

Université de Grenoble Alpes
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble



La mutualisation de projets de coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises

Tous les projets relevant de la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises gagneraient-ils à être mutualisés ?



Laura MEZEI

Parcours « Politiques et Pratiques des Organisation Internationales »

Mémoire de stage de 5^{ème} année
Sous la direction de Franck PETITEVILLE
Année universitaire 2018-2019

3 Octobre 2019
(Dernière modification de l'auteure : 6 juillet 2020)

Université de Grenoble Alpes
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble



La mutualisation de projets de coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises

Tous les projets relevant de la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises gagneraient-ils à être mutualisés ?

Laura MEZEI

Parcours « Politiques et Pratiques des Organisation Internationales »

Mémoire de stage de 5^{ème} année
Sous la direction de Franck PETITEVILLE
Année universitaire 2018-2019

3 Octobre 2019
(Dernière modification de l'auteure : 6 juillet 2020)

Remerciements

Je tiens à exprimer ma gratitude envers mes directeurs de master, Monsieur Franck Petiteville et Monsieur Micheletti, pour leur transmission et leur bienveillance ces deux dernières années.

Je manifeste également ma reconnaissance envers Jacques Raynaud, responsable du service relations internationales de Châtellerault, qui a relu ce document avant sa diffusion, et Jean-Claude Gaillard, Conseiller municipal délégué aux affaires internationales de Châtellerault, pour leur accueil chaleureux de mai à octobre 2019.

Je remercie également Marion Leriche, Rosa Abel, Séraphin Koutaba, Ousmane Syll et Virginie Labeaume Razanaparany, pour leur disponibilité et les renseignements qu'ils m'ont partagés.

Je tiens à remercier les proches qui m'ont encouragé dans ma démarche et tout particulièrement ma mère pour sa relecture attentive.

Sommaire

Introduction (p. 7)

I. Encourager la mutualisation des projets de coopération décentralisée des CTF : une politique encore timide (p. 16)

1. Evolution chronologique de la promotion de la mutualisation : un processus progressif entre volonté politique et retours du terrain (p. 16)
2. La mutualisation des projets de l'AECT françaises : de nombreux avantages annoncés (p. 21)
3. Moyens mis-en-œuvre au niveau national et régional pour favoriser la mutualisation des projets de coopération décentralisée (p. 25)

II. L'appropriation des logiques de mutualisation par les acteurs de la coopération (p. 40)

1. Les projets mutualisés de coopération décentralisée et leurs acteurs (p. 40)
2. Répartition des rôles : définitions (p. 41)
3. Exemples de projets mutualisés de coopération décentralisée (p. 43)
4. La coordination : un facteur clé de succès des projets mutualisés et une compétence en phase d'expérimentation dont plusieurs types d'acteurs cherchent à s'emparer (p. 49)

III. Avantages et difficultés de la mutualisation de projets de coopération décentralisée, la vision des acteurs de terrain (p. 53)

1. Avantages observés par les acteurs de projets de coopération décentralisée mutualisés (p. 53)
2. Difficultés observées par les acteurs de terrain (p. 56)

Conclusion (p. 62)

Bibliographie (p. 63)

Table des illustrations (p. 67)

Annexes (p. 69)

Mots clés

Mutualisation ; coopération décentralisée ; collectivités territoriales ; développement ; jumelages ; partenariats ; Burkina Faso ; effet levier.

Résumé

La forme de collaboration la plus approfondie, la plus ambitieuse et la plus complexe est probablement celle de la mutualisation. Quelques CTF expérimentent la mutualisation de projets de coopération décentralisée avec d'autres collectivités, où viennent parfois s'ajouter d'autres acteurs, notamment des ONG. Néanmoins, la mutualisation dans ce domaine de la coopération décentralisée semble demeurer minoritaire.

Nous cherchons à comprendre pourquoi les projets de coopération décentralisée menés par des CTF ne font pas plus souvent l'objet de mutualisations. Les motivations, contraintes et modes d'organisation des CTF qui s'engagent dans des projets mutualisés sont ici observés et analysés pour tenter de répondre à la question suivante : tous les projets relevant de la coopération décentralisée des CTF gagneraient-ils à être mutualisés ?

Nous nous intéressons d'abord aux raisons pour lesquelles la mutualisation est encouragée et aux moyens déployés au plus haut niveau. Suit une réflexion concernant l'appropriation de l'idée de mutualisation par les acteurs de terrain. Enfin, nous nous interrogeons sur l'avenir de la mutualisation. Parmi les exemples cités, le cas de la coopération Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya sera plusieurs fois évoqué.

Sigles et abréviations

AECT : Action extérieure des collectivités territoriales

ANE-ALD : Acteurs Non Etatiques – Autorités Locales pour le Développement
(nom d'un appel à projet européen destiné aux CT)

APD : Aide Publique au Développement

CD : Coopération décentralisée

CDC : Caisse des dépôts et des Consignations

CT : Collectivités territoriales

CTF : Collectivités territoriales françaises

CNCD : Commission nationale de la coopération décentralisée

CUF : Cités Unies France

DAECT : Direction de l'AECT (au sein du MEAE)

ECSI : Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale

ENSIP : Ecole nationale supérieure d'ingénieurs de Poitiers

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OCHA : United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
(En français : BCAH, Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires)

OI : Organisations internationales

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSCs : Organisations de la société civile

RAICT : Rencontres de l'action internationale des collectivités territoriales

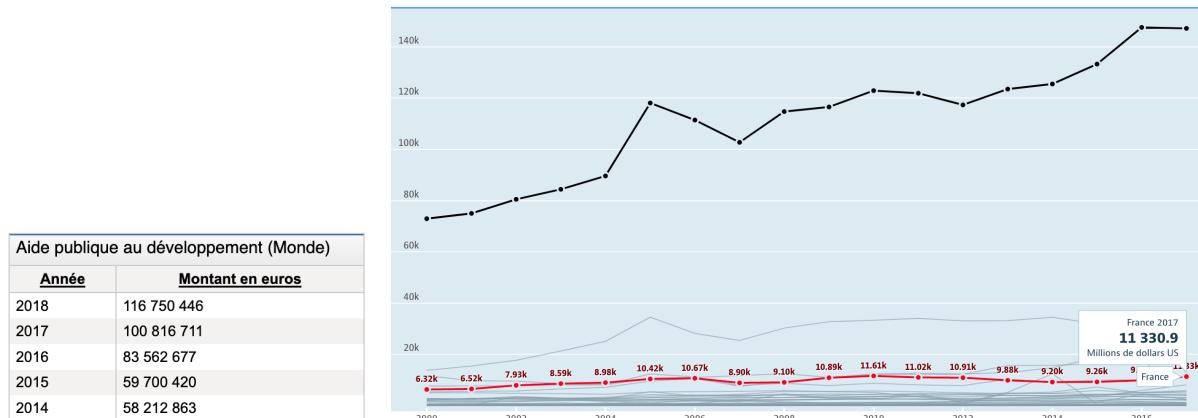
RI : Relations internationales

Ue : Union européenne

2iE : centre d'enseignement supérieur et de recherche basé à Ouagadougou

Introduction

En 2018, parmi les pays de l'OCDE, la France était le 6^e plus gros contributeur à l'aide publique au développement (APD) en y consacrant 10,3 milliards d'euros¹.



Source : DAECT.

Source : <https://data.oecd.org/fr/oda/apd-nette.htm>

Légende : Evolution du montant consacré à l'APD par la France (courbe rouge) et par la totalité des pays de l'OCDE (courbe noire), en millions de US dollars, de 2000 à 2017.

A l'échelle européenne, l'Ue s'est engagée en 2015, au nom de tous ses membres, pour que 0,7% du revenu national brut (RNB) soit consacré à l'APD, dont environ 1/4 en faveur des pays les moins avancés (PMA) d'ici 2030.

Un an plus tard, la France consacrait 0,38% du RNB à l'APD (contre 1% au Luxembourg, 0,94% en Suède, 0,75% au Danemark, 0,70% en Allemagne et au Royaume-Uni)². A cela s'ajoutaient les fonds directement alloués par les institutions européennes à partir du budget commun.

¹ « Qu'est-ce que l'aide publique au développement », CEDEF, economie.gouv.fr.

² « Développement et aide humanitaire dans l'Union européenne », Alexandra Lesur, Toute l'Europe.eu, article publié le 08.03.2018

« *On entend par « Aide publique au développement » tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays appartenant à la liste du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE³ et qui répondent aux critères suivants :*

- *Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. Pour les collectivités territoriales, ces apports de ressources s'entendent sur crédits propres, c'est-à-dire déduction faite, pour le même projet, des subventions de l'État et/ou multilatérales ; elles comprennent par ailleurs les actions menées par l'intermédiaire d'une ONG.*

- *Sachant que chaque opération doit en outre avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide »⁴.*

Si les Etats et les agences publiques de développement sont des financeurs incontournables de l'APD, les collectivités territoriales (CT) jouent également un rôle.

L'engagement des collectivités territoriales (CT) pour la coopération internationale est financier (en France, 100,6 millions d'euros en 2017, soit environ 1% du montant total de l'APD française⁵), mais surtout politique et humain. Il va en s'accroissant dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les CT sont ainsi de plus en plus reconnues comme des acteurs clé de développement, possédant des qualités et compétences spécifiques complémentaires aux autres acteurs de la coopération.

A titre d'exemple, le Consensus européen sur le développement, qui livre l'interprétation européenne des ODD (2015), reconnaît la coopération décentralisée comme un outil privilégié pour atteindre l'ambition globale de renforcement de capacités des autorités locales dans le monde⁶.

Les CT se doivent néanmoins d'être davantage ouvertes au dialogue.

³ voir Annexes

⁴ Guide pratique pour la télédéclaration de l'Aide publique au développement des collectivités territoriales, DAECT

⁵ « L'aide publique au développement des collectivités repart à la hausse et dépasse 100 millions d'euros en 2017 », Maires-Info.com, 20 novembre 2018.

⁶ *The New European Consensus on Development, « Our world, our dignity, our future », Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, Point n° 86, 2017*

Ainsi est formulé en 2008 le préambule de la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance local :

« Alors que l'importance de la dimension locale du développement est désormais largement reconnue, les autorités locales et territoriales émergent comme des acteurs clés du développement. La multiplicité croissante des acteurs de la coopération impliqués à l'échelon local (organisations internationales, Etats, autorités locales et territoriales, organisations de la société civile, secteur privé) rend nécessaire une meilleure cohérence et complémentarité de leurs appuis. »

TABLEAU 1 / Tableau comparatif de l'APD des collectivités territoriales des pays de l'OCDE en 2005, 2010 et 2015 (en millions de dollars)

	2005	2010	2015	Taux de croissance entre 2005 et 2015	Part dans l'APD bilatérale du pays donneur en 2015 (en %)
Allemagne	1 012,9	933,4	975,5	-4 %	7 %
Canada	/	90,8	253,9	/	9 %
Espagne	473,6	570,1	209,5	-56 %	59 %
Autriche	36,8	22,7	169,5	+360 %	22 %
Belgique	74,0	97,6	85,8	+16 %	8 %
France	/	69,6	63,6	/	1 %
Suisse	43,3	48,9	62,6	+44 %	2 %
Italie	19,9	26,3	27,7	+39 %	2 %
Royaume-Uni	/	0,0	18,5	/	0,2 %
Japon	6,2	3,7	3,3	-46 %	0,1 %
République tchèque	/	0,0	0,3	/	0,4 %
Portugal	4,7	0,0	0,1	-97 %	0,2 %
Grèce	0,8	0,0	0,0	-100 %	/
Total	1 672,2	1 863,1	1 870,3	12 %	4 %

Source : Rapport annuel, DAECT, 2018

En France, environ 4 700 collectivités mènent près de 10 700 projets de coopération avec quelques 8 150 collectivités étrangères réparties dans 134 pays⁷. En fait, l'action extérieure des collectivités territoriales se serait largement développée et diversifiée au cours des quinze dernières années⁸. Aujourd'hui, parmi les collectivités territoriales françaises (CTF), des Conseils régionaux et quatre métropoles – Grenoble, Marseille, Strasbourg, Paris, - mènent le plus grand nombre de projets de coopération.

⁷ « Action extérieure des collectivités territoriales », France Diplomatie.

⁸ Rapport CNCD, Conclusion, 2018.

