ce qui sous-tend pour la coopération française son appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

821. Clarifier les finalités de la coopération en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale

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 de cet engagement. En effet il n'y a pas de vision consensuelle sur les motivations à décentraliser. De l'analyse des pratiques comme des discours, deux grandes familles de finalités se détachent, répondant soit à une vision opérationnelle soit à une vision politique.

Vision opérationnelle :

Cette vision est basée sur l'analyse selon laquelle la concentration des pouvoirs de décision et des ressources au niveau de l'Etat 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 « dévolution⁶⁴ » des anglo-saxons et donc du transfert de la mise en œuvre des politiques de l'Etat aux collectivités territoriales plus que du transfert des compétences par l'Etat à celles-ci.

Le référentiel qui sous-tend cette vision de la décentralisation est principalement basé sur :

- **L'efficacité et l'efficience administrative :**
Privilégier l'organisation de l'Etat qui permet de valoriser au mieux chaque euro investi et de s'assurer que les services publics atteignent bien les niveaux prévus au plan national,
- **La qualité publique**
Mettre 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**
Chercher à répondre aux intérêts des citoyens sans générer de profits sur les services publics.

⁶⁴ Le terme « dévolution » est également très polysémique, mais dans la pratique des processus de décentralisation dans les pays africains de culture anglo-saxonne, il recouvre essentiellement le transfert de la mise en œuvre des politiques nationales par l'Etat aux collectivités territoriales, comme c'est le cas en France avec le transfert par l'Etat de la mise en œuvre des principaux dispositifs sociaux aux conseils généraux (RSA,...).

Vision politique :

Cette autre vision est basée sur l'analyse selon laquelle 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-ci⁶⁵.

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 de territoire,
- développer une diversité politique, des équilibres et un dialogue au sein des assemblées délibératives des collectivités territoriales, entre les collectivités territoriales elles-mêmes 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 adaptées à leurs spécificités 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 gestion de la chose publique, en développant des espaces de participation à la définition, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques,

Cette vision se rapproche des visions « fédérales » de l'organisation de l'Etat et vise à articuler décentralisation et gouvernance territoriale. Le référentiel qui sous-tend cette vision de la décentralisation est basé sur :

- **L'état de droit et la démocratie,**
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**
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**
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,**
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 reconnaissance du territoire**
Reconnaître le territoire comme brique de base de la gouvernance.
- **La lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion**
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.

⁶⁵ En un mot, il s'agit de reconnaître, au sens plein du terme, la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

Bien entendu, ces deux visions sont des idéaux types, et la réalité se situe entre les deux ou évolue de l'une à l'autre. 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 :

- 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 la plus efficace et efficiente possible des compétences déléguées,
- appuyer une vision politique de la décentralisation renverra vers un appui essentiellement politique, axé sur le renforcement de 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.

De même, il n'est pas évident qu'il soit aussi aisé de passer d'une vision 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 ont du mal à gagner ensuite une réelle autonomie politique, alors que les exemples de décentralisations conçues comme des réformes politiques de fonds (en Bolivie par exemple) montrent que l'autonomie locale permet ensuite de développer de réels services aux citoyens,

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 la seule qui peut répondre aux enjeux actuels de la décentralisation dans une perspective de contribuer à construire l'articulation entre développement, gouvernance et sécurité.
- Centrée sur la définition et la mise en œuvre d'une gouvernance inclusive adaptée 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 les 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 sous réserve de perdre toute crédibilité locale comme nationale.

822. Clarifier le champ de la stratégie : appuyer la décentralisation institutionnelle, les collectivités territoriales, la gouvernance locale ou 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'une stratégie tournée vers l'appui aux acteurs et donc vers les collectivités territoriales, leurs associations et vers 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, même s'ils ne sont pas opérationnels, (fonds de développement, dispositifs d'appui, ...) sont constitués et donc que la priorité d'une vision politique consiste à faire fonctionner le système de gouvernement décentralisé plus que de continuer à parfaire le cadre institutionnel au risque qu'il reste virtuel.

Ceci passe par :

- un appui direct aux collectivités territoriales afin qu'elles puissent jouer leurs rôles politiques et techniques, et amener les élites au pouvoir à se confronter et négocier avec celles-ci comme acteurs du local et ainsi faire redémarrer les processus de décentralisation,
- un appui aux APL nationales qui permet de construire des rapports de force nationaux entre gouvernements centraux et collectivités territoriales,
- un appui aux APL sous régionales et internationales qui permet là aussi de construire des rapports de force dans le cadre d'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 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.

Ces appuis contribueraient à opérationnaliser les processus de décentralisation en leur donnant de la matérialité à partir de la pratique. Ils permettraient également de convaincre les décideurs nationaux de l'utilité de la décentralisation. Ces appuis contribueraient ainsi au redémarrage des processus politiques et institutionnels de décentralisation par la force des retours d'expérience issus des pratiques des collectivités territoriales. Il s'agirait alors d'un « appui à la gouvernance territoriale multi-acteurs pour la construction d'une maîtrise d'ouvrage décentralisée »⁶⁶.

La stratégie pour laquelle nous faisons les propositions suivantes serait donc intitulée « stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale ». Les deux termes nous semblent importants pour les raisons suivantes :

- appui à la décentralisation

Le terme décentralisation demande à être conservé, en effet :

- Depuis 25 ans, la France appuie les processus de décentralisation et il est nécessaire de montrer la continuité de cette politique. La disparition du terme « décentralisation » créerait de la confusion, d'autant plus que le terme « gouvernance territoriale » est un terme très polysémique, qui, pour beaucoup, relègue les collectivités territoriales comme un acteur parmi d'autres⁶⁷.
- Il renvoie directement à une dimension politique, en termes de redéfinition du rôle de l'Etat et d'affirmation du rôle des collectivités territoriales assurant le pilotage de la gouvernance territoriale et positionnant les élus comme « grands horlogers »⁶⁸ du territoire.
- Il permet de faire le lien entre la priorité actuelle, l'appui aux collectivités territoriales et à leurs associations, et l'objectif poursuivi à moyen terme de redémarrage des processus de décentralisation.

⁶⁶ L'expression est de Claude de Miras

⁶⁷ Définition de la gouvernance territoriale, Rey – Valette et al., 2011 largement reprise en France et au Canada : « processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires ».

⁶⁸ L'expression, qui fait référence au concept de « grand architecte de l'univers » a été utilisée dans ce contexte de la décentralisation et la gouvernance territoriale par Claude de Miras.

- appui à la gouvernance territoriale

Le terme gouvernance territoriale tend à remplacer gouvernance locale pour plusieurs raisons :

- il est plus large sur le plan spatial que le terme « local », il englobe tant l'urbain que le rural, tant le micro local (village, quartier...) que le niveau méso (métropole, région...),
- il introduit la place et le rôle des acteurs, dépassant la dimension géographique ou spatiale qui sous-tend souvent le terme local
- par sa polysémie il articule la dimension publique (Etat et collectivité territoriale) et privé (société civile, acteurs économiques), introduisant la pluralité des acteurs de la gouvernance,
- il est moins « clos », moins « enfermement » que le terme local, introduisant la notion de flux, de nœuds à l'intérieur de celui-ci et en interaction avec les autres territoires.

L'articulation entre les deux termes, décentralisation et gouvernance territoriale est sans doute plus « clivante » que la référence à la seule gouvernance territoriale mais en même temps plus représentative de la stratégie et du positionnement français depuis 25 ans, qui met au centre les enjeux de répartition du pouvoir au sein de l'Etat.

823. Chercher des convergences d'intérêt à décentraliser entre les dirigeants, les élus locaux et les citoyens et leurs organisations,

La décentralisation est un processus qui ne peut progresser que si les dirigeants nationaux, les élus locaux et les citoyens et leurs organisations⁶⁹ y voient chacun leur intérêt⁷⁰. 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.

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 la tutelle des 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 citoyens et leurs organisations, 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 et en particulier de la coopération française d'être en capacité d'identifier les enjeux de chacune des catégories d'acteurs impliqués dans la décentralisation pour faire ressortir l'existence d'enjeux communs. C'est cette identification d'enjeux communs qui pourra permettre la mise en place des modalités de participation citoyenne à la décentralisation et la gouvernance territoriale : contrôle citoyen de la dépense publique,

⁶⁹ Nous préférons utiliser le terme « les citoyens et leurs organisations » à celui de « société civile », trop polysémique et souvent réduit aux seules « organisations de la société civile » quand ce n'est pas aux seules « organisations non gouvernementales ».

⁷⁰ 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.

budget participatif, conseils consultatifs... sous réserve qu'un réel travail de redevabilité soit effectué par les autorités nationales et locales en direction des citoyens et de leurs organisations.

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 les citoyens et leurs organisations, les élus et les dirigeants nationaux 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 sont des orientations qui permettent :

- de donner une solution politique à des revendications locales, en contribuant à faire exister des territoires de développement. Or des travaux récents⁷¹ 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 contenus et gérés au niveau local.

Enfin, pour les territoires frontaliers, l'existence de collectivités territoriales fortes permet le développement de coopérations transfrontalières qui sont un moyen de développer des partenariats entre territoires voisins réduisant ainsi les tensions transfrontalières et permettant 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 l'actuel contexte sécuritaire mondial, un retour de l'impérieuse nécessité du renforcement des territoires, qui peut être le ciment entre dirigeants nationaux, dirigeants locaux et citoyens et leurs organisations, tous ayant intérêt à la paix sociale et la sécurité, conditions du développement.

824. 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 et le découpage territorial des collectivités territoriales
- les systèmes électoraux et les équilibres entre démocratie représentative et participative
- les mécanismes de participation et de contrôle de l'action publique
- les transferts de compétences et les recoupements ou non de compétences entre les niveaux,
- le lien entre décentralisation et déconcentration
- 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, dans l'apport d'un modèle, mais dans une aide à la décision sur la base de l'analyse comparative des différents choix effectués en France et dans les autres pays dans des contextes déterminés.