 Les collectivités territoriales menant le plus de projets	
<u>Collectivité territoriale</u>	<u>Nombre de projets</u>
Grenoble	84
Marseille	86
Conseil régional de l'Occitanie	93
Conseil régional de Hauts-de-France	108
Conseil régional de Provence Alpes-Côte d'Azur	110
Conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine	110
Strasbourg	115
Conseil régional d'Ile-de-France	166
Paris	174
Conseil régional du Grand Est	288

Export des collectivités territoriales menant le plus de projets (XLS - 10ko)

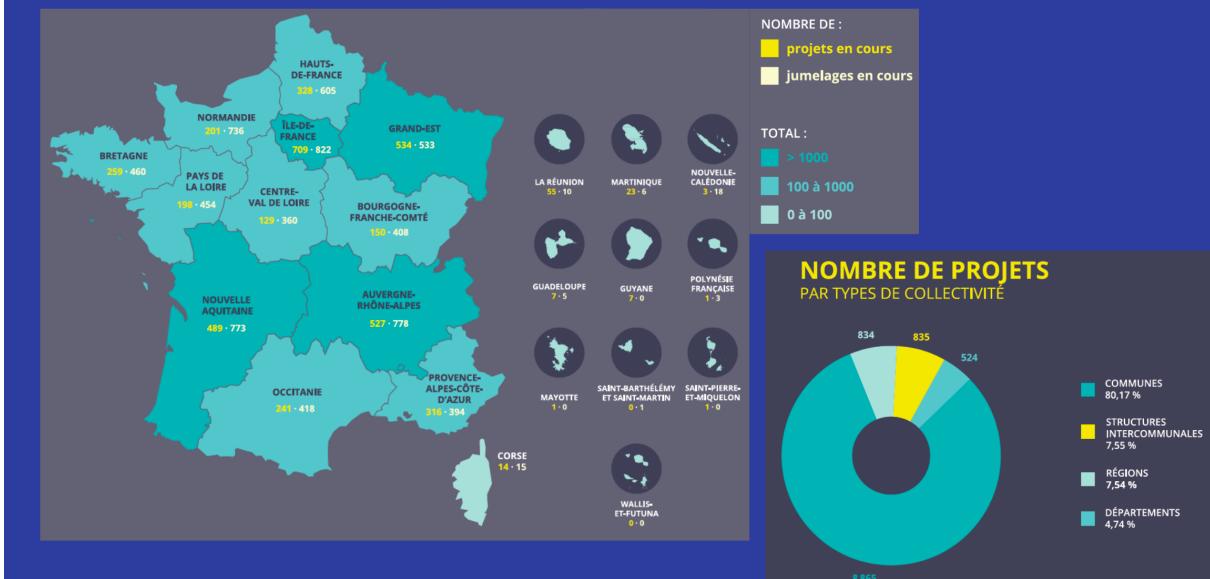
Source : Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourse partenariats de la coopération décentralisée, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

Les principales collectivités territoriales contributrices à l'APD 2017 (hors aide aux réfugiés) sont :

Paris	12,4 % de l'APD
Syndicat des eaux d'Ile-de-France	5,7 % de l'APD
Conseil régional d'Ile-de-France	5,3 % de l'APD
Service public de l'assainissement francilien	5,2 % de l'APD
Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes	5,2 % de l'APD
Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	4,7 % de l'APD
Conseil départemental des Hauts-de-Seine	4,1 % de l'APD
Conseil départemental des Yvelines	3,5 % de l'APD
Grand Lyon	3,4 % de l'APD
Conseil régional de La Réunion	2,6 % de l'APD

Source : Rapport DAECT 2017

NOMBRE DE PROJETS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET DE JUMELAGES PAR RÉGION (TOUTES COLLECTIVITÉS CONFONDUES)



Source : France Diplomatie

Les pays où les collectivités territoriales mènent le plus de projets	
Pays	Nombre de projets
Allemagne	398
Burkina Faso	393
Italie	191
Madagascar	259
Mali	381
Maroc	305
Pologne	188
Royaume-Uni	197
Sénégal	422
Territoires palestiniens	194

Export des pays où les collectivités territoriales mènent le plus de projets (XLS - 10ko)

Source : Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourse partenariats de la coopération décentralisée

Interpellés par la diversité et la multiplicité des initiatives, les bailleurs de fonds mènent, depuis la fin des années 2000, des politiques encourageant la coordination et la mutualisation des actions sur le terrain. Cela, dans un contexte où la vision traditionnelle d'une coopération menée par un donneur riche et « développé » venant en aide à un « bénéficiaire » dans un pays « en développement » est remise en cause. En effet, l'OCDE observe aujourd’hui « *a shift [...] to more systematic reciprocity, partnership and mutual learning* ». Selon elle, la coopération décentralisée « *has evolved towards multi-stakeholder and partnership-driven approaches based on the co-operation of a network of territorial actors. It now focuses on peer-to-peer learning activities, knowledge sharing and exchange of experiences* »⁹. Autrement dit, les bailleurs encouragent une mutualisation des acteurs du « nord » entre eux, mais aussi des acteurs du « sud » entre eux, pour construire ensemble des partenariats « nord-sud » dans un esprit de réciprocité et d'apprentissages mutuels.

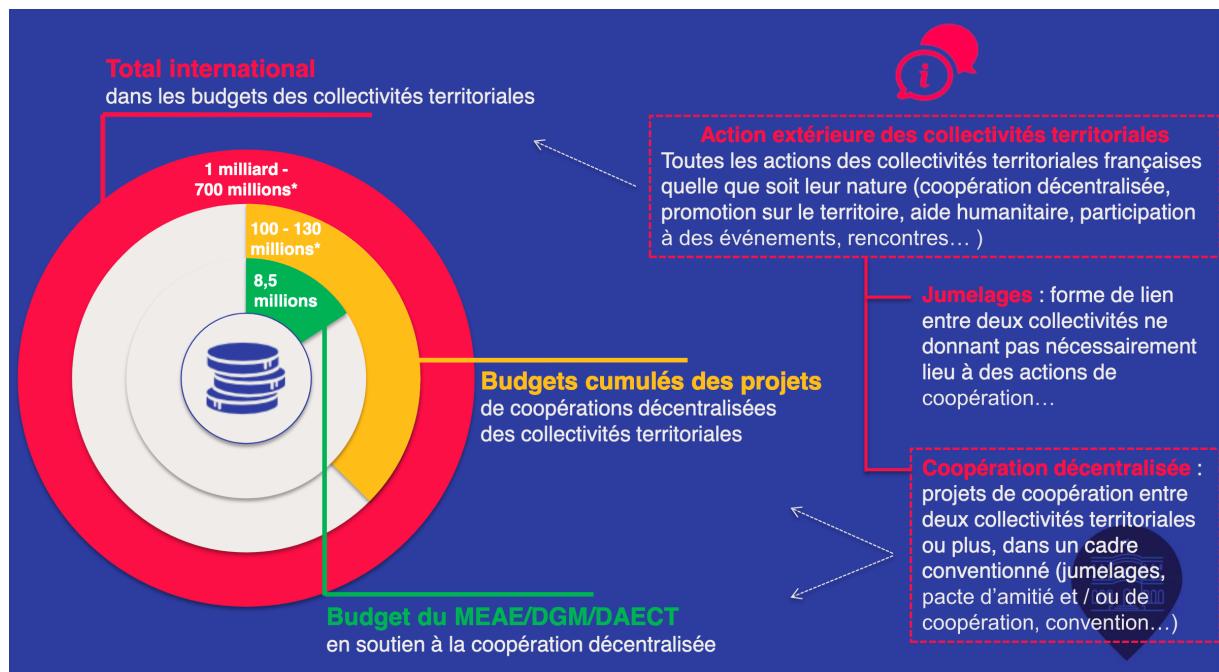
Il n'existe pas d'acteur unique supervisant l'action des CT dans chaque zone¹⁰. Les CT doivent prendre elles-mêmes l'initiative de se coordonner et de collaborer avec d'autres.

La forme de collaboration la plus approfondie, la plus ambitieuse et la plus complexe est la mutualisation des projets. Quelques CTF expérimentent la mutualisation de projets de coopération avec plusieurs collectivités, où viennent parfois s'ajouter d'autres acteurs, notamment des ONG. Néanmoins, la mutualisation de projets relevant de la coopération décentralisée française semble demeurer minoritaire.

Nous chercherons donc à comprendre **pourquoi les projets de coopération décentralisée menés par des CTF ne font pas plus souvent l'objet de mutualisations**. Les contraintes, motivations et modes d'organisation novateurs des CTF qui s'engagent dans des projets mutualisés méritent d'être observés et analysés. **Tous les projets relevant de la coopération décentralisée des CTF gagneraient-ils à être mutualisés ?** Quelles sont les facteurs clés de réussite d'une mutualisation de projets de coopération décentralisée ?

⁹ OECD Report, 2018

¹⁰ Rappelons que si l'organisation onusienne OCHA permet de coordonner les actions des ONG et des OI sur le terrain, l'action des CT étrangères et des petites associations n'est pas recensée par cette organisation onusienne. En outre, la mission d'OCHA est limitée à l'action humanitaire.



Source : France Diplomatie

Rappelons que, en France, « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]* »¹¹.

Historiquement, les jumelages et la coopération décentralisée ont d'abord été portés par les communes, avant de s'étendre au niveau régional et départemental, puis à celui de l'intercommunalité¹².

L'expression « **action extérieure des collectivité territoriale** » (AECT) est le terme officiel que le législateur a préféré à la notion, jugée plus vague, de « coopération décentralisée ». Cependant, l'AECT est un terme plus large puisqu'il désigne « *toutes les actions extérieures des CTF quelle que soit leur nature (coopération décentralisée, [mais aussi] promotion du territoire, aide humanitaire, participation à des événements, rencontres ...)* ».

Le règlement européen de 1998 inclut « *la quasi-totalité des acteurs non-étatiques, et spécialement les O.N.G* »¹³ dans le champ de la « **coopération décentralisée** ». La définition de l'OCDE est plus restrictive et plus proche de l'acception française : « *when cities and regions from one (often developed) country carry partner with cities and regions from another (often*

¹¹ Constitution française, Art. 72, Titre XII, 4 octobre 1958.

¹² Rapport CNCD 2018

¹³ Rapport CNCD, 2018

(developing) country »¹⁴. Selon le droit national français la « coopération décentralisée », concernent des projets de coopération poursuivant des objectifs de développement et menés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette définition, que nous retiendrons pour cette étude, exclut l'action humanitaire et donc les réponses aux urgences et les activités de reconstruction post-urgence¹⁵.

Au-delà du champ exclusif des relations internationales, le terme « **mutualisation** » est fréquemment employé pour désigner une tendance à la mise en commun de ressources et d'informations, et au décloisonnement des services et des secteurs. Quand ce terme caractérise un projet de coopération à l'étranger, sa définition varie selon le cadre juridique de chaque pays mais aussi de chaque bailleur de fonds et parfois même de chaque collectivité locale.

Selon Jacques Raynaud, responsable du service relations internationales de la commune de Châtellerault (France), la mutualisation est « *la construction et la mise en œuvre d'un projet sur une même thématique et sur une même zone géographique avec différents acteurs ayant une volonté d'agir en commun* ».

Ousmane SYLL, Directeur du RRMA BCF International, nomme les objectifs et activités pour lesquels les partenaires souhaitent s'associer durant la phase d'élaboration d'un projet mutualisé : « tronc commun de convergence ».

Séraphin Koutaba, chargé de mission pour l'ONG CEAS Burkina, ajoute une condition à cette définition : les acteurs se concertent pour rechercher ensemble des financements. Autrement dit, un projet ne serait mutualisé que lorsque les différentes parties engagées partagent un budget commun.

Rosa Abel, responsable du service relations internationales de la ville d'Herzogenaurach (Allemagne), précise que si le budget global est commun, chaque partenaire d'un projet mutualisé peut faire des efforts de son côté pour collecter des fonds.

¹⁴ OECD Report, 2018

¹⁵ *Guide juridique de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, Pierre POUNAUD, 1^{ère} éd., 2019, p. 23.

Précisons enfin que la mutualisation et la coordination sont deux notions distinctes. La coordination est nécessaire mais insuffisante pour la réussite d'un projet mutualisé.

Nous limitons ici le cadre de la recherche aux projets ayant une collectivité territoriale françaises (CTF) comme chef de file. Le rôle des OI et des départements français ne feront pas l'objet d'une analyse approfondie.

Aucun article scientifique n'a encore traité précisément ce sujet. Le présent document est basé sur des rapports, des textes juridiques, des documents de communication, des dossiers de candidatures à des appels à projets, des sites internet mais également sur des entretiens semi-directifs menés auprès de six personnes travaillant au quotidien pour la réalisation de projets de coopération mutualisés. De plus, la recherche s'appuie sur l'expérience personnelle de l'auteure qui, en tant que stagiaire de mai à septembre 2019 au service relations internationales de la ville de Châtellerault, a participé à l'écriture de la candidature à un appel à projets pour financer un projet mutualisé de gestion des déchets au Burkina Faso ainsi qu'à plusieurs comités de pilotage réunissant les différents partenaires. Les documents de travail auxquels l'auteure a eu accès à Châtellerault constituent également une base de réflexion.

Parmi les initiatives mutualisées, la coopération tripartite Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya - communes localisées respectivement en France, en Allemagne et au Burkina Faso - présente un exemple durable, à la fois représentatif et original, à laquelle l'auteure a pu participer durant quatre mois. Liées par une convention d'amitié tripartite, ces communes s'associent aujourd'hui à de nombreux autres partenaires pour réaliser un projet complexe de gestion des déchets solides (GDS), ainsi qu'un projet pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (AEPA).

Nous nous intéresserons d'abord aux raisons pour lesquelles la mutualisation est encouragée et aux moyens déployés au plus haut niveau. Suivra une réflexion concernant l'appropriation de l'idée de mutualisation par les acteurs de terrain. Enfin, nous nous interrogerons sur l'avenir de la mutualisation. Le cas de la coopération Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya sera plusieurs fois évoqué.

I. Encourager la mutualisation des projets de coopération décentralisée des CTF : une politique encore timide

1. Evolution chronologique de la promotion de la mutualisation : un processus progressif entre volonté politique et retours du terrain

La mutualisation de projets de coopération décentralisée intervient dans un contexte général favorable. Avec le temps et en se professionnalisant, le secteur de l'aide au développement produit des études qui remettent en question certaines pratiques et préconisent le partage d'expériences, la cohérence et l'efficacité. De plus, l'optimisation de l'emploi des ressources financières devient une préoccupation de plus en plus importante pour les pouvoirs publics, restrictions budgétaires obligent.

Les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le « Programme d'action d'Accra », le « Plan d'action d'Addis Abeba » et l'« Agenda 2030 » sont souvent rappelés pour justifier la mutualisation de projets de coopération décentralisée.

La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » énonce dès **2005** cinq principes fondamentaux pour améliorer l'impact de l'aide sur le développement :

1. Appropriation : « *les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption* » ;
2. Alignement : « *les pays donneurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux* » ;
3. Harmonisation : « *les pays donneurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information pour éviter les doublons* » ;
4. Résultats : « *les pays en développement se concentrent sur les résultats souhaités et leur évaluation* » ;
5. Redevabilité mutuelle : « *les donneurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement* »¹⁶.

¹⁶ « Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra », OCDE.

Le principe d’harmonisation et une volonté globale d’amélioration de l’efficacité de l’aide sont particulièrement cités par les défenseurs d’une logique mutualisée.

Sur les 193 membres de l’ONU, 136 Etats, dont la France et le Burkina Faso, ont adhéré à cette Déclaration¹⁷.

Pour accélérer la réalisation des objectifs de Paris, le « Programme d’action d’Accra » (PAA) propose en **2008** un plan basé sur les quatre points suivants :

1. Appropriation : « *les pays ont plus d’influence sur les processus de développement à travers une large participation à la formulation des politiques de développement, un plus fort leadership dans la coordination de l’aide et une plus grande utilisation des systèmes nationaux pour l’acheminement de l’aide* » ;
2. Partenaires inclusifs : « *tous les partenaires participent pleinement – dont les donneurs du Comité d’assistance de l’aide de l’OCDE et les pays en développement, ainsi que les autres donneurs, fondations et la société civile* » ;
3. Obtention de résultats : « *l’aide est axée sur un impact réel et mesurable du développement* » ;
4. Développement des capacités : « *construire la capacité des pays pour gérer leur propre future* »¹⁸.

Notons que la « Charte européenne de la coopération en matière d’appui à la gouvernance locale » (2008)¹⁹ réaffirme l’importance de l’échelon local pour mettre en œuvre les principes énoncés par la « Déclaration de Paris ».

En outre, le Conseil “Affaires générales et relations extérieures” de l’Union européenne a adopté, le 11 novembre 2008, onze conclusions qui à la fois prennent note des initiatives existantes et encouragent les CT européennes à dialoguer davantage avec l’ensemble des acteurs de l’action extérieure. En effet, elles :

5. encouragent les collectivités à s’associer avec des ONG (conclusion 5) ;
6. reconnaissent « *les efforts déjà entrepris par les autorités locales afin d’améliorer la coordination de leurs actions* » et demandent une meilleure concertation entre

¹⁷ « Pays et organisations qui adhèrent à la Déclaration de Paris », OCDE.

¹⁸ « Déclaration de Paris et le Programme d’action d’Accra », OCDE.

¹⁹ La Charte européenne de la coopération en matière d’appui à la gouvernance locale, 2008

- niveau local, national et européen (conclusion 6) ;
7. rappellent l'importance du partage d'informations, l'*« échange d'expériences et la construction de partenariats de long terme au service du développement »* (conclusion 9).

En 2008, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) dit souhaiter favoriser une « coordination » entre :

- les initiatives des collectivités et celles de l'État français, « *au plan général et avec ses agences [...], et dans un pays, voire une zone, déterminé(e)* » ;
- l'Etat français et les pays partenaires ;
- les CTF et les partenaires d'une même zone géographique, « *sur un même projet ou sur des initiatives connexes* », que ces partenaires étrangers soient des CT ou d'autres types d'organisations ;
- les « *acteurs locaux d'un même territoire en France (région, département, pays, métropole...), entre eux et avec les milieux éducatifs, scientifiques, culturels, économiques, sociaux et associatifs de ce territoire* » ;
- les « *acteurs locaux français agissant dans un même secteur thématique* »
- les CTF et « *les autres collectivités de l'Union européenne, les organismes communautaires et multilatéraux, les bailleurs, les acteurs du développement, publics ou privés* ». Une volonté de cohérence de la coopération au niveau européen est ainsi affirmée.

Au même moment, au-delà de la simple coordination et harmonisation des actions, la CNCD identifie des opportunités de partenariats approfondis entre certaines CT : « *dans certains cas, il peut y avoir synergies entre collectivités appartenant à l'Union européenne [ou] entre collectivités coopérant avec le même bailleur* »²⁰.

En 2012, les avantages de la mutualisation semblent avoir également convaincu l'OCDE. Par exemple, dans un rapport consacré à la coopération décentralisée franco-chinoise, elle préconise une action « *pour renforcer la mutualisation et la coordination des programmes* »²¹.

²⁰ Rapport CNCD, 2018

²¹ Rapport n°120, *Évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise, Évolution et impact des actions*, OCDE, 2012

Depuis, le « Plan d'action d'Addis Abeba » (**2015**) offre une nouvelle feuille de route de la communauté internationale en matière de financement du développement. Parmi les principes énoncés, certains réitèrent la légitimité des CT à participer aux politiques d'aide au développement à l'étranger²². Le texte encourage également la mutualisation des connaissances et le partage d'expériences en matière de coopération et d'actions en faveur du développement durable²³.

De même, en 2015, les Nations Unies adoptaient le « Programme de développement durable à l'horizon 2030 » fixant 17 grands objectifs et 169 sous-objectifs - appelés « cibles » - pour les quinze ans à venir. L'Objectif n°17 abrite quelques recommandations qui vont dans le sens de la mutualisation des projets de l'AECT. Les cibles 17.13 et 17-14 préconisent la coordination et la cohérence des politiques. La cible 17-16 ajoute qu'il convient de « *renforcer le Partenariat mondial pour le développement durable, associé à des partenariats multipartites permettant de mobiliser et de partager des savoirs, des connaissances spécialisées, des technologies et des ressources financières [. . .]* ». Enfin, la cible 17-17 demande de « *renforcer et promouvoir les partenariats publics, les partenariats public-privé et les partenariats avec la société civile, en faisant fond sur l'expérience acquise [. . .]* »²⁴.

En **2018**, la CNCD affirme que « *la coordination d'acteurs appartenant à un même territoire en France correspond à un besoin, qui d'ailleurs s'est manifesté presque spontanément, sans intervention de l'État. Il est intéressant de noter que les régions qui “font le plus” en termes d'aide publique au développement (A.P.D.), [...] se sont toutes dotées de dispositifs de coordination d'acteurs* »²⁵.

Au-delà du respect des principes et orientations internationales et européennes, l'Etat français voit un intérêt « pratique » à encourager la mutualisation des projets de coopération décentralisée. Comme le reconnaît la CNCD : « *la mutualisation permet à l'Etat de co-financez des projets qui auparavant étaient entièrement financés par d'autres bailleurs ou fondations :*

²² *Programme d'action d'Addis Abeba – juillet 2015*, Site internet de la Direction générale du Trésor, Ministère de l'Economie et des Finances, article publié le 06/06/2017.

²³ *Document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba*, Nations Unies, Addis-Abeba, 13-16 juillet 2015

²⁴ « Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Liste des Objectifs du Développement Durable et des cibles, Académie de Strasbourg.

²⁵ idem

statistiquement, cela permet d'augmenter le nombre de projets et les budgets totaux des projets soutenus par l'Etat. L'implication de l'Etat dans la coopération décentralisée semble ainsi plus importante qu'avant, que l'engagement financier réel ait ou non évolué. Cela a un intérêt particulièrement important d'un point de vue diplomatique quand ces chiffres sont comparés aux « performances » d'autres pays ou mis en perspective sur une échelle de temps »²⁶.

Au plan formel, le cadre législatif français évolue dans la continuité du mouvement de décentralisation et s'adapte à certaines collaborations novatrices entre acteurs du terrain (voir partie I. – 3. – a.).

²⁶ « Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Liste des Objectifs du Développement Durable et des cibles, Académie de Strasbourg.

2. La mutualisation des projets de l'AECT françaises : de nombreux avantages annoncés

Au début du projet COPRA, CERCOOP résumait les nombreux avantages généralement attribués à la mutualisation de projets de coopération décentralisée par les concepts suivants : cohérence, économies d'échelle (pour les frais de fonctionnement et les études), efficience, efficacité, partage de savoirs et de savoir-faire, capitalisation d'expériences, visibilité, mobilisation facilité des financements des actions à mener et optimisation des fonds disponibles. Le mot « *synergie* » est également systématiquement intégré à la rhétorique en faveur de la mutualisation.

a. Capacités de financement accrues pour les activités

La mutualisation offre de nouvelles perspectives de financements pour les CTF et leurs partenaires. Elle serait une solution particulièrement « *intéressante pour les collectivités disposant d'un budget modeste en matière d'action internationale* »²⁷. En effet, les petites collectivités n'ont parfois pas les moyens de se lancer seules dans la recherche de financements (très chronophage). En outre, la mutualisation permet de mener des programmes plus ambitieux - tant sur le plan géographique que technique - et donc d'augmenter le montant du budget prévisionnel global. Plus ce montant est élevé, plus il est possible de candidater à des appels à projets offrant d'importants financements. Enfin, un projet qui a su convaincre de nombreux partenaires inspire confiance aux financeurs.

Les capacités de financements sont d'autant plus importantes que le MEAE, bailleur français majeur de la coopération décentralisée, privilégie les projets mutualisés et leur accorderait même un pourcentage de co-financement plus important. Avoir su convaincre le MEAE est particulièrement apprécié par l'ensemble des autres financeurs potentiels.

Ainsi, la mutualisation aurait un important ‘effet levier’ pour le financement des projets. L’effet levier est le rapport entre le montant total des financements obtenus et l’argent engagé

²⁷ *Rapport d'information* fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée par M. Jean-Claude Peyronnet (sénateur), Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2012, n° 123.

par un financeur donné au début du processus. Cet indicateur est très apprécié, notamment par le MEAE qui le considère comme un indicateur pertinent de l'efficacité de sa politique de subvention.

b. Efficacité et pertinence des activités

Les CT rassemblent de nombreuses qualités pour l'aide au développement : une expertise sur le fonctionnement des services publics locaux et régionaux, une forte propension au partage de savoirs et d'expériences, en particulier pour réaliser des activités de renforcement de capacité, amis aussi une forte aptitude à la planification budgétaire à moyen et long terme, une capacité à créer des relations durables avec les autorités locales étrangères partenaires, ou encore, une certaine légitimité à réaliser au niveau local des agendas de co-développement multilatéraux décidés par leurs Etats²⁸.

Certaines de ces qualités sont même énoncées dans la loi française. A titre d'exemple, l'Art. 4 de la loi du 7 juillet 2014 reconnaît formellement que « *Les collectivités territoriales ont développé de nombreuses actions internationales, notamment fondées sur leur expertise dans la gestion des services publics locaux ou l'aménagement du territoire. Elles apportent une plus-value concrète en cohérence avec les priorités françaises.* »²⁹

Comparativement aux CT étrangères, les associations et ONG, ont d'autres avantages pour agir sur le terrain : liens directs et quotidiens avec la population, personnel déployé sur le terrain, expertise technique dans des domaines souvent inconnus aux agents des CTF (médecine, ingénierie, agronomie, etc.), une bureaucratie allégée offrant une plus grande réactivité et rapidité de déploiement, ainsi qu'un plus large champs d'actions pour communiquer et mobiliser au « nord ». Si toutes ne le font pas, les associations peuvent également se permettre l'indépendance financière et la neutralité politique. De plus, les associations ne sont pas soumises aux agendas électoraux et ne sont redevables qu'envers des donateurs globalement en accord avec les actions menées, contrairement aux CT qui doivent rendre compte à l'ensemble de leurs contribuables.

²⁸ OECD Report, 2018

²⁹ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, Art. 4, NOR: MAEX1325199L

De même, les autres acteurs de l'aide publique au développement - les OI, les entreprises, les établissements d'enseignement, les organisations de la société civile (OSCs) etc. - ont leurs propres réseaux, leurs capacités de financement, de mobilisation d'expertise et de communication. Chacune a également des contraintes spécifiques en termes de calendrier, d'efficacité, d'efficience, de redevabilité, d'orientations politiques, d'impartialité, etc.

Ici, l'Art. 4 de la loi du 7 juillet 2014 précise que « *les entreprises françaises sont notamment présentes dans des secteurs prioritaires d'intervention comme la santé, l'agriculture, le développement des territoires, l'environnement et l'énergie ou l'eau et l'assainissement.* »³⁰

La mutualisation offre de nombreuses occasions de dialogue favorables à l'efficacité et à la pertinence des activités. La Commission européenne en est convaincue : « *Cette collaboration étroite entre partenaires de différentes natures permet des enrichissements réciproques permanents et sont un gage d'une plus grande efficacité de l'aide [...]. Cette collaboration permet également des concertations systématiques entre partenaires par le dialogue, gage d'une résolution des situations de tensions ou de conflit* »³¹

Mutualiser un projet de coopération décentralisée avec d'autres CT mais aussi avec d'autres types d'acteurs permet de croiser les avantages comparatifs de chacun pour optimiser les activités. Les partenaires mettent en commun des ressources humaines, des réseaux, échangent leurs points de vue, partagent leurs expériences et leurs informations. Il s'agit de créer des « synergies ». D'après la CNCD en 2008, ces échanges favoriseraient la créativité des personnels³². Les bonnes pratiques capitalisées se diffusent plus rapidement grâce à un niveau de communication accru entre les différents acteurs présents sur le terrain. Des économies d'échelle sont réalisées sur les frais de fonctionnement, d'études et de formation, notamment pour répondre à des appels à projets conséquents. Comme le souligne M. Peyronnet, « *[La mutualisation] peut également permettre d'inscrire les actions de coopération dans la durée en mobilisant les différentes compétences en fonction des besoins du terrain* »³³.