⁷¹ Belaala Selma, Terrorisme politique et terrorisme antipolitique, le cas du djihadisme en Algérie (1989-2007), congrès AFSP 2009

Par contre l'affirmation selon laquelle il n'existe pas de 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.

Ces principes renvoient au référentiel qui sous-tend la vision politique de la décentralisation⁷².

Ces principes sont essentiellement les suivants :

- **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 conférée 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, en premier lieu les citoyens et leurs organisations mais aussi les acteurs économiques et les représentants de l'Etat au niveau territorial,
- **La subsidiarité active**⁷³
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.
- **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 »⁷⁴.
- **Le caractère transversal et interministériel de la décentralisation**
La décentralisation est une politique transversale qui s'impose aux politiques sectorielles, et donc aussi aux appuis sectoriels des PTF
- **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 et qui soient adaptés soit à des identités et revendications locales, soit à des capacités locales.
- **La décentralisation financière**
La décentralisation et l'autonomie locale demandent à s'appuyer sur la décentralisation financière puis fiscale visant à permettre aux collectivités territoriales d'exercer leur capacité à gérer les affaires publiques en se dotant des moyens dont elles ont besoin 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 et de conformité sur les décisions et la gestion des collectivités.

⁷² Cf la définition de la décentralisation et de ses finalités donnée au point 3

⁷³ Concept élaboré par Pierre Calame.

⁷⁴ Charte européenne de l'autonomie locale

- **L'articulation entre le soutien à la décentralisation et la gouvernance territoriale avec le soutien à la modernisation de l'Etat**

La décentralisation, en rebattant les cartes du pouvoir et donc la réalité de l'administration entraîne mécaniquement une évolution de l'administration publique nationale au niveau central comme déconcentré. L'appui à la décentralisation peut donc demander de manière concomitante un appui à la réforme de l'Etat pour parvenir à un optimum administratif mais aussi pour accompagner les cadres de l'Etat dans leur repositionnement soit au sein de la fonction publique nationale soit au sein de la fonction publique territoriale.

825. Inscrire la stratégie française d'appui à la décentralisation en lien avec les stratégies des autres PTF

La stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale ne peut être pensée et mise en œuvre sans prendre en compte les stratégies développées par les autres PTF, dans une logique soit de cohérence soit d'influence.

Les orientations préconisées par le présent rapport s'inscrivent en cohérence avec les orientations définies par la Commission européenne qui, dans sa communication sur les autorités locales de 2013, se propose de « soutenir les autorités locales des pays partenaires et leurs associations au niveau national, continental et international », visant ainsi « à promouvoir le rôle des autorités locales en tant que décideurs et à favoriser ainsi la transparence et la responsabilité dans l'élaboration des politiques et la prestation des services au niveau local », « à soutenir (la représentation des autorités locales) dans les débats politiques au niveau nationale et internationale » et à « promouvoir une approche territoriale du développement »⁷⁵. En tant qu'un des premiers contributeurs au budget de la direction développement et coopération EuropeAid, la France peut contribuer à approfondir et opérationnaliser les orientations de la Commission européenne, et contribuer à une cohérence des politiques entre les Etats membres⁷⁶.

Cette cohérence au niveau européen pourra alors permettre d'influencer les PTF qui, dans la pratique, restent réticents à un appui direct aux collectivités territoriales comme c'est en particulier le cas de la plupart des organismes du système des Nations Unies.

826. Prioriser l'appui aux associations de pouvoir locaux pour agir sur le plan international

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, soient 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 de leurs associations.

827. Promouvoir la prise en compte de la décentralisation dans les politiques, programmes et projets sectoriels

La décentralisation est une politique transversale qui s'impose aux programmes sectoriels mais aussi à l'aide budgétaire.

A ce titre il est impératif de veiller à ce que les fonds destinés aux secteurs transférés aux collectivités territoriales soient effectivement transférés, par les administrations du trésor public, aux autorités

⁷⁵ 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 Comité des régions, mai 2013.

⁷⁶ Ceci sera toutefois rendu difficile par l'absence d'espace européen de réflexion, coordination et concertation entre les Etats membres et la Commission sur la politique d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

locales pour une mise en œuvre des politiques, programmes et projets sectoriels par les collectivités territoriales⁷⁷.

C'est une condition nécessaire, d'une part, pour que les collectivités territoriales puissent assurer une réelle maîtrise d'ouvrage sur les compétences transférées et, d'autre part, pour permettre une réelle approche territoriale du développement.

83. Démarches

Ce point détaille les recommandations proposées en termes de démarches à mettre en œuvre dans le cadre de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale. Les propositions de modalités d'opérationnalisation de ces démarches sont présentées dans le point suivant.

831. Clarifier le portage politique de la stratégie

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 de la gouvernance démocratique, la DAECT, 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), et enfin avec les autres ministères (Finance, Intérieur, Décentralisation et Fonction publique). Il est nécessaire que le portage politique de la stratégie, 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
- coordonner les positions et les actions au niveau interministériel,
- définir, mettre en œuvre et alimenter 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.

832. S'inscrire dans le long terme

L'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale 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 souples.

Cela signifie qu'il est nécessaire d'inscrire l'appui de la France dans le 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, et dans certains projets de l'AFD, qui dans une logique de phases successives peuvent s'inscrire dans des pas de temps décennaux. Les appuis du MAEDI (projets FSP et expertise technique), s'inscrivent, de fait, dans des pas de temps qui sont souvent décennaux voire plus longs, les projets FSP et les ETI se succédant les uns aux autres. Mais ceci n'étant pas conçu comme une stratégie de long terme, il y a, de fait, un manque de cohérence dans les

⁷⁷ Ces transferts demandent la mise en place ou le renforcement des mécanismes de contrôle de la dépense publique, tant par l'Etat que par les citoyens et leurs organisations pour limiter les risques de mauvaise gestion. Toutefois à ce jour aucune étude n'a démontré que la gestion des collectivités territoriales soit moins fiable que celle des services de l'Etat.

actions qui sont menées, les familles de projet et d'assistants techniques qui se succèdent n'étant pas inscrits dans une continuité pensée comme telle.

Les évaluateurs recommandent de faire évoluer les outils (expertise et projet)⁷⁸ pour permettre de s'inscrire dans des pas de temps de long terme visant ainsi un réel impact des actions menées.

833. 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 multilatérales ainsi qu'à des associations de pouvoirs locaux (crédits centraux et crédits d'intervention du Département, ETI, END et JEA...).

De plus la coopération française est présente dans de nombreuses géographies, qu'elles soient considérées comme prioritaires 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 représente potentiellement un accès à un réservoir d'expériences locales, nationales et internationales incomparables d'une part et des leviers d'action très importants d'autre part. Toutefois, pour que ce potentiel soit réellement valorisé, cela demande d'articuler les niveaux et d'animer et coordonner les acteurs

Articuler les niveaux signifie:

- 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 niveau 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 à partir des réalités locales,
- 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 et faciliter le test au niveau national et local de propositions issues des niveaux sous régionaux ou internationaux.

Animer, mettre en réseau et coordonner les acteurs, identifier, capitaliser, diffuser et valoriser leurs expériences⁷⁹ requiert des moyens humains et financiers qu'il faut anticiper au risque que ces objectifs ne restent que des vœux pieux.

⁷⁸ Voir les propositions opérationnelles dans le point 85 des recommandations.

⁷⁹ Voir le point 85

834. 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 celui 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 passent pas par les 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 les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sur ses ressources propres 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 à travers les différents canaux utilisés (aide projet, C2D et aide budgétaire globale 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.

835. Prioriser des espaces d'intervention en fonction des enjeux de la France

Le CICID du 31 juillet 2013 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 territoriale.

Toutefois certains pays qui ne font pas partie des pays prioritaires représentent soit des enjeux pour la France, soit des gisements de connaissance essentiels. C'est par exemple le cas :

- de certains pays dans lesquels 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),
- de pays dans lesquels la coopération française s'est investie et qui représentent un réel potentiel de capitalisation d'expérience positive ou négative (Cameroun par exemple)
- d'espaces géographiques 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),
- d'aires dans lesquels il existe des enjeux stratégiques pour la France (Vietnam, Laos par exemple) mais qui ne font pas partie des pays prioritaires.

Il conviendrait donc de voir comment il serait possible, tout en respectant la logique de concentration de l'aide, d'ouvrir, d'une part, la mise en œuvre de la stratégie à des géographies complémentaires dans le cadre d'un appui de long terme et d'effectuer, d'autre part, 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, s'appuyer sur des ETI présents dans ces géographies ou pourquoi pas sur le réseau des instituts français de recherche à l'étranger⁸⁰.

836. Inscrire l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale dans une perspective d'intérêt mutuel.

Dans une période qui est celle de la fin des modèles, et même si ponctuellement la France peut retirer un intérêt économique de son appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale en décrochant

⁸⁰ Ce réseau est constitué de 27 centres, majoritairement présents hors des géographies prioritaires du MAEDI.

des marchés d'expertise ou de mise en œuvre de projets, il paraît essentiel d'inscrire l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale dans une logique où cet appui contribuera à éclairer les orientations à prendre en France en matière de décentralisation et de gouvernance territoriale par l'accès à un « gisement » d'expériences diversifiées et à des réflexions sur les processus de décentralisation et de gouvernance territoriale.

Il s'agit là de passer de la logique de l'aide (les OMD) à une logique de travail en commun sur des enjeux partagés (les ODD).

84. Partenariats

La nature de la relation entre les différents acteurs impliqués dans les actions d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale 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 recommandations pour renforcer ces relations partenariales.