Le maître d'œuvre gagne du temps puisqu'il n'a plus qu'un seul interlocuteur là où il en avait

³⁰ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, Art. 4, NOR: MAEX1325199L

³¹ *Les Acteurs Non Etatiques et les Autorités Locales dans le Développement*, EuropeAid, Commission européenne, 2008

³² Rapport CNCD, 2008

³³ *Rapport d'information* fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée par M. Jean-Claude Peyronnet (sénateur), Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2012, n° 123.

auparavant plusieurs.

De plus, la mutualisation limite une tendance actuelle à la « *fragmentation* »³⁴ ou - selon le terme populaire au Burkina Faso - au « *saupoudrage* »³⁵ - des initiatives sur une zone géographique sans cohérence d'ensemble. La mutualisation permet aux petits projets de fusionner pour en créer d'autres plus harmonieux sur une zone géographique plus grande. L'harmonisation et la cohérence des initiatives permettent de faire émerger des priorités, telles que, par exemple, « *le développement durable ou [...] le développement économique, [...] ces thématiques se prêtant beaucoup plus à la mutualisation que des micro-projets à dominante humanitaire* »³⁶.

Enfin, comme le souligne Pierre Pougnaud, la mutualisation limite le risque de chevauchement non coordonné durant une même période des venues de délégations partenaires et donc le risque d'incidents diplomatiques³⁷.

On gagnerait ainsi en « *efficacité* », en « *efficience* » et créerait une « *harmonisation* » des actions³⁸ pour davantage de « *cohérence* » et de « *lisibilité* »³⁹. Pour l'OCDE, l'objectif semble moins de faire des économies que d'améliorer l' « *impact* »⁴⁰ de l'AECT.

c. Réduction du risque de « doublon »

Le terme « doublon » désigne une même activité ou infrastructure réalisée une seule fois mais financée plusieurs fois par des organisations différentes non-informées de l'engagement de leurs homologues.

La réduction du risque de « doublon » apparaît déjà dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La pratique semble valider cette théorie (voir III-1. c.).

³⁴ OECD Report, 2018, p. 18

³⁵ interview de Séraphin

³⁶ Rapport CNCD 2018

³⁷ *Guide juridique de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationales de la Coopération Décentralisée, Pierre POUGNAUD, 1^{ère} éd., 2019.

³⁸ OECD Report, 2018, p. 18 et p. 73

³⁹ Introduction, Rapport 2018 CNCD

⁴⁰ OECD Report, 2018

3. Moyens mis-en-œuvre au niveau national et régional pour favoriser la mutualisation des projets de coopération décentralisée

a. Le cadre juridique de l'AECT en France : une construction progressive⁴¹

Le droit de l'AECT françaises est récent et toujours en construction. Ici, nous limitons notre recherche aux textes concernant les CTF de France métropolitaine. Les CT d'outre-mer et les coopérations transfrontalières font parfois l'objet de dispositions spécifiques qui ne seront pas détaillées ici.

Dès les années 1950, les jumelages entre communes françaises et étrangères, en particulier allemandes, se multiplient. L'AECT françaises se limite d'abord à l'accueil ponctuel de personnes de la commune jumelle.

En 1982 sont adoptées les lois sur la décentralisation. La tutelle de l'Etat sur les délibérations des communes et des départements est supprimée.

Un an plus tard, la circulaire du 26 mai 1983 affirme que désormais « *les régions, les départements et les communes peuvent [...] contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde* ». Cependant, l'AECT est encadrée : la circulaire instaure un Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales, devenu aujourd'hui Ambassadeur Délégué à la Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT), en charge de « *veiller à ce que les initiatives respectent [...] la Constitution et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France* ». Depuis 2015⁴², le pouvoir de la DAECT s'est beaucoup élargi puisqu'elle est désormais en charge des programmes de co-financement du MEAE en direction de la coopération décentralisée (voir partie suivante). Les dossiers de candidatures, les rapports de suivi, les documents d'évaluation et autres pièces

⁴¹ Partie reprenant largement une partie du *Guide juridique de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, Pierre POUINAUD, 1^{ère} éd., 2019.

⁴² Arrêté modifié du 28 décembre 2012 pris en application du décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012, Art. 11, publié au Journal officiel du 24 décembre 2015.

justificatives que la DEACT exige en échange de son soutien financier offrent une base d'informations considérable sur l'état de l'AECT françaises.

En 1992, la loi d'orientation n°92-125 relative à l'administration territoriale de la République réaffirme le principe de libre administration des CTF en soulignant le caractère volontaire de la coopération décentralisée.

La circulaire du 20 avril 2001 précise les modalités des relations des CT avec leurs partenaires et opérateurs⁴³.

La loi dite « Loi Oudin-Santini »⁴⁴ constitue encore aujourd'hui une spécificité française souvent citée en exemple. Depuis 2005, elle permet d'affecter jusqu'à 1% des ressources affectées jusqu'ici aux services publics de l'eau et de l'assainissement à des actions de développement international dans le domaine restreint de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Le secteur de l'eau et de l'assainissement est, historiquement, celui qui concentre la plus grande part de l'APD des CTF.

Un an plus tard, l' « Amendement Pintat »⁴⁵ élargit ce dispositif au secteur de l'énergie : « *les acteurs du service public de distribution de l'électricité et du gaz peuvent consacrer jusqu'à 1% de leur budget à des actions de solidarité internationale dans le domaine public d'électricité et de gaz* »⁴⁶.

En 2014, le secteur des déchets est concerné. Le 7 juillet, la loi d'orientation et de programmation⁴⁷ stipule que désormais, « *les communes, les établissements publics de coopération internationale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1% des ressources affectées aux budgets de ces services, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages* ».

⁴³ Circulaire du 20 avril 2001 sur "La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements", Journal Officiel

⁴⁴ Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

⁴⁵ Article 49 de la loi n°1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

⁴⁶ « Rapport annuel, l'Aide publique au développement 2017 des collectivités territoriales françaises », DAECT, 2017.

⁴⁷ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

Ces dispositifs dits du « 1% eau », « 1% énergie » et « 1% déchets » ont permis par exemple à la coopération Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya d'obtenir des financements de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne depuis de 2013 mais aussi de deux syndicats de gestion des déchets néo-aquitains, le SYDED et Evolis 23. Le soutien financier d'un troisième syndicat de gestion des déchets, le SYCTOM, a également été sollicité.

De manière générale, l'effet levier de ces nouveaux dispositifs est jugé efficace par l'OCDE⁴⁸. Selon M. Pougnaud, un dispositif similaire en matière de transports serait aujourd'hui envisagé.

Entre temps, une autre loi d'importance a été votée : la « loi Thiollière » (2007)⁴⁹. Elle inscrit dans le droit l'obligation que les projets ayant trait à l'AECT participent à servir l'intérêt des contribuables des CTF impliquées. De plus, l'AECT n'est plus restreinte aux compétences attribuées sur le territoire national à chaque CT.

De plus, le 27 janvier 2014, la « loi MAPTAM »⁵⁰ détermine les compétences des métropoles à l'étranger.

Outre le principe du « 1% déchets », la loi du 7 juillet 2014⁵¹, dite aussi « Loi Canfin », valable pour cinq ans, préconise également le principe de non-dispersion de l'aide, et le respect des politiques des pays partenaires. En effet, elle demande « *l'alignement sur les priorités politiques et les procédures des pays partenaires et [le respect du principe] de subsidiarité par rapport à la mobilisation de leurs ressources et capacités propres* » (Art. 6)

L'article 1^{er} de la « loi Letchimy »⁵² du 5 décembre 2016 ouvre aux CT le droit, dans le cadre de l'AECT, de signer des conventions avec des Etats étrangers « *après accord préalable des autorités de la République* ».

⁴⁸ OECD Report, 2018.

⁴⁹ Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

⁵⁰ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,

⁵¹ Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

⁵² Loi n° 2016-1657 relative à l'AECT et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, 2016. NOR : INTB1809792C

Enfin, la circulaire du 24 mai 2018⁵³ fixe les principes de respect de la neutralité politique, de la séparation de l'Eglise et de l'Etat et de l'égalité dans l'AECT. En outre, elle précise les modes d'intervention des CT et de leurs groupements à l'international. En particulier :

- « *L'autorité locale étrangère partenaire des conventions de coopération est nécessairement une personne publique. Des personnes privées peuvent cependant être associées dans le cas de conventions associant plusieurs partenaires, dès lors qu'une autorité locale étrangère est partie signataire* ».
- « *Les actions engagées ou soutenues [dans le cadre d'une convention de coopération] doivent emporter des incidences en termes de rayonnement et de valorisation de la collectivité territoriale française à l'extérieur du territoire national* ».
- Les conventions de coopération, mais aussi les partenariats plus informels (par exemple, les jumelages, les chartes d'amitié, les déclarations communes d'intention, ect.) doivent être soumis au contrôle de légalité.

Précisons que le partenaire étranger ne doit pas nécessairement être du même niveau que la CTF avec laquelle il s'associe. Ainsi, une commune peut mener des projets de coopération décentralisée avec une province, une région ou même un Etat faisant partie d'un Etat fédéral.

Notons aussi que les CTF sont autorisées à « *souscrire à des contrats d'objectif, de financement ou jouer le rôle d'opérateur de l'Union européenne ou d'une organisation internationale* »⁵⁴.

Outre le cadre purement juridique, le Livre Blanc « Diplomatie et Territoires » publié en 2016 par les services du MEAE, contribue à aider les élus territoriaux, les autorités diplomatiques et les opérateurs de l'Etat à comprendre le rôle et les objectifs de chacun d'eux.

⁵³ Circulaire NOR INTB1809792C du 24 mai 2018

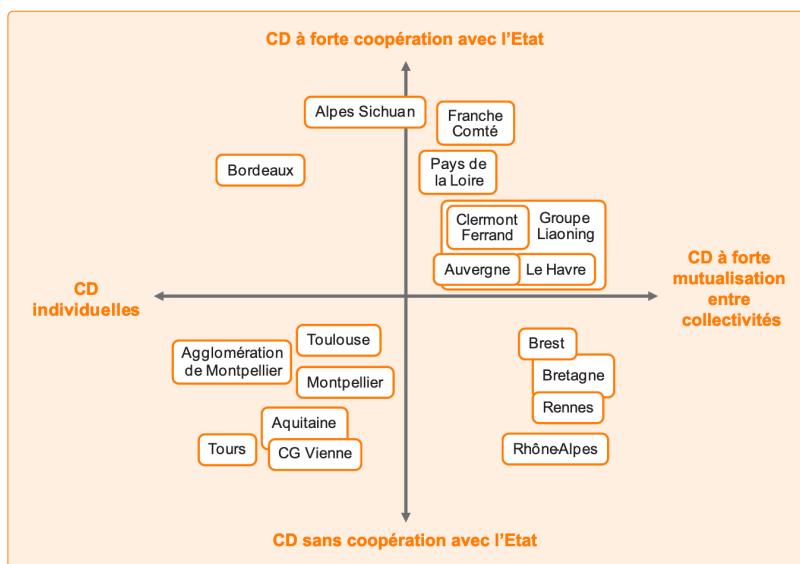
⁵⁴ *Guide juridique de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationales de la Coopération Décentralisée, Pierre POUGNAUD, 1^{ère} éd., 2019.

b. Les soutiens administratifs et financiers mis en place par l'Etat et l'AFD

Comme le montre le graphique ci-dessous, certains projets mutualisés impliquant des CTF se passent du soutien formel de l'Etat.

Néanmoins, le MEAE et l'AFD offrent un appui considérable aux projets de coopération décentralisée. Leur positionnement sur les projets mutualisés, aussi appelés « projets multi-collectivités » ou « projets pluri-acteurs », est donc essentiel.