841. En France

8411. Clarifier les partenariats au sein du MAEDI

Ce sont quatre services différents au sein du MAEDI qui interviennent dans les politiques et stratégies d'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale :

- le pôle ITR 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 territoriale via les projets FSP, l'appui à des organisations de collectivités territoriales et la mise en œuvre d'actions de plaidoyer international
- 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 contributions à des organisations de collectivités territoriales 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 territoriale, il est essentiel de voir s'il ne serait pas pertinent de chercher des regroupements entre services et que les modalités de relation 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 une mise en réseau entre les personnes, assurant la circulation de l'information et une certaine familiarité, et 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.

8412. 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 villes 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 le FICT de l'ANICT),
- les appuis aux relations de coopération décentralisée mis en œuvre par la Direction des relations extérieures et partenariats

Bien que 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 la maîtrise d'ouvrage 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 l'influence sur les politiques nationales ou internationales au centre de son action. 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 Mondial de CGLU, Africités...) l'AFD se positionne bien dans le champ de l'influence sur les politiques nationales et internationales.

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 territoriales 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 pour savoir si l'AFD a bien dans son mandat un rôle d'influence sur les politiques publiques nationales et internationales.

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, autant 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 territoriale est clairement identifié et a les moyens de ses ambitions.

A terme cela devrait amener à 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 plus « légers » 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 et la mise en place d'instances, formelles ou non, permettant -comme c'est de fait le cas dans certains pays entre agences de l'AFD et SCAC- de discuter des projets, postes d'experts, contributions et subventions en cherchant à renforcer la cohérence et la complémentarité des actions.

8413. 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, chambres régionales des comptes...), en direction des collectivités territoriales et de leurs associations de pouvoirs locaux (CUF, AFCCRE, AMF, ADF, ARF...), aux groupes d'amitiés parlementaires⁸¹, 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), ou des réseaux régionaux multi-acteurs (RESACOOOP, Lianes Coopération, CERCOOP...)⁸² qui produisent des éléments de stratégie qui contribuent ensuite à 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 régionaux multi-acteurs et les réseaux associatifs sont fortement appuyés par les pouvoirs publics français dont l'implication institutionnelle est variable (l'Etat à travers le SGAR est membre fondateur du GIP RESACOOOP, des représentants des pouvoirs publics sont membres associés de pS-Eau, les représentants de l'Etat ont une participation *intuitu personae* à l'Inter Réseau).

Les thématiques qu'ils traitent (urbain, foncier, eau et assainissement, développement rural, coopération décentralisée) 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 (Réseaux régionaux multi-acteurs, 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 et diffuser la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale à partir des apports de leurs membres.

A ce titre, 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. 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 contribuer à l'élaboration de la stratégie française. 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 décentralisée⁸³.

- **Avec les acteurs publics qui ont une vocation internationale dans le domaine de la décentralisation pérenne et importante**

⁸¹ <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-relations-interparlementaires/les-groupes-d-amitie>

⁸² Il existe à ce jour des réseaux régionaux multi-acteurs dans près de la moitié des actuelles régions métropolitaines

⁸³ « 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.

Certains ministères, comme le ministère de l'Intérieur, celui de la Décentralisation et de la Fonction Publique, et celui des Finances, des établissements publics comme le CNFPT et l'ENA, ont une vocation internationale pérenne, même si pouvant fluctuer au gré des changements de responsables⁸⁴. 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.

- **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 délégations étrangères) ou peu pérennes (par exemple jumelage entre préfetures, entre chambres régionales des comptes) car portées par des personnes ou par des opportunités plus que par les institutions. 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 beaucoup d'ONG et bureaux d'études sont impliqués dans l'appui à la décentralisation, aux collectivités territoriales et à la coopération décentralisée⁸⁵. Là aussi avec ces acteurs, il semble difficile d'aller au-delà d'un simple lien relevant du recensement, de l'information mutuelle et de l'invitation à la participation à des espaces de débat.

Par ailleurs il serait nécessaire :

- d'élaborer, de mettre à jour et de mettre à disposition une cartographie des différents intervenants français en matière d'appui à la décentralisation qui permette en particulier aux postes diplomatiques, ETI et aux collectivités territoriales d'avoir une idée claire des interlocuteurs possibles sur chaque thématique ou géographie,
- 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.

842. Au niveau international et multilatéral : développer les relations partenariales en amont et pendant la mise en place des appuis

8421. Les partenariats dans le cadre de la coopération bilatérale

Les évaluations de terrain des FSP bilatéraux et les rencontres avec les ETI en poste au niveau bilatéral et avec 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 ou des collectivités territoriales bénéficiaires. Mais ce déficit peut continuer durant la phase de mise en œuvre des appuis, les COPIL des FSP jouant rarement leur rôle de pilotage. Ce déficit dans la relation partenariale affecte directement la qualité et les effets de l'appui apporté, la relation s'apparentant davantage à une relation d'aide qu'à une relation de partenariat, le FSP ou l'appui de l'ETI étant parfois plus « accepté » que « voulu ».

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Cette implication de beaucoup d'ONG dans l'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales ne doit pas occulter le fait qu'il y a encore nombre d'ONG françaises qui contournent les collectivités territoriales et continuent à intervenir sur les secteurs transférés à celles-ci sans concertation avec elles.

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 entre les partenaires dans une perspective d'une plus grande « parité » et d'une réelle relation partenariale, où les deux parties 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 nouvelle manière de concevoir la coopération dans le domaine de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale, 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 des démarches de co-production, pour renforcer leur capacité à établir des documents qui soient réellement le résultat d'un dialogue entre pairs. Cela pourrait être un des champs de formation développé par le MAEDI.

8422. 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, CGLUA, AIMF, AIRF, CCT UEMOA, CUF)
- des organisations du système des Nations Unies (ONU Habitat, PNUD, UNCDF, FAO)
- une plate-forme multi partenariale (Cities Alliance)
- des espaces sous régionaux (UE, UEMOA)
- le réseau international des PTF appuyant la décentralisation (DELOG).

En termes de partenariats, 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 font que les partenariats manquent de consistance :

- faible prévisibilité des engagements financiers qui restent limités,
- sous valorisation des experts techniques qui y sont en poste
- peu de dialogue politique.

A partir des recommandations effectuées ci-dessus et en complémentarité avec les interventions des autres PTF, 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. Ceci passerait 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, et la mise en place, soit dans le cadre d'un FSP mobilisateur soit sous forme de contributions, de financements conséquents, stables dans le temps et organisés vers l'atteinte d'objectifs plus que vers un plan d'action.
- 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 française dans DELOG pour contribuer à dynamiser un espace qui reste centré sur la circulation de l'information et pour influencer les membres afin de 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 mobilisés (3 postes, environ 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, aux collectivités territoriales et à leurs APL sur le plan du 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), et de la nature de l'institution où la place des collectivités territoriales reste malgré tout limitée.

85. 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 visent à opérationnaliser les recommandations faites en matière d'orientation, de démarche et de partenariat.

851. Outils de financement

8511 Les projets 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 »⁸⁶. Toutefois, l'ensemble des revues approfondies, sommaires et bibliographiques, montrent que l'outil a 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

Les évaluateurs recommandent donc que :

- **les FSP soient 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 au niveau national, sous régional et international. Ceci pourrait se concevoir également avec la mise en place de FSP complémentaires à des financements de l'AFD en appui à des collectivités territoriales ou avec des FSP permettant de déclencher ou de compléter des financements d'autres PTF⁸⁷.
- **les FSP intègrent une dimension de dialogue politique**
L'appui à la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance territoriale est un appui éminemment politique qui ne peut avoir d'effets en se cantonnant uniquement à 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 à deux niveaux :

⁸⁶ Dessalien C. ; Perramant J. L., Evaluation de l'instrument « fonds de solidarité prioritaire », rapport final provisoire, janvier 2014.

⁸⁷ Ceci a été initié avec la mise en place du FSP mobilisateur GUFL (Gouvernance urbaine et finances locales) qui a été conçu comme complémentaire aux actions de développement urbain de l'AFD

- Avec les autres PTF :
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 expériences 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 (ambassadeurs, DUE...) et des personnalités internationales 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'intérêts 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 des élites nationales quant 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...) peuvent 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 ETN⁸⁸) demande à être porté par des responsables politiques français, européens ou de pays de la sous-région⁸⁹.

- **Les FSP s'intègrent dans des mécanismes de remontée d'expériences**

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.

Centrer les FSP sur un nombre limité de thématiques :

Dans cette logique, les FSP demanderaient à être centrés sur un nombre limité de thématiques prioritaires pour le pays et au niveau régional et international, visant à accumuler une masse critique d'expériences de terrain permettant de produire des références pour jouer un réel rôle d'influence au niveau national, sous régional et international.

- **Développer un référentiel d'analyse de la situation de la décentralisation dans chaque pays permettant d'identifier en temps réel des objectifs prioritaires adaptés**

L'élaboration d'une grille d'analyse des décentralisations et le suivi pour les pays de concentration de l'aide française de son évolution dans le temps, permettrait de se doter d'un outil simple d'identification et de priorisation des thématiques d'intervention prioritaire pour le pays et par extension pour des pays dont les processus de décentralisation suivent des évolutions similaires.

Cette matrice d'analyse, dont plusieurs ébauches existent (travaux internes de l'AFD, travaux du réseau de centres de formation PROFADEL, travaux de la présente évaluation) pourrait être élaborée en commun entre le MAEDI et l'AFD ; discutée, corrigée et validée dans le cadre de DELOG puis renseignée au niveau des groupes des PTF sur la décentralisation qui existent dans tous les pays.

Basée sur l'analyse des processus de décentralisation réels (et non pas des seuls textes) elle permettrait de disposer d'un outil d'analyse comparatif entre les pays.