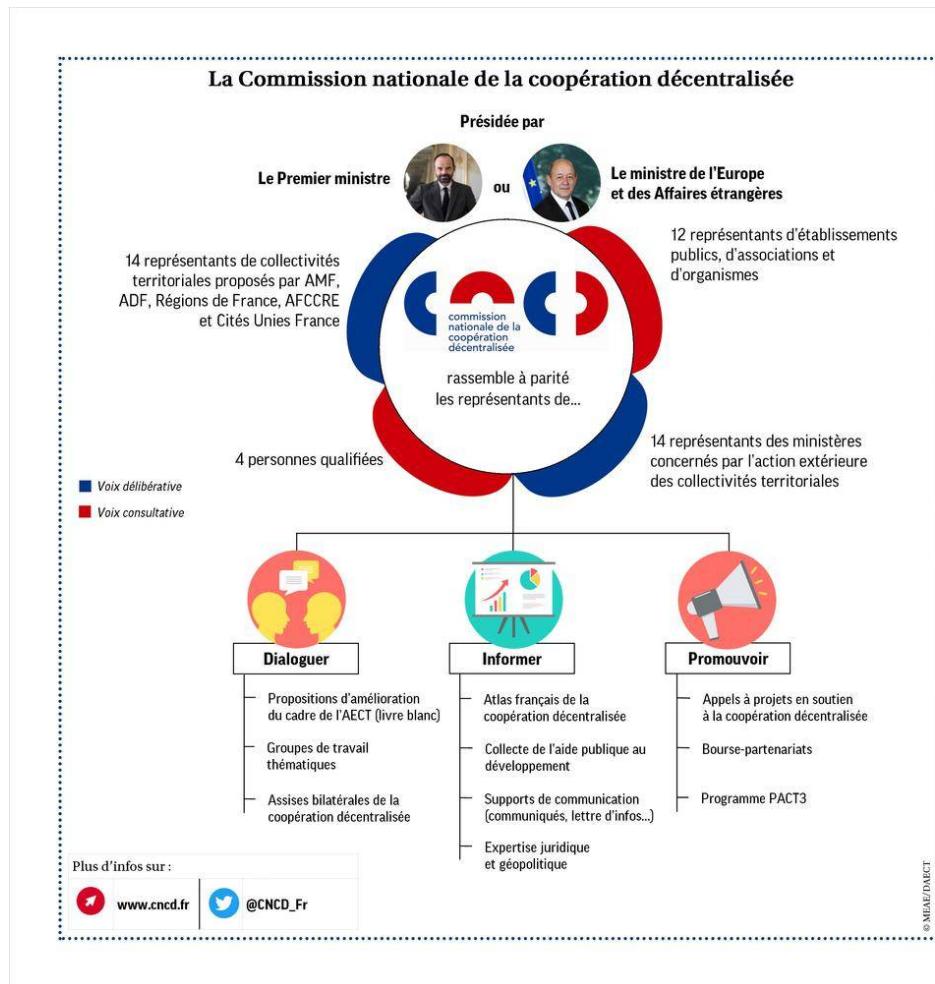
Figure 3. Diagramme de la typologie sur la dimension « acteurs » des actions de coopération décentralisée



Source : Rapport n°120, Evaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise, Evolution et impact des actions, OCDE, 2012.

La DAECT affiche au rang de ses « *priorités structurantes* » le soutien des « *projets mutualisés et/ou bien coordonnés entre les CTF intervenant sur un même territoire étranger* »⁵⁵.

⁵⁵ Power point de présentation de « l'Action extérieure des collectivités territoriales », CNCD, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, article *Présentation et activités de la CNCD et de la DAECT* sur le site internet France Diplomatie



56

La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) est un organe décisionnaire et consultatif du MEAE chargé de l'AECT. Elle travaille en étroite collaboration avec la DAECT qui en assure le secrétariat et « *met en œuvre la stratégie de l'Etat en matière d'appui à la coopération décentralisée* »⁵⁶.

La DAECT a également comme mission d'élaborer les appels à projets du MEAE s'adressant aux CT, d'en instruire les candidatures et de veiller au suivi des projets cofinancés à partir des rapports d'exécution administratifs et financiers que les porteurs de projets financés sont tenus de lui envoyer. C'est elle aussi qui détermine le calendrier des appels à projets et les montants qu'elle accorde dans la limite de l'enveloppe budgétaire qui lui est affectée. La CNCD évalue et valide ses priorités.

⁵⁶ « La Commission nationale de la coopération décentralisée », France Diplomatie

⁵⁷ Arrêté modifié du 28 décembre 2012 pris en application du décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012, Art. 11, publié au Journal officiel du 24 décembre 2015.

La DAECT a mis en place un outil financier incitatif privilégiant les projets mutualisés : un signal fort en faveur de la mutualisation.

Les appels à projets du MEAE peuvent être divisés en quatre catégories :

- Appels triennaux ;
- Appels annuels généralistes ;
- Appels thématiques ;
- Programme d'appui à la coopération thématique : « PACT3 ».

Tandis que la DAECT finance normalement entre 25% et 50% du montant total du projet, le plafond de co-financement des projets mutualisés peut être augmenté de 10 points⁵⁸. Ce « bonus » est attribué depuis 2009 aux projets qui reposent « *sur une mutualisation des actions et des moyens* »⁵⁹ à condition que les efforts de concertation ou de mutualisation soient jugés suffisants⁶⁰. D'après l'OCDE en 2012, ce bonus serait censé financer le surcoût lié à la coordination des acteurs⁶¹.

De plus, la DAECT s'emploie à fournir « *des services d'information, d'analyse et de conseils auprès des collectivités engagées à l'international* ».

En outre, le site internet de la CNCD héberge un autre instrument annoncé comme capable de favoriser la mutualisation : l’“Atlas français de la coopération décentralisée et des actions extérieures des collectivité territoriales”. Cette base de données cartographiée en extranet a pour ambition de « *recenser de manière cartographique et en détail (fiches-projets par actions) tous les projets de coopération décentralisée menés par les collectivités territoriales et leurs groupements* »⁶². Bien que, théoriquement, les CT aient l'obligation de « *déclarer en ligne les données portant sur leurs versements au titre de l'aide publique au développement, entre mars et juin de chaque année* »⁶³, l'Atlas est en réalité non-exhaustif car des CT s'y enregistrent en fin de programme ou ne s'y enregistrent tout simplement pas. La DAECT travaille aujourd’hui à remédier à cette insuffisance.

⁵⁸ *Guide juridique de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationales de la Coopération Décentralisée, Pierre POUGNAUD, 1^{ère} éd., 2019.

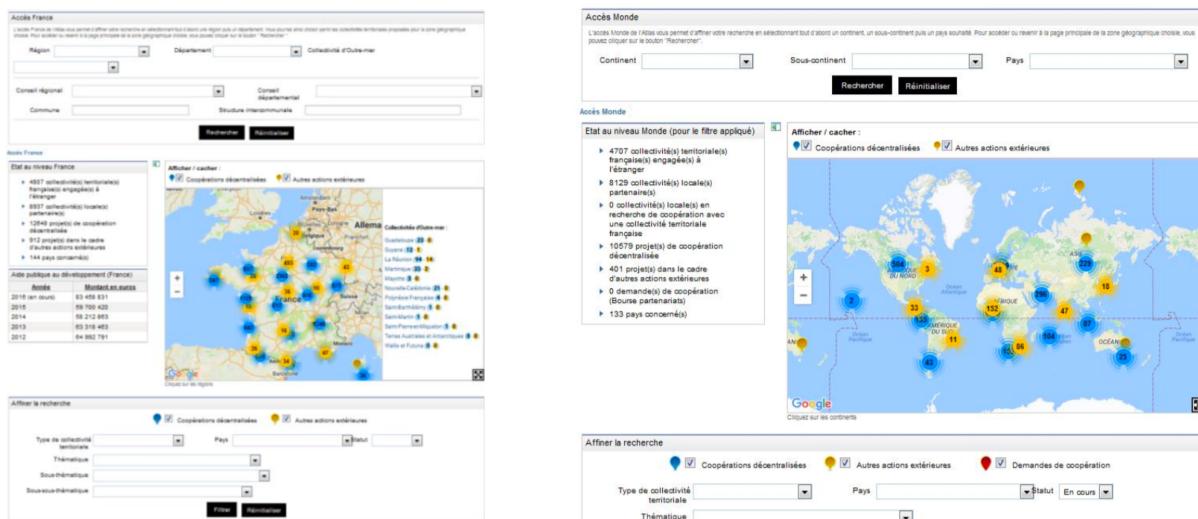
⁵⁹ *idem*

⁶⁰ *Livre Blanc « Diplomatie et Territoires », 2016.*

⁶¹ Rapport n°120, *Évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise, Évolution et impact des action*, OCDE, 2012.

⁶² Rapport de la CNCD, 2018.

⁶³ Atlas de l'AECT, Intranet, DEACT



Légende : exemples de deux cartes accessibles sur l’Atlas français de la coopération décentralisée et des AECT. Source : France Diplomatie.

Notons que l’Assemblée des Départements de France édite également un « *Atlas des actions de coopération européenne et internationale des Départements* »⁶⁴.

Le MEAE met aussi à disposition des CTF un réseau de correspondants au sein des ambassades qui, depuis février 2017, ont notamment pour mission de « *favoriser la mutualisation et la coordination entre CTF œuvrant sur un même territoire local partenaire* »⁶⁵. En juillet 2019, par exemple, Châtellerault a pu être témoin de l’efficacité de ce réseau. Elle a sollicité Paul-Antoine Decraene, attaché de coopération gouvernance locale à l’ambassade de France à Ouagadougou, afin d’appuyer auprès du ministère de l’Intérieur la demande de visa d’un partenaire burkinabé. Celui-ci était invité par Châtellerault à se rendre à Paris pour participer à un comité de pilotage durant lequel la mutualisation avec une ONG française – Hydraulique Sans Frontières – a été évoquée pour la première fois en présence des représentants de cette association. La procédure de délivrance du visa a pu être accélérée.

De plus, les ambassades se veulent des animateurs de la coopération décentralisée et de la mutualisation des projets dans leur pays d’accueil. A Madagascar par exemple, « *deux fois par an, l’Ambassade [...] organise des Ateliers de la coopération décentralisée en capital et en*

⁶⁴ *Atlas des actions de coopération européenne et internationale des Départements, Etat des lieux de l’activité des Départements en 2018*, Assemblée des Départements de France, 2018

⁶⁵ *Guide juridique de l’Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationales de la Coopération Décentralisée, Pierre POUGNAUD, 1^{ère} éd., 2019.

province. Ces rencontres permettent de décloisonner les collectivités territoriales françaises et malgaches qui coopèrent par une mutualisation des projets en cours et de dialoguer avec les représentants malgaches, les ONG, les opérateurs français sur des sujets d'actualité à Madagascar. Ils sont l'occasion de réaliser des visites de terrains des différents projets de coopération. »⁶⁶

De son côté, l’Agence Française de Développement (AFD) propose depuis 2014 des facilités de financements en direction des CTF à travers ses appels à projets « FICOL ». En cinq ans, le dispositif FICOL a octroyé 11 millions d'euros à 23 projets.⁶⁷

	Pays les moins avancés / pays pauvres prioritaires	Pays à revenu intermédiaire
Opérations éligibles	Investissement / assistance à la maîtrise d'ouvrage / Préparation de projets d'envergure / partenariat stratégique / échange d'expériences appui à la construction de politiques publiques	Partenariat stratégique / échange d'expériences / appui à la construction de politiques publiques / préparation de projets d'envergure
Montants minimum et maximum du financement AFD	200 K€ à 1,5 M€	
Cofinancement de l'AFD	70 % maximum du montant total du projet	
Critère majeur	Disponibilité d'éléments de faisabilité pour les projets d'investissement	Caractère innovant de la proposition (montage, acteurs, secteurs, etc.)
		68

Légende : extrait des critères et conditions de financement FICOL

Notons que l’AFD ne s’engage que pour des projets menés dans les pays figurant sur la liste des pays en développement de l’OCDE (voir Annexe).

Le processus d’instruction des projets dure environ un an (voir calendrier en Annexe) mais les montants accordés sont importants (entre 200 000€ et 1M€). A titre de comparaison, le programme mutualisé triennal 2019-2020 de gestion des déchets présenté par Châtellerault a obtenu environ 100 000€ de la DAECT.

⁶⁶ Ambassade de France à Madagascar

⁶⁷ « Financement des collectivités territoriales françaises : calendrier Ficol 2019 », Occitanie Coopération,

⁶⁸ « FICOL 2019 », Site internet de l’AFD

La possibilité d'obtenir un financement FICOL pour les projets « multi-collectivités » est nouvelle puisqu'elle est apparue en 2019, pour des financements disponibles en 2020.⁶⁹

Le dispositif est encore très récent. L'AFD n'a pas communiqué sur une éventuelle politique qui privilégierait les projets mutualisés (ou « multi-collectivités ») vis-à-vis des projets « classiques ».

Projet multi-collectivités
Les collectivités peuvent choisir de présenter à plusieurs un projet au guichet FICOL. Cette option a pour objet de favoriser l'association de collectivités françaises possédant des coopérations actives dans un même pays étranger . Il cherche à développer des projets mutualisés ambitieux, notamment en matière d'impacts environnementaux et sociaux. En passant d'une approche bilatérale à une approche multilatérale, les collectivités françaises et étrangères partenaires consolident des relations partenariales existantes par des activités opérationnelles d'ampleur significative.
Les critères d'éligibilité présentés ci-avant s'appliquent. Les conditions particulières dans lesquelles un projet de cette nature peut être présenté sont les suivantes :
<ul style="list-style-type: none">- Mise en œuvre d'un projet de développement mutualisé entre une association de plusieurs collectivités françaises et leurs collectivités étrangères partenaires dans un même pays ;- Une collectivité chef de file et porteuse formelle du projet devant l'AFD ;- Une thématique unique- Une mutualisation des moyens- Expérience de coopération avérée dans la zone pour la collectivité chef de file et un dispositif de suivi de la mise en œuvre solide.

Source : AFD⁷⁰

L'AFD peut également financer des projets d'infrastructures, ne relevant pas directement de la coopération décentralisée, mais en faveur des collectivités locales étrangères, à travers notamment la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL). Des projets mutualisés ne semblent pas envisagés par l'AFD pour ce type de financements.

La Caisse des dépôts et des Consignations (CDC) est aussi mobilisée pour fournir un conseil technique aux CTF qui souhaite candidater à un appel à projets « FICOL ». Cela peut être particulièrement utile aux projets mutualisés. Ainsi, « *Les collectivités territoriales sont invitées à se rapprocher des Directions régionales de la CDC en amont du dépôt des notes d'intention* [: première étape du processus de candidature à un appel à projets FICOL]. *Elles pourront les assister dans le montage des projets complexes et/ou multi-acteurs.* »⁷¹

⁶⁹ Side-event : club des collectivités partenaires de l'AFD, ARRICOD, 20 déc. 2018,

⁷⁰ Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL), Appels à idées/Termes de références 2019, AFD.