⁸⁸ Experts techniques nationaux, cf point 852.

⁸⁹ Voir le point 853.

- **Identifier les thématiques prioritaires pouvant alimenter les niveaux régionaux et internationaux**

A partir de ces travaux d'analyse des priorités au niveau national, il sera possible d'identifier des thèmes prioritaires au niveau national, au regard des convergences entre les différents pays mais aussi des enjeux sous régionaux et internationaux.

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 centrales 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, 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
- Les pratiques de gouvernance territoriale
- La fiscalité locale sous l'angle de l'autonomie fiscale et du recouvrement,

Les tensions budgétaires ont amené, d'une part, à concevoir des projets qui articulent des composantes relevant de domaines différents et trop souvent liées artificiellement dans le même projet et à donner aux projets des ambitions démesurées au regard des moyens disponibles et, d'autre part, 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 territoriale à la production de savoirs, de références expérientielles tant à partir des échecs que des succès.

Se donner les moyens de concevoir des projets de qualité :

La conception de projets ne s'improvise pas, surtout 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,
- une formation minimale en conception et gestion de projet
- une expérience de la responsabilité de gestion de projet et donc qui sont capables d'en intégrer les contraintes dans la conception des projets.
- une expérience de relations partenariales et de co-construction de projet,

Il est nécessaire également de s'appuyer sur des outils comme la grille d'analyse des processus de décentralisation évoquée ci-dessus.

Cela signifie un fort investissement dans la conception et la négociation des projets.

Inscrire les FSP dans la durée :

L'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale demande de s'inscrire dans des pas de temps qui sont ceux des politiques publiques, 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, peut-être est-il 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 mêmes 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 coopérations⁹⁰.
- De mettre en œuvre des FSP basés sur des partenariats de long terme avec des opérateurs nationaux 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 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 expériences⁹¹

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.
- une formation minimale des ETI chefs de projet et de leurs collaborateurs à la capitalisation des expériences et au plaidoyer,
- la mise en place des relations partenariales entre acteurs de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale 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

La gouvernance des projets FSP demande à être revue, sur les plans politiques, techniques et financiers. En effet, la majorité des comités de pilotage ne jouent pas leur rôle de pilotage car celui-ci n'a pas été clairement défini et qu'il existe des ambiguïtés entre la gouvernance politique, technique et financière des projets.

Il conviendrait de :

- mettre en place une instance restreinte de pilotage politique des FSP (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.

⁹⁰ Voir le point suivant, sur l'expertise technique

⁹¹ Voir le point 854 sur la capitalisation.

Cela ne sera possible que si les partenaires nationaux voient l'intérêt du projet et donc si ils ont réellement participé à sa conception.

8512 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, en particulier les synergies entre projets AFD et FSP et entre coopération décentralisée et FSP. La mise en place des espaces de dialogue et de concertation évoqués dans le point sur les partenariats, et la mise en réseau entre les acteurs de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale devrait permettre de remédier à cela.

8513 Outils de financement des partenariats

L'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale passe par l'appui à des acteurs internationaux comme CGLU, CGLUA, le CCT UEMOA, l'ARGA, l'AIMEF, l'AIRF, CUF... A ce jour ces partenaires sont appuyés en mobilisant des outils de natures différentes (contributions, projets FSP, crédits d'intervention ou centraux, ...) mais aussi en mobilisant des financements issus de différents acteurs de la coopération française. L'appui à ces organisations sous forme d'aide projet est peu adapté à leur nature et à leurs modes de fonctionnement. Il conviendrait sans doute de voir la possibilité pour ces partenaires, que les acteurs français uniformisent 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 (comme le prévoit la Commission européenne), 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.

8514. Outils de financement « méso »⁹²

Comme dans d'autres domaines, l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale 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 des montants qui sont 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 crédits centraux qui soit suffisante pour pouvoir réaliser, quand cela est nécessaire, des interventions ponctuelles sur des montants suffisamment conséquents.
- Réduire le nombre de partenaires pour être en capacité de mobiliser des financements ponctuels plus importantes permettant de faire face aux besoins.

Cette possibilité et cette flexibilité d'attribution, rare chez les PTF, demande à être sauvegardée mais sur des montants suffisants pour être en mesure de répondre à de réels besoins et jouer une réelle influence.

⁹² Ces sommes peuvent sembler faibles. Mais elles ne concernent que du « soft » et à ce titre, sont difficiles à mobiliser auprès d'autres PTF qui ont souvent peu de marge de manœuvre pour financer la mobilisation de « matière grise ».

8515. 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.

852. Expertise

La mobilisation de l'expertise est une des caractéristique de la coopération française, fortement appréciée des partenaires qui tend progressivement à représenter un effort financier 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 optimisé.

8521 Pro fil 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 moins de 40 ans.

L'évolution de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale 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 demandées⁹³, ayant une expérience de travail au sein ou avec les collectivités territoriales, ayant une expérience ou pour le moins une capacité de « policy makers ».

Ceci demanderait :

- Une concertation avec le CNFPT et les associations de cadres des collectivités territoriales⁹⁴, afin de mettre en place un vivier de cadres, ayant une solide expérience dans les collectivités territoriales, et intéressé par l'international, mobilisable pour des missions courtes comme pour des postes d'ETI
- 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.

8522 Insertion des experts dans la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale⁹⁵

A partir des travaux de l'évaluation, nous sommes en mesure de faire ressortir six recommandations :

Identifier la localisation institutionnelle optimum des experts

La localisation institutionnelle de l'expert demande à être basée sur une analyse fine du processus décisionnel du pays en matière de décentralisation et gouvernance territoriale de manière à identifier la localisation institutionnelle qui permettra de faciliter l'influence sur les politiques de décentralisation et sur un dialogue politique et stratégique avec l'institution d'accueil pour valider la localisation institutionnelle de l'expert.

⁹³ 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 institutionnelle.

⁹⁴ Comme l'ARRICOD par exemple.

⁹⁵ 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.

Développer la localisation des experts auprès des collectivités territoriales et de leurs associations

En particulier, il conviendrait de lever les freins réglementaires pour que les experts puissent être logés, quand cela est pertinent, auprès de collectivités territoriales ou d'associations de pouvoirs locaux nationales, sous régionales ou mondiales.

Clarifier les lettres de mission et les profils des experts

Il est 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 »⁹⁶. Celle-ci demande ensuite à être revue régulièrement pour être adaptée aux évolutions du contexte et des enjeux.

Mettre en place un vrai processus de préparation au départ et de prise de poste

Au regard des coûts que représente un poste d'expert et de la capacité d'influence de ceux-ci, il est nécessaire de renforcer le 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, une redevabilité au Département et une reformulation régulière.

Clarifier les relations hiérarchiques et les modalités de suivi de l'expert

Il convient 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) afin de savoir, plus clairement, 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 qui permette d'alimenter et de rendre compte des résultats obtenus en lien avec la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale du MAEDI.

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 la 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 ; (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 »⁹⁷. 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, d'autre part, 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 vertébrés autour de quelques problématiques communes donnant cohérence au travail aux différents niveaux, et que le Département puisse jouer un réel rôle de mise en réseau des pratiques, des réflexions et des politiques.

⁹⁶ Allou S., Levy M. op. cit.

⁹⁷ Allou S., Levy M. op. cit.

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. 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 de personnels d'institutions proches : CNFPT, 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 de haut niveau également.

8523. Mise en place d'une expertise technique nationale (ETN)

Dans un rôle d'influence sur les politiques publiques nationales, l'expertise technique internationale, si elle présente des avantages indéniables, est également confrontée à de sérieuses limites. Il pourrait donc être pertinent de développer, en parallèle à l'expertise technique internationale, une expertise technique nationale, de haut niveau, bonne connaissance 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 implication sans limite de durée dans le poste,
- Une réelle capacité à influencer par la légitimité procurée par les compétences et l'expérience ; la durée de son engagement ; la capacité à mobiliser des réseaux personnels et professionnels.

Il serait alors essentiel d'articuler expertise technique nationale et internationale ceci 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 tout en assurant une réelle continuité de l'appui technique.

853. Constituer un pool d'ambassadeurs de la décentralisation et la gouvernance territoriale

La coopération française, pour influencer les politiques publiques de décentralisation, pour contribuer à vaincre la peur des décideurs (présidence, chefs de gouvernement, parlementaires, 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, et manque également de leviers pour impliquer des acteurs du Sud pour que ce soient eux qui influent sur leurs pairs.

Il pourrait être envisagé d'appuyer la mise en place d'un groupe de personnalités⁹⁸ politiques légitimes pour défendre les processus de décentralisation auprès des décideurs, qui pourrait être constitués de personnes ayant joué ou jouant des rôles politiques de premier plan en matière de décentralisation qui leur donne une réelle légitimité à parler et défendre les processus de décentralisation, sinon dans leur propre pays, du moins au niveau sous régional et international. Ce groupe devrait être adossé à une institution internationale déjà existante (Global Local Forum, ARGA, CGLUA...) dont les finalités sont proches et qui pourrait l'héberger institutionnellement et en assurer le secrétariat. Il pourrait avoir

⁹⁸ Il est possible d'imaginer mobiliser des personnalités comme Ousmane Sy, Antoine Raogo Sawadogo, Nicephore Soglo, Simon Compaore, Michel Azcueta...

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 aussi sur la présence de quelques personnalités d'autres continents (Amérique latine et Europe en particulier) donnant ainsi à ce groupe une légitimité mondiale.

Il aurait une double fonction d'analyse et de production de réflexions et de positionnements publics sur la décentralisation et la gouvernance territoriale, aux niveaux national et international ; et d'intervention politique auprès des décideurs des pays et des espaces régionaux (partis politiques, parlementaires, ministres, chefs de l'Etat), pour plaider en faveur de la décentralisation et la gouvernance territoriale. Il interviendrait alors comme tiers dans les débats autour de la décentralisation et de sa mise en pratique pour contribuer à dépasser peurs, conflits et oppositions entre les différents acteurs du processus de décentralisation et gouvernance territoriale (pouvoir central, autorités locales, citoyens et leurs organisations).

Les ETI, sous couvert de leur autorité de tutelle et de l'Ambassadeur, pourraient solliciter et préparer l'intervention des membres de ce groupe auprès des autorités du pays ou sous régionales sur la base d'une stratégie de plaidoyer préalablement élaborée. Ils devraient ensuite assurer le suivi de l'intervention pour en assurer la pérennité des effets. Les interventions des membres de ce groupe pourraient également être sollicitées directement par les APL nationales ou sous régionales. Les interventions prendraient différentes formes (audiences auprès des autorités de l'Etat, interventions à l'occasion de séminaires gouvernementaux, auditions par le parlement...), ceci en fonction des contextes. 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.

Les modalités de financement de ce groupe demanderaient à être étudiées pour en assurer la pérennité. Un premier financement français dans le cadre d'un FSP (existant ou à identifier) permettrait de lancer la dynamique.

854. Capitaliser, produire des connaissances, influencer⁹⁹

La coopération française a la particularité d'articuler trois niveaux d'intervention (local, national, international), avec une multiplicité d'acteurs aux différents niveaux et une multiplicité d'expériences à chaque niveau. Cette caractéristique représente pour la France un potentiel extrêmement riche, comme vivier d'expériences de terrain, comme source de connaissance des fonctionnements publics nationaux des organisations et des espaces de production des politiques internationales. 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.

Il s'agit ici de se doter d'une démarche et d'un dispositif global de veille et de capitalisation des expériences permettant de contribuer au renforcement de la gouvernance territoriale au niveau local, national et international.

Ce que capitaliser veut dire :

Dans les présentes recommandations capitaliser veut dire « passer de l'expérience à la connaissance partageable »¹⁰⁰.

Il ne s'agit donc pas d'informer sur les activités menées ni d'élaborer un recueil de bonnes pratiques, qui, le plus souvent, donne à voir mais sans expliquer, ni communiquer sur ce qui a été réalisé.

⁹⁹ 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. La note complète est en annexe.

¹⁰⁰ De Zutter Pierre, Des histoires, des savoirs et des hommes, éditions FPH, 1994

Il s'agit, à partir de l'analyse des pratiques (bonnes, mauvaises ou comme souvent à l'interface entre les deux), de comprendre comment et pourquoi des résultats ont été atteints ou pas et donc comment il est possible de s'en saisir ailleurs.

La capitalisation permet alors de :

- identifier les savoir-faire développés sur le terrain par les acteurs, qui ont permis d'atteindre les résultats obtenus et qui sont réutilisables dans d'autres contextes¹⁰¹,
- d'identifier à partir d'une analyse comparative « les principes directeurs communs qui conditionnent le succès d'une politique »¹⁰²,
- collecter une connaissance analytique des expériences de terrain, avec leurs résultats et leurs effets permettant d'argumenter auprès des différents acteurs sur l'intérêt pour tous de la décentralisation et la gouvernance territoriale¹⁰³.

Il s'agit d'un vrai processus à mener sur le terrain avec et, si possible, par les acteurs concernés.

Fixer des thématiques de capitalisation prioritaire au niveau central¹⁰⁴ :

La réussite des processus de décentralisation par la mise en place de systèmes de gouvernance territoriale contribuant au développement des territoires est une des 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 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, il est possible d'identifier « La décentralisation asymétrique, comme facteur de réponse aux demandes sociales et aux identités locales », « les collectivités territoriales comme tapis de crise entre les citoyens et les Etats », « la fiscalité locale sous l'angle à la fois de l'exercice de l'autonomie fiscale et du recouvrement »... Il est également possible d'identifier des problématiques plus sectorielles liées à l'articulation entre la gouvernance territoriale et la ville, entre la gouvernance territoriale et le foncier...

Il conviendrait de prioriser les thématiques au regard des enjeux des processus de décentralisation et de gouvernance territoriale des principaux pays d'intervention de la coopération française ainsi que des enjeux internationaux en matière de décentralisation et gouvernance territoriale.

Capitaliser les expériences locales

La fiche de poste des ETI et les plans d'action des nouveaux projets intégreront une dimension capitalisation des expériences. Chaque ETI aurait pour tâche de faire un travail de capitalisation des pratiques des collectivités territoriales, des expériences de la coopération française et des autres PTF. 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 et surtout pour influencer les politiques nationales.

¹⁰¹ Par exemple, dans le cadre d'une coopération décentralisée le CIEDEL et Eau Vive ont accompagné des collectivités territoriales burkinabé dans l'exercice de la compétence « eau potable » transférée par l'Etat. La capitalisation du travail d'accompagnement des exécutifs municipaux à prendre conscience de leur rôle de maîtrise d'ouvrage du service public local de l'eau a permis de comprendre que le facteur déclencheur de cette prise de conscience était le fait d'identifier qu'ils étaient responsables face aux usagers de la continuité du service, et que les usagers étaient leurs électeurs ! Permettre aux autorités locales d'identifier leurs responsabilités face aux citoyens est un savoir-faire capitalisé, utilisable dans d'autres contextes.

¹⁰² Pierre Calame

¹⁰³ Pour illustration : Stratégie de la société civile pour investir l'espace public, Capitalisation des pratiques de participation au budget participatif de Porto Alegre, CIEDEL, Solidaredad, E. Granet, 2006.

¹⁰⁴ Cf point 8511

Accompagner le portage de ces capitalisations par les associations nationales de pouvoirs locaux

Ce travail des ETI demanderait à être réalisé en accompagnement des APL, de manière à ce que celles-ci développent à la fois connaissances et compétences en la matière et, surtout, soient en mesure d'utiliser les leçons de l'expérience dans leurs relations avec les décideurs nationaux.

Utiliser cette capitalisation au niveau des décideurs nationaux

La remontée de ces capitalisations d'expérience de terrain, sur les thématiques prioritaires, éventuellement complétée par celle d'autres pays sur les mêmes thématiques, permettrait de produire des argumentaires qui pourraient être utilisés pour faire un plaidoyer en faveur de la décentralisation auprès des décideurs nationaux. L'utilisation de cette capitalisation pour plaider au niveau des décideurs nationaux demanderait alors de bien identifier qui peut présenter les résultats de ces capitalisations, comment et auprès de qui. Ce serait 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, en priorité les APL, une stratégie de plaidoyer.

Valoriser et diffuser cette capitalisation de manière horizontale

En matière de décentralisation et gouvernance territoriale les mêmes problématiques affectent la majeure partie des pays de concentration de la coopération française. Les résultats des capitalisations demanderaient donc à être diffusés 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.

Consolider et valoriser ces capitalisations en France et au niveau international

A partir des capitalisations produites dans chaque pays, le Département serait 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 et les positions et le plaidoyer de la France dans les enceintes internationales,

Rétro-alimenter le niveau national et le niveau local

Enfin le Département pourrait rediffuser 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 rediffusion devrait aussi concerner le niveau local en mettant à disposition des acteurs locaux (collectivités territoriales...) les documents produits.

Compléter le dispositif par une veille permanente

Le fait d'aller au plus proche du terrain pour identifier, analyser et expliciter les pratiques permettrait d'avoir accès à une grande richesse d'information. Il serait donc essentiel que les ETI en charge de ces capitalisations fassent un 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 territoriale et puisse introduire de nouveaux thèmes de capitalisation, si cela est opportun.

855. Dispositifs institutionnels à mettre en place¹⁰⁵

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'OCDE¹⁰⁶ :

	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 française¹⁰⁷. 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 majoritairement mis en place par les administrations centrales), ils ne contribuent pas à renforcer les collectivités territoriales et la 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 territoriale sont bien en deçà de leur potentiel et des enjeux de la réussite des processus de décentralisation et gouvernance territoriale.

Trois niveaux d'action complémentaire, matérialisés par des dispositifs institutionnels seraient nécessaires pour remédier, au moins partiellement à cette situation :

- Un dispositif politique de pilotage de la stratégie,
- Un dispositif technique de production pour alimenter la stratégie et de mise en réseau et de concertation entre les acteurs,
- Le rapprochement des services en charge de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale au sein de la DGM.

Ces trois niveaux d'actions complémentaires font l'objet ci-dessous de trois scénarios, le premier sans changement institutionnel, le second avec changement institutionnel au niveau de la DAECT et le troisième avec la mise en place d'un dispositif multi-acteur souple. Ces trois scénarios peuvent se concevoir dans une logique de succession dans le temps, le deuxième partant des acquis du premier, et le troisième des acquis du second.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Les chiffres élaborés par les évaluateurs sont plus élevés, parvenant à un montant moyen pour 2011, 2012 et 2013 de l'ordre de 14 millions d'euros par an. Ceci équivalant à 0,15 % de l'APD française

¹⁰⁷ Source : OCDE

8551. Mise en place d'un comité de pilotage de la stratégie française

Dans tous les cas les différents scénarios demandent en amont la mise en place d'un comité de pilotage de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

Piloter la stratégie demande d'être en capacité :

- d'articuler les principaux contributeurs (politiques, financiers, intellectuels) de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale, 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 influencer sur les principales actions mises en œuvre par les acteurs français pour qu'elles soient bien en cohérence avec la stratégie.
- 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, présidé par le MAEDI, 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 de la DGCL ; au titre des Ministères de l'Intérieur et de la Décentralisation et de la Fonction Publique
- Le directeur des opérations de l'AFD
- Le Président de CUF

Un représentant des organisations de la société civile impliquées en appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale pourrait être inclus. La question étant d'identifier un réseau ou une plateforme qui aille au-delà des seules ONG qui ne représentent pas la diversité des organisations de la société civile.