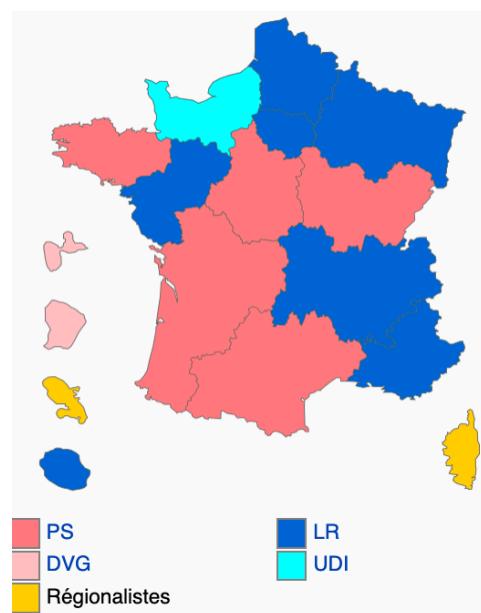
⁷¹ idem

La Commission européenne, quant à elle, à travers son appel à projets « Autorités non étatiques - autorités locales » (ANE/AL), incite depuis des années la mutualisation de projets intra-européens. Avec un budget de 24 M€ par an, le programme poursuit trois objectifs principaux dont le 3e est rédigé comme suit : « *le soutien aux actions visant à assurer une coopération plus efficace, à stimuler les synergies et à faciliter un dialogue structuré dans le domaine du développement entre les réseaux de la société civile et des associations d'autorités locales de l'UE et des pays en voie d'adhésion, au niveau de leurs organisations et avec les institutions de l'UE.* »⁷²

c. Le soutien financier des régions aux projets de coopération décentralisée⁷³



Source : Ministère de l'Intérieur



Légende : Parti politique des présidents de Régions après les élections de 2015.
Source : Wikipédia.

⁷² Lechevallier Yannick, Wikiterritorial, 5 mars 2018

⁷³ Partie écrite après analyse des appels à projets et feuilles de route de l'action internationale accessibles sur les sites internet de chacune des douze régions. Un entretien (3 octobre 2019) avec Virginie Labeaume, chargée de mission Région Normandie, est également cité.

Parmi les douze régions de France métropolitaine (hors Corse) :

- Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Ile de France et Occitanie proposent des appels à projets accessibles aux projets de coopération décentralisée.
- L’île de France limite à 22 la liste des pays bénéficiaires de projets de coopération décentralisée éligibles à son appel à projets.
- Grand-Est ne finance que la coopération décentralisée transfrontalière.
- La Nouvelle-Aquitaine ne finance que des projets menés, soit en Aragon (Espagne), soit dans le cadre de son fond de coopération Québec-Hesse-Emilie-Romagne, soit les activités « Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale » menées sur le territoire régional dans le cadre d’un projet de coopération décentralisée plus large.
- La Normandie également, à travers le programme « Normandie pour la Paix », finance des activités menées en priorité sur le territoire régional. Dans ce cadre, elle accorde jusqu’à 250 000 € par projet⁷⁴.
- La Région Pays de la Loire limite son soutien financier à 5000€, uniquement destinés à couvrir les frais liés à la préparation d’un projet dans le cadre de programmes européens.

Pour son appel à projet « Projets de coopération et de solidarité internationale des acteurs bretons », la Bretagne compte « *la mutualisation des projets* » parmi les cinq « *critères d’éligibilité* ». S’inspirant de la politique de la DAECT, elle majore de 10% le taux d’intervention de l’aide régionale pour les projets menés par au moins deux acteurs bretons. Contrairement à la DAECT, seule une mutualisation des acteurs « au nord », et plus précisément bretons, est donc ici encouragée. Néanmoins, cet appel à projet est presque exclusivement réservé aux associations : seules les CT qui mènent des actions dans le département haïtien de la Grand’Anse ou de la Région burkinabé du Centre sont éligibles.

Ainsi, statistiquement, les projets de coopération décentralisée mutualisés ne font généralement pas l’objet de considérations particulières de la part de la Région Bretagne.

La Bourgogne Franche-Comté, quant à elle, affiche clairement dans les termes de référence de son appel à projets, qu’elle accordera une « *attention particulière [...] aux projets qui associent des partenaires des différentes Régions qui composent la Convention Quadripartite, à savoir*

⁷⁴ Entretien avec Virginie Labeaume, chargée de mission Région Normandie, 3 octobre 2019.

la Région Bourgogne-Franche-Comté, la Rhénanie-Palatinat [Allemagne], la Bohême Centrale [République tchèque], et la Voïvodie d'Opole [Pologne], ainsi que, d'une manière générale, aux projets associant des acteurs issus de plusieurs régions partenaires »⁷⁵.

Certaines régions privilégient les projets qui ciblent des zones géographiques dans lesquelles la Région mène déjà ses propres projets de coopération décentralisée. D'autres, au contraire, considèrent ce point comme un critère de non éligibilité aux appels à projets.

d. Groupes-pays, rencontres et assises de Cités Unies France

Crée en 1975, l'association « Cités Unies France » (CUF), qui a un contrat d'objectifs triennal avec le MEAE, « *est une tête de réseau, transpartisane et multi-niveau, des collectivités territoriales françaises engagées dans l'action internationale. Elle accompagne l'ensemble de ces collectivités dans la mise en œuvre d'une action internationale* ».⁷⁶

CUF anime des « Groupes-pays », aujourd'hui au nombre de 27, qui ont l'ambition de fournir un « *lieu d'échanges et un centre à partir duquel peuvent se développer de nouvelles coopérations* ».⁷⁷ Selon la CNCD en 2018, « *de telles rencontres [...] permettent de marquer les étapes d'un partenariat, de capitaliser des pratiques, d'informer les nouveaux venus* ».⁷⁸ Ces groupes jouent souvent un rôle majeur dans l'organisation de « rencontres pays », généralement en alternance, en France et à l'étranger.

CUF organisait en juillet 2019 à Paris sa 10e édition des Rencontres de l'action internationale des collectivités territoriales (RAICT). Ces rencontres réunissaient durant deux jours des élus, agents de CT, bailleurs et entreprises autour de conférences, table-rondes et ateliers. Des Français mais aussi des étrangers des cinq continents étaient présents. Elle fut l'occasion de partages d'idées et de bonnes pratiques, de rencontrer de potentiels partenaires techniques ou

⁷⁵ *Critères d'éligibilité technique du projet, Programme 04-01 Europe et International, Coopération internationale 2019, Actions interrégionales, européennes et internationales, Services généraux, Région Normandie.*

⁷⁶ *Qui sommes-nous ?, site internet de Cités Unies France*

⁷⁷ Site internet de Cités Unies France.

⁷⁸ Rapport CNCD, 2018.

financiers, et de valoriser la mutualisation. Châtellerault y a mené un atelier de 30 mn pour présenter sa coopération tripartite.

Les 9, 10 et 11 octobre 2019, CUF organise les Premières Assises Sahéliennes de la Coopération Décentralisée. Cet événement inédit à portée nationale attire durant deux jours 700 représentants des différents acteurs de la coopération décentralisée autour de quatre ateliers cherchant à faire émerger de grandes orientations et propositions concrètes, de conférences et de moments d'échanges informels. Une représentante de la DAECT a déclaré lors d'une réunion de préparation des Assises Sahéliennes en septembre 2019, qu'un des objectifs de cet événement est de développer la mutualisation.⁷⁹

Ces Assises, comme les Assises bilatérales (fréquemment organisées), favorisent l'identification des acteurs de la coopération décentralisée sur la zone géographique ciblée et donc les potentiels partenaires avec qui il est possible de s'associer pour mener des programmes mutualisés. Ce temps fort sera également l'opportunité d'échanger sur les bonnes pratiques. En outre, il constitue un espace d'échanges privilégié pour les partenaires déjà mutualisés. Ainsi, quasiment tous les partenaires des programmes AEPA et GDS dans lesquels Châtellerault est impliqué sont réunis à cette occasion. Les Assises offrent également une visibilité particulière pour promouvoir la mutualisation auprès des autres acteurs du secteur. Châtellerault y présentera une exposition sur les actions menées à Kaya et une convention de partenariat Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya sera signée officiellement en public durant la cérémonie des signatures des Assises.

De tels événements donnent une raison supplémentaire aux partenaires étrangers de se rendre en France pour participer, en parallèle, à des réunions et comités de pilotages de projets mutualisés.

Le rôle des événements organisés par CUF reste tout de même à nuancer puisque, parmi les acteurs du « nord », ils impliquent une écrasante majorité de Français.

⁷⁹ Selon les mots rapportés par Jacques Raynaud, présent à cette réunion.

e. Associations de regroupement de CT : des espaces de rencontres et de partage d’informations favorables à l’émergence de projets communs

En France, l’Assemblée des Départements de France (A.D.F.), l’Association des Régions de France (A.R.F.), l’Association des Maires de France (A.M.F.) ; à l’échelon européen, l’Association des Régions d’Europe (A.R.E.) ; ou encore au niveau international, Cités et Gouvernements locaux unis (C.G.L.U.), la Conférence des Régions périphériques maritimes (C.R.P.M.), le Forum Mondial de Régions (F.O.G.A.R.), l’Association internationale des Maires francophones (A.I.M.F.) et l’Association internationales des régions francophones (A.I.R.F.) ; ... offrent des espaces de dialogues, de rencontres, d’échanges de bonnes pratiques et d’harmonisation de la coopération décentralisée des CT : autant d’opportunités d’identifier de potentiels projets multi-acteurs.

II. L'appropriation des logiques de mutualisation par les acteurs de la coopération

« *The decentralised development cooperation landscape has become more complex and granular, more bottom-up and multi-stakeholder, and more successful in combining both Official Development Assistance (ODA) and other in-kind activities to build capacity and share practices. [...] the projects tend to be more inclusive, while engaging more systematically civil society organisations (CSOs), universities and research centres, the private sector, and associations of local and regional government.* »⁸⁰

1. Les projets mutualisés de coopération décentralisée et leurs acteurs

A l'échelle mondiale, en matière de coopération décentralisée, les régions ont tendance à jouer un rôle de coordinateur, de financeur de municipalités et/ou de contrôle. Elles participent également à des activités de sensibilisation et d'éducation, favorisent la coopération technique, le partage d'expériences et l'évaluation entre pairs.

Les provinces, quand elles existent, exercent avant tout un rôle de financeur et fournissent un support technique mais elles participent, elles aussi, aux activités de sensibilisation, de formation et de coordination.

Enfin, les municipalités, sont principalement engagées dans le partage de savoirs et le renforcement de capacités de gouvernance et de gestion de services publics. Elles mènent aussi des campagnes de sensibilisation et favorisent les apprentissages mutuels.

Les métropoles sont particulièrement présentes dans des activités de développement urbain durable.⁸¹

L'Atlas de la coopération décentralisée de la CNCD ne rend pour le moment pas accessible une liste des projets mutualisés de la coopération décentralisée française, et aucune

⁸⁰ OECD Report, 2018

⁸¹ Idem

autre liste exhaustive de ce type n'existe. Dès lors, nous n'avons qu'une vision partielle quant à l'importance des projets mutualisés par rapports aux projets de coopération décentralisée « classiques », tant en nombre, qu'en montants financiers, en thèmes majoritairement concernés ou principales nationalités des CT impliquées.

2. Répartition des rôles dans la gestion de projets : définitions

Il convient de définir quelques termes pour comprendre le montage institutionnel d'un programme de coopération décentralisée.

L'article 72 al. 5 de notre Constitution, introduit lors de la révision de 2003, dispose qu'« *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre, [...] cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* » : celle-ci est alors appelée **chef de file**.⁸²

Notons que le Rapport Mauroy (2000) préconise « *que la collectivité principalement compétente soit désignée comme chef de file d'un projet nécessitant des interventions croisées* ».⁸³

Le « **maître d'ouvrage** » est l'acteur qui « *définit la politique générale, la stratégie dans laquelle s'insère le projet, qui définit les grandes lignes du projet (objectifs, grands lignes des résultats à atteindre, enveloppe financière, délais), [en concertation avec l'ensemble des partenaires lorsqu'il y a mutualisation], mais aussi qui choisit un maître d'œuvre, qui suit et valide la qualité des résultats.* »⁸⁴ C'est aussi généralement le propriétaire final des infrastructures réalisées.

Le « **maître d'œuvre** », quant à lui, possède l'expertise technique. Il propose des solutions techniques et économiques, « *définit techniquement le projet dans le détail (résultats précis,*

⁸² « Peut-il exister une tutelle d'une collectivité sur une autre ? », Vie Publique, publié le 5 janvier 2016,

⁸³ Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre, Pierre Mauroy, ed. La Documentation française, collection des rapports officiels, 1^{er} janvier 2000.

⁸⁴ Université d'Automne d'Arricod, Table ronde n°2, intervention de Bruno de Reviers (F3E), Angers, les 25 et 26 octobre 2007.

activités, moyens nécessaires pour le mettre en œuvre) » et met en œuvre les activités et infrastructures commandées par le maître d’ouvrage. Il est responsable du respect du cahier des charges et de la qualité du travail accompli devant le maître d’ouvrage.

La maîtrise d’ouvrage peut être confiée à une association, une OSC, un service technique de la collectivité, etc.

L’« **assistance à maîtrise d’ouvrage** » (ou « appui à maîtrise d’ouvrage ») peut être de deux natures : le « **mandataire** » ou « maître d’ouvrage délégué » exerce certaines tâches au nom du maître d’ouvrage, tandis que le « **conducteur d’opération** » peut apporter au maître d’ouvrage une assistance complémentaire d’ordre administrative, financière ou technique. « *Lorsqu’elle existe, l’assistance à la maîtrise d’ouvrage peut passer par un bureau d’études, une association (du Nord ou du Sud), une agence régionale de développement (comme au Sénégal), un centre de conseil communal (comme au Mali), ...* ».⁸⁵

Enfin, un « **opérateur** » est un terme assez général qui désigne une personne morale effectuant un travail (maîtrise d’œuvre, coordination ...) pour le compte d’une autre.

Comme le souligne en 2007 Bruno de Reviers, chargé de mission à F3E, la pratique de la coopération décentralisée semble parfois accepter une porosité entre chacun de ces rôles. « *Il y a souvent une grande concentration des rôles. [...] Cela n'est pas systématiquement source de problème, mais il peut arriver que cela en pose. Par exemple lorsqu'un maître d'œuvre commence à s'arroger des attributions qui sont du ressort de la maîtrise d'ouvrage* ».⁸⁶

⁸⁵ Université d’Automne d’Arricod, Table ronde n°2, intervention de Bruno de Reviers (F3E), Angers, les 25 et 26 octobre 2007.

⁸⁶ idem

3. Exemples de projets mutualisés de coopération décentralisée

a. Un programme triennal mutualisé de gestion des déchets solides au Burkina Faso

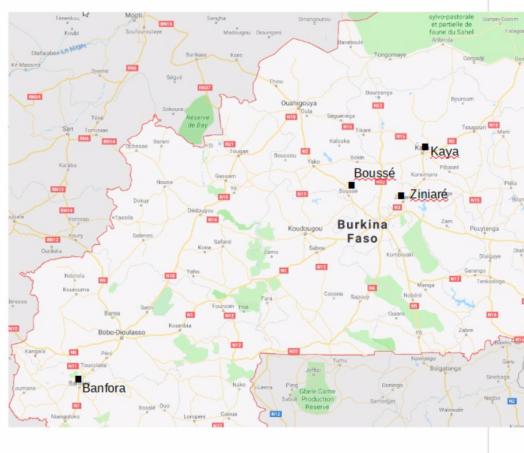
A titre d'exemple, le montage institutionnel du programme triennal intitulé « Renforcement de la gestion communale des déchets dans quatre villes secondaires au Burkina Faso », surnommé programme GDS (Gestion des Déchets Solides) est organisé comme ci-dessous :

Localisation des partenaires du programme mutualisé :

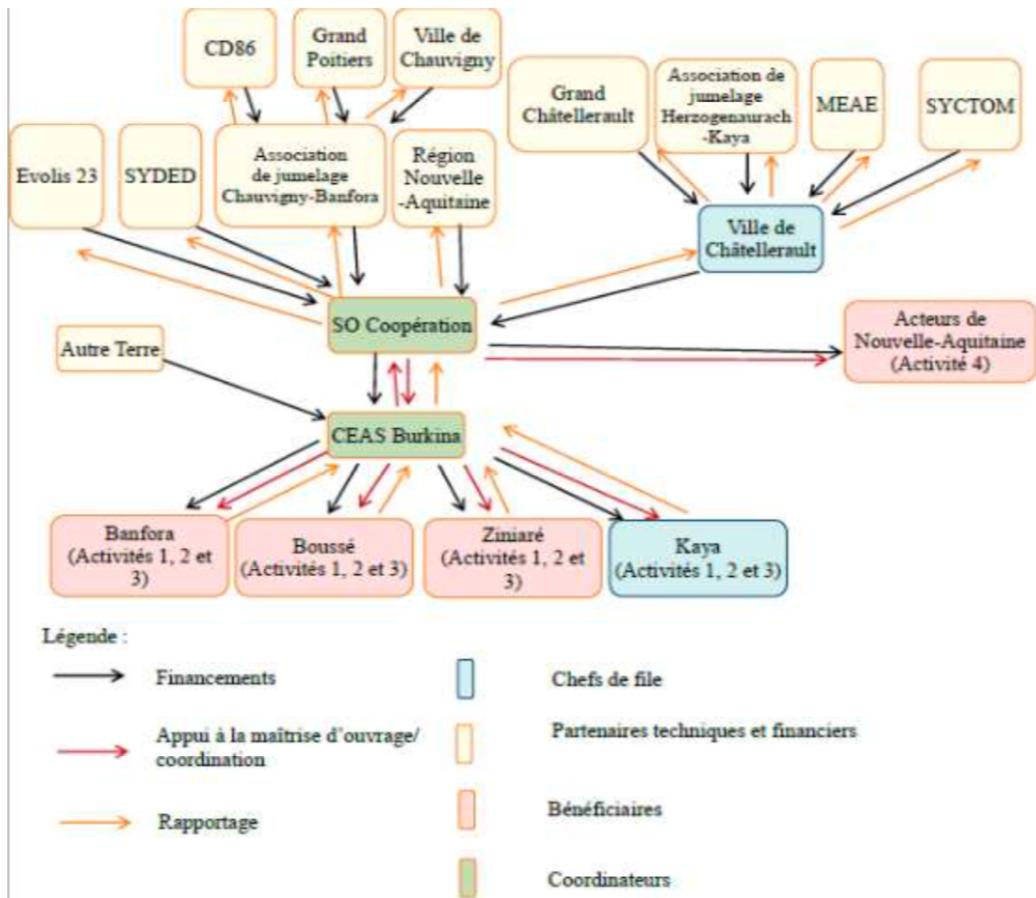
En France



Au Burkina-Faso



Source : Candidature du projet « Renforcement de la gestion communale des déchets à Kaya, ville secondaire au Burkina Faso » à l'appel à projets « Solidarités déchets » du Syctom, 30 mai 2019, Laura Mezei.



Source : Candidature du projet « Renforcement de la gestion communale des déchets à Kaya, ville secondaire au Burkina Faso » à l'appel à projets « Solidarités déchets » du Syctom, 30 mai 2019, Laura Mezei.

En Europe, Châtellerault est la collectivité cheffe de file et le Réseau régional Multi-acteurs SO Coopération est coordinateur-opérateur. Châtellerault se charge notamment, en concertation avec l'ensemble des partenaires du projet, de mener la recherche de financements (réécriture des candidatures aux appels à projets, entretien du contact avec les financeurs, transmission des rapports d'exécution administratifs et financiers aux bailleurs) et d'organiser les comités de pilotage du programme. Néanmoins, la prise de décision est collective.

Au Burkina Faso, Kaya est à la fois bénéficiaire et la collectivité chef de file, tandis que l'ONG CEAS Burkina est coordinateur-opérateur. De plus, Kaya est maître d'ouvrage des activités réalisées sur son territoire.

Autre Terre est une ONG belge partenaire historique d'un projet de gestion des déchets à Kaya. Des liens de jumelages bilatéraux et une convention d'amitié tripartite (Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya) ont préexisté à la mutualisation. Les villes de Herzogenaurach et

Châtellerault sont toutes deux jumelées avec Kaya de longue date. Chauvigny, commune voisine de Châtellerault, est jumelée à la ville burkinabé de Banfora. Boussé et Ziniaré sont jumelées à la Région Nouvelle-Aquitaine.

Chaque CT impliquée dans le projet engage une part de fonds propres dans le programme.

b. La coopération décentralisée menée par les Régions et l'exemple du projet de coopération avec la Région malgache d'Atsinanana

Parmi les douze régions de France métropolitaine (hors Corse), Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est, Hauts-de-France et PACA, toutes à majorité LR, communiquent peu sur les programmes de coopération décentralisée qu'elles mènent. Les priorités de leur action internationale sont l'attractivité territoriale et le dynamisme de leurs entreprises à l'international, la mobilité des jeunes, et le tourisme.

L'histoire de la coopération mutualisée entre la Basse Normandie, la Haute Normandie, Rhône-Alpes et la Région malgache d'Atsinanana (Madagascar) est singulière.⁸⁷ En 2008, la Région d'Atsinanana signait un Protocole d'accord de coopération avec la Région Haute Normandie, des Accords de coopération avec la Région Basse Normandie et une Convention de coopération avec la Région Rhône-Alpes.⁸⁸

Un programme triennal 2010-2013, co-financé par la DAECT, est mené entre Atsinanana, la Basse Normandie et Rhône-Alpes.

Pour le programme triennal suivant, 2013-2016, la Haute Normandie rejoint le projet mutualisé. Mais la réforme territoriale de 2015 fusionne la Basse et la Haute Normandie en une seule région tandis que Rhône-Alpes, à majorité PS, devient la Région Auvergne-Rhône-Alpes puis bascule à droite en 2016 avec Laurent Wauquiez (LR) à sa tête.

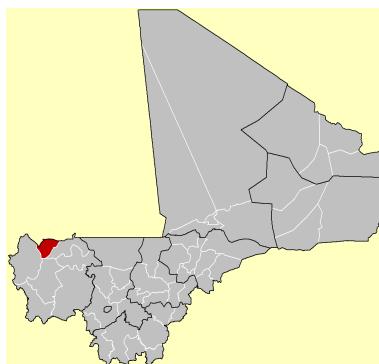
Comme la Région Auvergne-Rhône-Alpes ne souhaite pas s'engager à nouveau dans le projet, le programme triennal 2019-2021 devient un projet bilatéral entre la Région Normandie et la Région Atsinanana.

⁸⁷ Entretien téléphonique avec Virginie Labeaume Razanaparany, chargée de mission Région Normandie, 3 octobre 2019.

⁸⁸ « Programme triennal de coopération décentralisée entre la région malgache d'Atsinanana et les régions françaises de Basse-Normandie, de Rhône-Alpes et de Haute-Normandie », Madagascar, Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures.

c. Autres exemples

Un exemple qui fait maintenant figure de cas d'école est le Programme d'Appui au Développement Durable de Yélimané (PADDY). Lancé en 2004, ce programme a pour objectif le renforcement de la sécurité alimentaire et le renforcement des capacités institutionnelles dans la province malienne du Cercle de Yélimané. Ses activités vont de la lutte contre la désertification, au soutien des services publics de base (éducation et santé notamment), en passant par le soutien d'un réseau de femmes, l'appui à la création d'entreprises ou encore la formation des élus. Il inclut également d'ambitieux projets en faveur de l'agriculture, notamment le développement de la riziculture (où l'expertise d'ingénieurs agronomes vietnamiens a été sollicitée) et la construction d'un réseau d'irrigation intercommunal.



Légende : province du cercle de Yélimané au Mali. Source : Wikipédia

La ville de Montreuil, et les autorités représentantes du cercle de Yélimané et de la province vietnamienne de Hai Duong sont les premières impliquées. Les Etats malien, français et vietnamien, mais aussi la FAO, fournissent un appui financier et technique. En outre, parmi les partenaires non institutionnels figurent le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif), la Fondation Veolia, l'Organisation Eau Vive ou le bureau d'études 2AEP. Notons que la ville brésilienne de Diadema a ajouté au programme un projet de sensibilisation des habitants à la problématique des déchets⁸⁹. L'effet levier du programme PADDY est très important puisque sur un budget prévisionnel de 10,7 millions d'euros sur cinq ans, la ville de Montreuil ne prévoit de débourser que 500 000 euros⁹⁰.

⁸⁹ Descriptif du partenariat « Coopération 2015-2017 entre la ville de Montreuil et le cercle de Yélimané », 2015, Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures ; « De Montreuil à Yélimané, au Mali », *Projets soutenus et mécénat de compétences*, Fondation Veolia.

⁹⁰ POLO, Jean-François, « Coopération Nord-Sud : quand les communes s'engagent », *Les Echos*, publié le 5 juin 2006, mis à jour le 6 août 2019.

Ajoutons que dans un rapport de 2008, la CNCD considère les projets mutualisés suivants réussis :

- *A l'échelon régional :*

- *le partenariat Saint-Louis du Sénégal / Lille / Nord Pas-de-Calais / Conseil général du Nord,*
- *le partenariat Alexandrie / Marseille / Provence Alpes Côte d'Azur.*

- *Sur le mode thématique :*

- *Nantes et Lille en Chine sur les déchets.*
- *Auvergne et sa plate-forme “tourisme solidaire” »⁹¹*

En outre, nous pouvons citer les projets suivants⁹² :

- ANIYA : « *réseau de collectivités françaises qui se sont rassemblées pour mutualiser leurs moyens humains, financiers, et techniques dans un programme d'action pluriannuel au Niger, visant à accompagner le processus de décentralisation en cours dans ce pays, notamment à travers différents modules de formation*
- Essonne Sahel : « *réseau de collectivités Essonniennes engagées en coopération décentralisée dans des pays de Sahel et qui permet de mutualiser des moyens sur des projets communs, avec un soutien privilégié du Conseil Général de l’Essonne*
- ARCADE : « *en Isère et en Savoie, 5 communes de 500 à 3000 habitants, [...] se sont fédérées depuis 1995 autour d'un projet de coopération avec 4 communes rurales du Cercle de Sikasso au Mali. Leurs moyens étaient limités, elles délèguent la mise en œuvre de la coopération à l'association « ARCADE Une Terre pour vivre ». Depuis 2007, la coopération réalise des forages et infrastructures permettant de couvrir durablement les besoins en eau potable d'une population de 45 000 habitants. Les communes mobilisent des fonds sur leurs budgets généraux mais ont su aussi mobiliser*

⁹¹ « Programme triennal de coopération décentralisée entre la région malgache d'Atsinanana et les régions françaises de Basse-Normandie, de Rhône-Alpes et de Haute-Normandie », Madagascar, Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures.