Ce comité de pilotage aurait pour mandat principal de piloter la conception, la mise en œuvre et l'évolution de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale. A ce titre, une fois la stratégie adoptée, il :

- prendra toute décision sur l'évolution de la stratégie
- mobilisera les ressources humaines et financières nécessaires à sa mise en œuvre
- arbitrera sur les thématiques de travail prioritaire,
- suivra et réorientera les résultats des travaux de capitalisation et d'influence
- pilotera le travail de l'équipe opérationnelle
- suivra le travail de veille

Il veillerait 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 et des organisations de la société civile impliquées en appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

Au sein du MAEDI, la coordination entre les services concerne tout particulièrement les postes d'experts techniques internationaux, les projets FSP, les contributions aux organisations internationales et la définition des politiques de coopération (DCP). Elle passe par l'implication des différents services concernés, dans les espaces où se décident les affectations de moyens, permettant une négociation et un portage collectif des choix quant aux postes d'ETI, 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).

La cohérence entre les actions du MAEDI et de l'AFD passera par la mise en place d'un ensemble de mesures parmi lesquelles il est 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 décentralisation et la gouvernance territoriale ayant compétence pour coordonner l'ensemble des appuis de l'AFD dans ce domaine ;
- Intégrer systématiquement les services du MAEDI dans l'élaboration des CIS de l'AFD concernés par la problématique de la décentralisation. En particulier pour veiller à la prise en compte des collectivités territoriales dans les projets sectoriels sur les domaines de compétences transférés,
- Chercher à mettre en place, lors de l'élaboration des DCP, puis de l'identification des projets, une complémentarité d'action entre les relations de coopération décentralisée, les projets soutenus par l'AFD, les FSP mis en place par le MAEDI et les fonctions du ou des ETI,
- A l'occasion des missions d'instruction, suivi et évaluation des projets de l'AFD comme du MAEDI concernant le champ de la décentralisation et la gouvernance territoriale, 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 territoriale, demande de :

- Impliquer systématiquement les représentants de CUF dans l'élaboration des DCP,
- Impliquer systématiquement les représentants du MAEDI dans les réunions des groupes pays de CUF concernant les pays de concentration de l'aide française,
- Travailler conjointement entre la DAECT et CUF les cahiers des charges des appels à projet pour intégrer la dimension appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale
- Mettre en place un groupe de travail « action extérieure des collectivités territoriales et appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale » au sein de la CNCD
- Intégrer 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 est très clairement à vocation stratégique et décisionnelle. A ce titre, il s'appuiera largement sur un dispositif technique.

8551. Scénario 1 : mise en place d'un dispositif technique simplifié

Le premier scénario, vise la mise en place d'un dispositif technique simplifié, directement opérationnel par la constitution, à partir de ressources humaines déjà impliquées dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale au niveau de chacun des membres du COPIL, d'une équipe opérationnelle chargée de la mise en œuvre de la stratégie.

Constitution d'une équipe opérationnelle

L'équipe opérationnelle serait constituée de techniciens issus de chacune des institutions représentées au comité de pilotage :

- les membres de l'équipe de l'ancien pôle GRT¹⁰⁸
- les membres de l'équipe de la DAECT
- un agent de chaque direction géographique de la DGP concerné (sur un temps partiel)
- au moins un agent de la DGCL (sur un temps partiel)
- au moins un agent de l'AFD (sur un temps partiel)
- au moins un membre de l'équipe de CUF (sur un temps partiel)

¹⁰⁸ Ce sont les rédacteurs décentralisation, urbain, foncier, aménagement du territoire et relations Etat – Collectivité territoriale. Ces rédacteurs ne sont pas tous à 100 % sur les questions de décentralisation, mais ont tous à voir avec les collectivités territoriales et les processus de décentralisation.

Cette équipe opérationnelle, continuera pour chacun de ses membres à travailler au sein de son institution de référence, mais se réunira de manière hebdomadaire dans le cadre d'une véritable « réunion de service » et contribuera à élaborer et mettre en œuvre un programme de travail commun.

L'équipe opérationnelle a pour vocation, outre la mise en œuvre les décisions du comité de pilotage :

- la mise en réseau entre les acteurs
- la production et de diffusion de connaissance
- la consultation et information des acteurs sur la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale

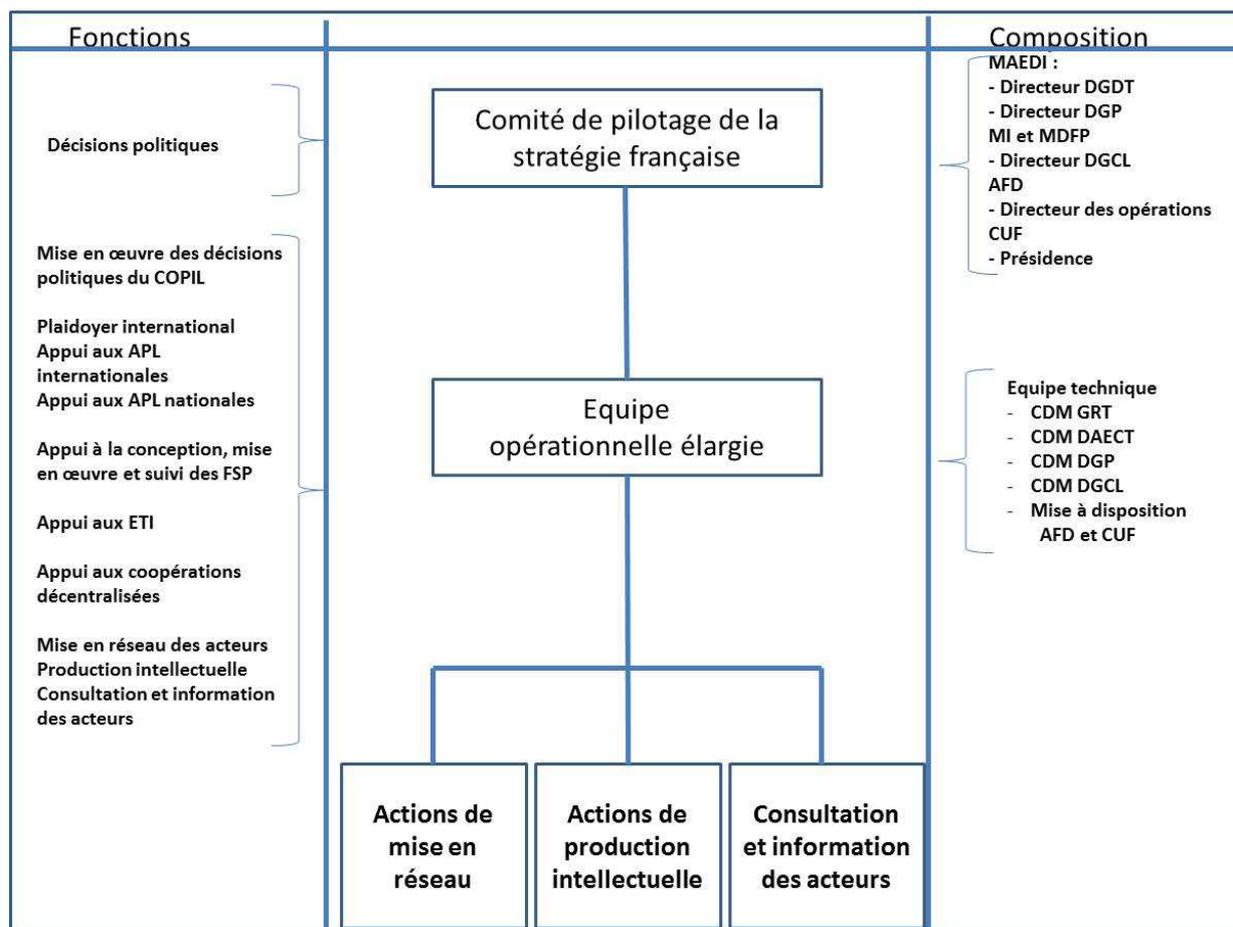


Schéma du dispositif institutionnel du scénario 1.

Dans ce scénario, et à moyens constants, les principales actions, au-delà de ce qui est déjà mis en œuvre, que pourrait mettre en œuvre l'équipe opérationnelle seraient :

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 s'applique réellement. L'urgence est donc de sortir du fractionnement, de la dispersion et de l'isolement actuel des acteurs.

Cette fonction repose sur trois grandes catégories d'actions, qui pourront s'enrichir et se développer avec le temps :

Elaboration d'une cartographie des acteurs

Il serait pertinent de pouvoir élaborer et tenir à jour une cartographie minimum des différents acteurs, de leurs stratégies, de leurs rôles et fonctions, de leurs moyens 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,

Circulation de l'information

A partir de la cartographie des acteurs, et sur la base du travail déjà réalisé par ITR, il est possible de développer un travail systématique de circulation de l'information en développant et renforçant les outils déjà existant (bulletin Horizon Gouvernance par exemple) et en en développant de nouveaux si pertinents.

Organisation de séminaires, d'ateliers d'information, de partage d'expérience et de consultation

L'organisation de séminaires en direction de différentes familles d'acteur de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale¹⁰⁹, est un moyen indispensable pour permettre la mise en réseau à travers les contacts interpersonnels et l'implication dans les débats.

Fonction de production et diffusion de connaissance autour de la problématique décentralisation et gouvernance territoriale

La deuxième grande fonction de l'équipe opérationnelle serait de contribuer aux politiques et pratiques d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale par la production et diffusion de connaissance permettant à la fois d'alimenter la stratégie française 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 passerait, au départ, par trois grandes catégories d'actions :

Proposition des thèmes de concentration de la stratégie française

L'équipe technique devrait réaliser 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. Ces propositions pourraient être issues du travail de conception et de mise en place d'une grille d'analyse des processus de décentralisation. Les propositions remonteraient au Comité de Pilotage pour arbitrage.

Suivi, analyse et valorisation des processus de capitalisation des expériences

L'équipe opérationnelle piloterait l'ensemble du processus de capitalisation, depuis les niveaux locaux, jusqu'aux niveaux nationaux et internationaux.

Elaboration de documents de base pour alimenter les positions françaises

A partir de ces différents éléments, l'équipe opérationnelle pourrait élaborer des propositions pour alimenter les positions françaises. Ces positions, construites à partir de la capitalisation des expériences de terrain et d'un travail collaboratif auraient alors l'avantage d'une part d'avoir un ancrage expérientiel et d'autre part d'être portées par une pluralité d'acteurs ce qui en faciliterait l'adoption, la défense et la mise en œuvre. Il convient toutefois de souligner que dans ce scénario, à moyens constants, l'équipe opérationnelle aura peu de temps pour mener à bien ces travaux et ne pourra donc pas aller en profondeur sur tous les sujets qu'il serait pertinent de traiter.

¹⁰⁹ 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.

Fonction d'information et de consultation des acteurs sur la stratégie d'appui à la décentralisation et gouvernance territoriale.

Cette fonction, dans ce scénario, serait essentiellement centrée sur la mobilisation des principaux acteurs de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale :

- Les représentants des différents ministères impliqués dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale (Finance, Intérieur, Décentralisation et Fonction Publique...)
- Les représentants des associations de pouvoir locaux françaises ou internationales basées en France (CUF, AFCCRE, AIMF, AIRF...)
- Un représentant du CGET (ex-Datar)
- 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 (CNFPT, Universités...)
- Des opérateurs (bureaux d'étude, ONG)
- Des espaces de production et de circulation d'idées (Fondation Charles Léopold Meyer, Citego, IRG, Institut de la gouvernance territoriale et de la Décentralisation, Institut de la Gestion Déléguée...)
- Des experts et personnalités *intuitu personae*

Cette mobilisation, sans périodicité fixe aurait pour objet d'informer et de mettre en débat les avancées de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

Un scénario qui reste en deçà des ambitions pour la mise en œuvre de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale

Ce premier scénario, permet en regroupant l'existant sous l'égide d'un comité de pilotage restreint de la stratégie d'appui à la décentralisation et gouvernance territoriale, de lever une partie des limites de l'appui actuel à la décentralisation :

- mise en place d'un pilotage clair
- mise en place d'une organisation technique souple de travail en commun des principales institutions étatiques impliquées dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale
- mise en place périodique d'un espace d'information et de consultation de la majeure partie des institutions publiques et privées impliquées dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale,

Toutefois ce premier scénario, ne résout pas les questions de fonds que sont :

- la faiblesse des moyens et la dispersion institutionnelle de ceux-ci au sein du MAEDI
- l'absence de concertation¹¹⁰ entre la diversité des acteurs impliqués

A ce titre, si dans un premier temps ce scénario donne des résultats positifs, il pourrait être envisagé d'aller progressivement vers le deuxième scénario, celui d'un dispositif technique renforcé.

¹¹⁰ Nous faisons ici une différence claire entre les cinq niveaux de la participation : information, consultation, coordination, concertation, participation. Ces cinq niveaux correspondent à des degrés différents du partage de la décision entre les acteurs.

8552. Scénario 2 : Un dispositif technique renforcé

Pour accompagner la mise en place et la montée en puissance de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale ce deuxième scénario s'appuie sur trois grandes évolutions :

- L'élargissement du champ de la DAECT à la décentralisation et la gouvernance territoriale pour regrouper l'essentiel de l'équipe opérationnelle (les rédacteurs de l'ancien pôle GRT de Gouv et l'équipe de la DAECT) au sein d'un même service
- Le recours éventuel à un appui technique externe pour appuyer l'équipe opérationnelle
- La mise en place d'un espace pérenne et régulier d'information, consultation et concertation sur la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale

Elargissement du champ de la DAECT à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

Sans créer de nouvelle structure, il s'agirait d'élargir le champ de l'actuelle DAECT, pour qu'elle ait dans son mandat l'action extérieure des collectivités territoriales et l'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale.

La Délégation, placée sous l'autorité du DGM, ou si cela paraît plus pertinent du SG du MAEDI comme ce fut le cas par le passé, permettrait de regrouper les dossiers gérés aujourd'hui au MAEDI de manière séparés, notamment entre la DAECT et le pôle GRT de GOUV et éventuellement avec NUOI. Elle regrouperait les équipes du pôle GRT et de l'actuelle DAECT, constituant ainsi un réel pôle de compétence avec une capacité d'action forte lui donnant un poids réel au sein du MAEDI et en direction des autres institutions publiques et privées.

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 territoriale, 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.

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 géographiques. Elle participerait au plaidoyer, en appui aux associations internationales d'élus locaux, pour une meilleure prise en compte des collectivités dans les débats internationaux, avec une approche multisectorielle et transversale, et elle porterait ce plaidoyer également dans le cadre du DELOG (groupe informel des bailleurs sur la décentralisation) travaillant ainsi sur ces questions avec les autres PTF. Enfin, elle mettrait un focus particulier sur l'agenda urbain et la promotion de la Ville durable, ainsi que sur le foncier.

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 et ses programmes thématiques et via le CCT-UEMOA. Elle serait également l'interlocuteur des conseils africains des 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.

L'échelle nationale et bilatérale :

En France elle effectuera une tutelle sectorielle des opérateurs : AFD et AFETI (en lien avec DGM/DBM/DEV), elle coordonnerait les actions des différents acteurs français intervenant sur ces questions et elle appuierait les réseaux de collectivités territoriales impliqués dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale et elle assurerait le secrétariat de la CNCD, veillant en particulier à la possibilité de mettre en place un groupe de travail interne à la CNCD sur la contribution de la coopération décentralisée à la décentralisation et à la gouvernance territoriale

Dans les pays de coopération, elle appuierait les APL dans leur travail de plaidoyer politique auprès des Etats et de renforcement de capacités des collectivités, elle coordonnerait et appuierait la conception, élaboration, mise en œuvre et suivi des FSP dans le domaine de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale. Elle contribuerait à la coordination des acteurs français intervenant dans un même pays et participerait à l'organisation des assises nationales de la Coopération décentralisée (avec CUF). Elle capitaliserait sur les expériences menées dans les pays pour alimenter les positions portées aux niveaux régional et international.

L'échelle locale :

Elle accompagnerait l'action extérieure des collectivités territoriales (mise en œuvre des fonds de soutien et des appels à projets, suivi du PACT 2, appui aux réseaux nationaux et régionaux en France...). Elle effectuerait un suivi des actions des ONG appuyant des processus locaux de gouvernance, notamment les ONG cofinancées par l'AFD et elle appuierait le travail de capitalisation des expériences locales menées par les différents acteurs français pour alimenter les positions françaises au niveau bilatéral et international.

L'élargissement du champ de la Délégation, regroupant les moyens actuels de la DAECT et de l'ancien pôle Réforme de l'Etat et gouvernance territoriale de GOUV¹¹¹ 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 décentralisation et 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...).

L'équipe de la Délégation constituerait alors l'essentiel de l'équipe opérationnelle en charge de la mise en œuvre de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

Recours éventuel à un appui technique externe pour appuyer l'équipe opérationnelle

L'équipe opérationnelle, le cas échéant pourrait recourir à un ou des appuis techniques externes pour des tâches techniques chronophages facilement externalisables (site internet, publications, circulation de l'information...)

L'idée n'est pas d'externaliser le cœur de l'action, comme cela peut être le cas avec le comité technique foncier ou la PFVT, mais d'externaliser les tâches les plus répétitives et chronophages pour permettre à l'équipe opérationnelle de se consacrer aux actions centrales de son mandat.

¹¹¹ La situation des réformateurs foncier et réforme de l'Etat demandera à être analysée de manière approfondie. Mais en première instance, le foncier faisant partie des compétences transférées aux collectivités territoriales dans de nombreux pays, et la réforme de l'Etat ne pouvant se penser indépendamment des processus de décentralisation, il semblerait pertinent qu'ils intègrent la Délégation.

Dans ce scénario, les principales actions supplémentaires qui pouvant être mises en œuvre en plus de celles déjà présentées dans le premier scénario seraient :

Fonction de mise en réseau entre les acteurs

Elaboration d'une cartographie des acteurs

Idem scénario 1

Circulation de l'information

Idem scénario 1

Organisation de séminaires, d'ateliers d'information, de partage d'expérience et de consultation

Idem scénario 1

Mise en relation des acteurs

Cette mise en relation, demande un travail très fin, personnalisé et donc une connaissance de chacun des acteurs et de ses activités. Dans le même temps, cette mise en relation est essentielle pour construire à terme de la concertation entre les acteurs.

Elle demande également une grande disponibilité de temps pour être à la hauteur des demandes et produire des effets.

Fonction de production et diffusion de connaissance autour de la problématique décentralisation et gouvernance territoriale

Proposition des thèmes de concentration de la stratégie française

Idem scénario 1

Suivi, analyse et valorisation des processus de capitalisation des expériences

Idem scénario 1

Elaboration de documents de base pour alimenter les positions françaises

Idem scénario 1

Veille

Indépendamment des thématiques prioritaires par le comité de pilotage, l'équipe opérationnelle aurait une fonction de veille sur les situations territoriales, nationales et globales permettant d'alerter sur des thématiques à prendre en compte.

Apports pour la recherche et la formation

A partir de l'ensemble de ces travaux, l'équipe opérationnelle pourrait alimenter, d'une part, des programmes de recherche et, d'autre part des programmes de formation (en France comme sur le terrain) à partir des matériaux produits.

Fonction de concertation entre les acteurs

C'est essentiellement sur cette fonction, que l'organisation proposée dans ce deuxième scénario permettrait de développer de nouvelles actions, passant de la simple information et consultation à un réel travail de concertation.

La mise en place de modalités de travail concerté entre membres de l'espace de concertation

L'équipe opérationnelle devrait permettre à tout ou partie des membres de l'espace de concertation de développer des modalités de travail concertées, à l'image de ce qui se développe 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 à destination des délégations de passage en France.

L'élaboration de projets partenariaux entre membres de l'espace de concertation

Ce travail concerté devrait pouvoir déboucher sur la mise en place de partenariats opérationnels sur des projets, locaux, nationaux ou internationaux entre membres de l'espace de concertation, permettant de développer des expériences communes et de rapprocher les membres.

La conception de projets portés par l'équipe opérationnelle

Dernier stade de la concertation, il s'agirait de la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre au niveau de l'équipe opérationnelle et sur des actions répondant à ses missions, des projets portés collectivement.

8553. Scénario 3 : Mise en place d'un « comité technique décentralisation et gouvernance territoriale »¹¹²

Enfin, dernier stade d'évolution du dispositif institutionnel et sur la base des propositions des scénarios un et deux (mise en place d'une équipe opérationnelle élargie, élargissement du champ de la DAECT, recours à des appuis techniques externes, mise en place d'un espace de concertation...), ce troisième scénario vise à ouvrir encore plus le dispositif pour renforcer la cohérence et la mise en réseau entre les acteurs et donc renforcer la mise en œuvre de la stratégie d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

En effet, pour être pertinente, la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale demande de dépasser le seul cadre du MAEDI et de l'AFD pour concerner au moins l'ensemble des acteurs publics¹¹³. A ce titre, il pourrait être envisagé de mettre en place un dispositif technique, qui pourrait être dénommé « comité technique décentralisation et gouvernance territoriale »¹¹⁴ qui permette à la fois de mettre en réseau les acteurs pour créer progressivement une culture et une approche commune et de mettre en place et d'articuler les espaces de concertation permettant de co-construire et de faire évoluer la stratégie française à partir de l'analyse des pratiques et des enjeux, et de la production d'une réflexion française de référence sur le sujet¹¹⁵.

Ce dispositif technique de mise en réseau et de concertation entre les acteurs, placé sous l'autorité du comité de pilotage et piloté par une coordination demanderait à être mis en œuvre prioritairement par l'équipe opérationnelle constituée au sein des services de manière à avoir une légitimité publique et à alimenter et être alimenté par l'action publique. Dans un souci d'efficacité et de continuité ce dispositif pourrait 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. La répartition des fonctions entre l'équipe technique et l'opérateur dépendant des moyens humains disponibles au niveau de l'équipe opérationnelle.

¹¹² Le champ de ce comité technique pourrait également concerner l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales, sous réserve que la stratégie englobe également cette dimension. Cette réflexion dépasse le champ de ce travail mais demande à être menée. Dans ce cas, le comité technique deviendrait « comité technique décentralisation, gouvernance territoriale et action extérieures des collectivités territoriales »

¹¹³ Il ne s'agit pas ici de rechercher à caporaliser les différents acteurs, ni de remettre en cause l'autonomie des collectivités territoriales françaises dans leurs politiques de coopération, mais bien de mettre en place les espaces de travail collaboratif qui contribuent à construire une culture commune et ainsi définir une stratégie commune dans laquelle chaque acteur public pourra se retrouver car y ayant contribué.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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

Proposition d'organigramme simplifié :

L'organigramme simplifié de ce dispositif pourrait être le suivant :

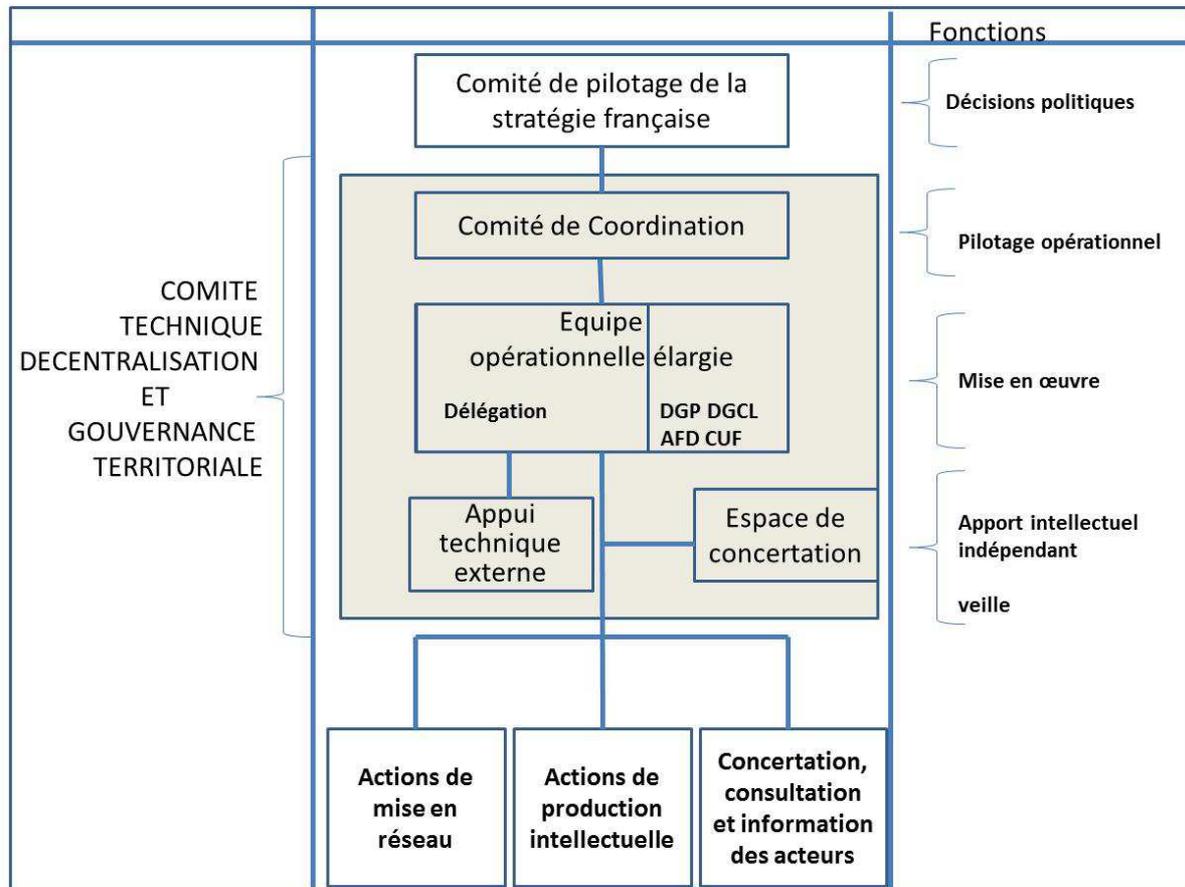


Schéma du dispositif institutionnel du scénario 3.

Le Comité Technique Décentralisation et Gouvernance Territoriale, serait placé sous l'autorité du comité de pilotage de la stratégie française d'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

Il serait structuré comme suit :

- Un comité de coordination
Il serait composé d'un technicien de chacun des services et institution membre du COPIL (Délégation, DGP, DGCL, AFD, CUF), d'un représentant du CNFPT, d'un représentant des principales APL françaises impliquées (AMF, ADF, ARF), d'un représentant de l'AFETI et du CGET. Il serait en charge de s'assurer de la mise en œuvre des actions du comité technique et de la relation avec le COPIL. Il se réunirait à périodicité fixe, tous les deux mois par exemple.
- Une équipe opérationnelle.
Basée sur l'équipe de la Délégation et intégrant 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. Elle pourrait le cas échéant être renforcée par des appuis des membres du comité de coordination
- Appui externe,
Il s'agit de la délégation à des prestataires d'actions opérationnelles permettant de libérer du temps au niveau de l'équipe opérationnelle
- Un espace de concertation :

Composé d'une vingtaine de personnes il regrouperait des représentants des différentes familles d'acteurs de l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale.

- 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, pourrait être pilotée par un groupe de travail, soit interne aux membres de la l'équipe opérationnelle, soit mixte entre les membres de l'équipe opérationnelle et les membres de l'espace de concertation.

86. Conditions pour la mise en œuvre des recommandations :

Processus de mise en place :

La mise en place de la Délégation, de la Coordination du Comité Technique, de l'Espace de Concertation et de l'Equipe Opérationnelle 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 territoriale. 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 française, 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 territoriale 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 des moyens financiers :
 - o 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
 - o Le maintien d'une enveloppe de crédits centraux permettant d'appuyer des partenaires au-delà des enveloppes prévues sur les autres lignes de crédit,
 - o L'augmentation de l'enveloppe de crédits centraux et de mission permettant de financer des ateliers, des déplacements des agents du MAEDI et des partenaires, des réunions de travail et de contractualiser avec un opérateur pour les activités opérationnelles.
- Sur le plan des moyens humains
 - o Le maintien des postes de l'ancien pôle GRT centré sur l'appui à la décentralisation et la gouvernance territoriale et des postes de la DAECT.
 - o 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. Cela peut se faire par une implication sous forme de mise à disposition par les autres membres du Comité de Pilotage (AFD, DGCL, 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 gouvernance, au développement et à la sécurité, aux niveaux local, national et international.