⁹² *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, AFD, Ps-Eau, Juin 2010

des financements via la loi Oudin auprès du syndicat d'eau les desservant (SABRE) et du service d'eau [d'une des 5 communes françaises]. Ces divers apports permettent d'obtenir des financements complémentaires auprès du MAEE et de l'Organisation Internationale de la Francophonie ».

Notons également que le projet COPRA (2010-2012), coordonné par CERCOOP Franche-Comté (devenu BCF International en 2017), aurait été le premier en France à faire travailler ensemble à la fois plusieurs collectivités françaises et plusieurs collectivités étrangères⁹³.



Légende : extraits de la plaquette de communication du CERCOOP sur le projet mutualisé COPRA⁹⁴.

Avec un budget de 1 125 803 € (hors valorisation), ce programme couvrait les activités suivantes : Agriculture et alimentation, Eau et assainissement, Tourisme durable et valorisation des patrimoines naturel et culturel, Réduction de la fracture numérique.

⁹³ Entretien avec Ousmane Syll

⁹⁴ « Synergies Burkina », Plaquette de communication CERCOOP

4. La coordination : un facteur clé de succès des projets mutualisés et une compétence en phase d’expérimentation dont plusieurs types d’acteurs cherchent à s’emparer

a. La coordination : un facteur clé de succès des projets mutualisés

Un projet mutualisé unit plusieurs acteurs autour d’activités communes. Tomber d’accord sur un « tronc commun de convergence » au moment de la phase de réflexion mais aussi tout au long du cycle de projet est complexe. Former un consensus requiert une bonne circulation de l’information entre les partenaires et un bon niveau de dialogue. Un projet mutualisé a donc besoin d’un animateur-coordinateur qui favorise activement le dialogue.

Selon Ousmane Syll, clarifier un maximum de questions durant la phase d’élaboration est essentiel pour le succès à venir du projet. D’après lui, dès la phase de réflexion et avant même la recherche de financements extérieurs, la question de la dispersion géographique des recettes et surtout des dépenses du budget commun est à l’origine de nombreux débats.

Au-delà du rôle d’animateur, le coordinateur peut être en charge de mettre en forme le budget commun. Le budget d’un projet mutualisé est particulièrement complexe car il doit prendre en compte un grand nombre de financeurs qui ont chacun des modalités de financement spécifiques. Par exemple, la DEACT finance presque exclusivement des actions de *soft* tandis que les bailleurs institutionnels allemands privilégient au contraire le financement d’infrastructures. De plus, certains bailleurs ne financent pas les dépenses en valorisation ou les frais de fonctionnement quand d’autres ne financent qu’une seule des CT bénéficiaires. Chaque financeur a également un calendrier de versement propre.

Ainsi, un projet mutualisé a besoin d’un coordinateur et celui-ci doit disposer d’un personnel compétent et disponible. Il s’agit d’un investissement financier et chronophage et d’un engagement moral important que les petites CT partenaires ne sont souvent pas prêtes à assumer. Un acteur politiquement neutre facilite une prise de décision consensuelle, en particulier lorsque les collectivités partenaires ne sont pas du même bord politique.

Aujourd’hui, plusieurs types de structures se proposent comme coordinateur de projets mutualisés : les réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA), mais aussi les cabinets d’études privés, des ONG ...

Les associations de CTF ont parfois un rôle de coordination, faisant le lien entre acteurs mutualisés : par exemple, l’Assemblée des Départements de France (A.D.F.) en Bulgarie ou l’Association des Régions de France (A.R.F.) à Madagascar et au Maroc.

b. Focus sur la coordination par les réseaux régionaux multi-acteurs

Comme le dit Ousmane Syll, un RRMA a l’avantage d’être une structure régionale neutre au service des acteurs, qui a la légitimité et la compétence pour coordonner.

Créés à partir du milieu des années 1990 à l’initiative de l’Etat, via des préfectures de Régions, et de collectivités locales et/ou associations, les RRMA sont des « *dispositifs régionaux d’échange, d’appui et de concertation multi-acteurs de la coopération internationale* » couvrant désormais la totalité du territoire métropolitain⁹⁵ (voir carte ci-après). La majorité des RRMA a été créée avec le soutien du MEAE⁹⁶.

Si les RRMA diffèrent de par leurs histoires, statuts et missions, leurs points communs sont les suivants : « *leur champ d’action est celui de la région ; ils ont pour objectif dans un esprit de service public d’améliorer la qualité des actions de solidarité internationale et de coopération décentralisée ; ils animent un réseau multi-acteurs dans une dynamique d’échanges, de travail collaboratif, de concertation et de subsidiarité.* »⁹⁷

⁹⁵ « Appel à projet 2013-2015 spécifique pour les réseaux régionaux multi-acteurs », MEAE-CNCD, 2013

⁹⁶ « Lancement de GESCOD:nouvelle plate-forme de coopération régionale », communiqué de presse, Région Grand Est-GESCOD, 5 juillet 2017

⁹⁷ « Appel à projet 2013-2015 spécifique pour les réseaux régionaux multi-acteurs », MEAE-CNCD, 2013



Légende : carte des RRMA et plateformes régionales. Source : Centraider.

Aujourd’hui plusieurs RRMA ont un rôle de coordination de projets de coopération décentralisée mutualisés, notamment BFC International, avec le projet COPRA, ou SO Coopération avec la coordination au nord du projet GDS (voir II. 3. a.).

Pour BFC International, cette coordination fait partie intégrante de ses missions depuis sa création.

Au contraire, SO Coopération (crée en 2017) considère cette expérience comme un test⁹⁸. Pour la première fois, ce RRMA s’engage de manière opérationnelle et travaille avec des interlocuteurs étrangers. La rémunération de SO Coopération est prévue au budget prévisionnel du programme mutualisé. Aujourd’hui, les phases de planification et de recherche de financements s’achèvent et celle de la mise-enœuvre débute. SO Coopération n’est pas encore certain de renouveler cette expérience à l’avenir.

⁹⁸ Marion Leriche, chargée de mission à SO Coopération

Pour ces deux RRMA, le rôle de coordinateur se serait imposé « naturellement ». En effet, ils ont offert un espace de rencontres à des collectivités territoriales qui, petit à petit, ont envisagé de mutualiser leurs projets de coopération décentralisée.

Le projet coordonné par SO Coopération est parti du constat que plusieurs collectivités néo-aquitaines travaillent sur le thème de la gestion des déchets avec des collectivités du Burkina Faso : un projet de mutualisation a ensuite été proposé. A mesure qu'un plan de mutualisation prenait forme, émergeait le besoin d'un coordinateur. Ainsi, le RRMA qui a accueilli les partenaires à la naissance du projet, et connaît donc bien le dossier et les partenaires, devient le candidat privilégié pour cette coordination. Le processus a été similaire pour BCF International.

Pour Marion Leriche, chargée de mission à SO Coopération, ce nouvel engagement est vécu comme une prise de risque par les administrateurs et techniciens du RRMA qui craignent un échec, des pertes financières et une perte de crédibilité. Mme Leriche confie d'ailleurs « *on apprend en faisant* ». Afin de réduire ces risques, SO Coopération se serait beaucoup inspiré de l'expérience de BFC International.

Coordonner des projets mutualisés aurait néanmoins de nombreux avantages pour les RRMA. Selon Mme Leriche, « *cela est une bonne opportunité d'apprendre de nouvelles compétences et de diversifier notre offre de services dans le contexte de développement de la mutualisation. Cette diversification est une demande des CT qui ont besoin d'être accompagnées sur les appels à projets. La mutualisation nous permet aussi d'élargir notre réseau à de nouveaux types d'acteurs (des universités et des entreprises par exemple) et cela bénéficie aux autres projets auxquels participent SO Coopération* », avant d'ajouter « *c'est l'avenir du RRMA de tendre vers la coordination de projets mutualisés* ».

Comparativement aux cabinets d'étude privés, les RRMA ont plusieurs avantages : ils connaissent bien les acteurs locaux (cela facilite en particulier la mise en œuvre des activités prévues sur le territoire français) et, comme l'affirme Ousmane Syll, ils sont davantage favorables à la réussite des actions de renforcement de capacités et d'autonomisation car leur existence n'en serait pas menacée.

Notons que, toujours selon Mme Leriche, la nouvelle directrice de CUF aurait dit vouloir travailler davantage avec les RRMA. D'ailleurs, SO Coopération participe au groupe-pays Burkina Faso de CUF.

III. Avantages et difficultés de la mutualisation de projets de coopération décentralisée, la vision des acteurs de terrain

« Some of the most common obstacles to DDC efficiency include the lack of staff, managerial and institutional capacities, and the lack of knowledge on DDC opportunities, objectives and practicalities at the local level. These obstacles often undermine the capacity of local institutions, including in terms of project management and implementation. »⁹⁹.

La mutualisation apporte des solutions à certains des obstacles auxquels la coopération décentralisée est confrontée.

1. Au-delà des avantages annoncés, les avantages observés par les acteurs de terrain

a. Un gain financier pour les partenaires avec initialement peu de moyens

M. Koutaba, chargé de mission au CEAS Burkina, affirme qu'*« aucune commune impliquée dans le programme mutualisé de gestion des déchets [qu'il coordonne au Burkina Faso] n'aurait pu solliciter seule autant d'argent auprès du MEAE ».*

En effet, les critères des appels à projets déterminent généralement un montant minimum pour le budget total d'un projet en-dessous duquel il n'est pas possible de candidater. Mutualiser permet d'augmenter les ambitions et donc le budget total d'un projet, ouvrant ainsi les 'portes' des appels à projets de gros bailleurs institutionnels tels que la DAECT, l'AFD ou l'Union

⁹⁹ OECD Report, 2018.

européenne.¹⁰⁰ De plus, un projet mutualisé a davantage de ressources pour faire face à la complexité des dossiers de candidatures de ces bailleurs. L’augmentation du potentiel financier d’un projet mutualisé inspire confiance : cela rassure les bailleurs sollicités sur la capacité de financement du projet et sur la cohérence des activités envisagées et crée un cercle vertueux.

Néanmoins, pour les plus grosses communes, l’intérêt financier ne va pas de soi. Selon Jacques Raynaud, responsable du service Relations internationales de Châtellerault (commune cheffe de file d’un projet mutualisé), l’intérêt financier de la mutualisation pour sa commune n’est pas avéré. En effet, le rapport entre le temps supplémentaire que requiert un projet mutualisé (comparé à un projet de coopération bilatérale) et le gain financier supplémentaire obtenu ne serait pas favorable à la coopération Châtellerault-Kaya : la mutualisation a demandé à Châtellerault des moyens humains plus importants, tandis que Kaya n’y a pas gagné davantage de financements. Si ce gain financier n’est pas avéré, M. Raynaud voit cependant en la mutualisation d’autres avantages (cf. sous-parties ci-dessous).

Si les projets mutualisés sont généralement lauréats des appels à projets de la DAECT, le « bonus » de 10% (voir I. 3. b.) est à nuancer. Le budget prévisionnel du projet de GDS 2019-2021 a dû être revu à la baisse après que la DAECT ait annoncé n’accorder qu’une partie du budget sollicité : bien que le projet soit mutualisé, le bonus financier ne semble pas avoir été accordé.

b. Facteur psychologique et partage d’expériences

La mutualisation a, selon M. Syll, également un avantage au plan psychologique : « *en discutant entre eux, les représentants des différentes communes comparent les états d’avancement des unes et des autres : cela les stimule pour agir mieux et plus vite* ». Cette comparaison entre communes semble inévitable dans un contexte de mutualisation. Mais, il est possible que le contraire soit également vrai : qu’une inertie générale s’auto-entretienne.

¹⁰⁰ Pour aider au montage des dossiers, le réseau européen PLATEFORMA « *représentant les collectivités locales à Bruxelles a publié en 2016 un guide sur les financements européens et la coopération décentralisée des collectivités territoriales* ».

De même, « *la DAECT a mis en place une formation spécifique sur ces financements, mis en œuvre par l’AFCCRE.* » : Lechevallier Yannick, Wikiterritorial, 5 mars 2018,

Jacques Raynaud, responsable du service RI de la ville de Châtellerault, ajoute un point intéressant : la phase d’élaboration d’un projet de mutualisation permet à chaque partenaire de réfléchir à ce qui lui semble le plus important car « *on mutualise l’essentiel* ». Encenser une réflexion sur les priorités permet une gestion plus pertinente d’un programme. De plus, la mutualisation permettrait, selon M. Raynaud, « *aux acteurs de changer d’échelle et de se poser les bonnes questions. Cela augmente la qualité des projets* ».

Le dialogue avec des partenaires divers permet un échange d’expériences, mais aussi une remise en cause de la culture de la CT ou de l’organisation grâce à une confrontation des points de vue.

c. Réduction partielle du risque de doublon

En participant à des comités de pilotage de projets mutualisés triennaux en phase d’élaboration, le constat suivant est apparu à l’auteure : grâce à la démarche de mutualisation, les partenaires prennent davantage conscience de l’existence d’une multiplicité d’acteurs sur le terrain et sont plus à même de vouloir effectuer un recensement de ces acteurs, notamment en vue de trouver de nouveaux partenaires. Cela réduit le risque de doublon. Ce recensement peut également permettre d’identifier de nouvelles idées et opportunités qui viennent nourrir la réflexion des projets mutualisés.

Cependant, une bonne compréhension mutuelle favorise une bonne coordination. Comme évoqué dans la partie II. - 4. – a. du présent document, la coordination est essentielle à la mutualisation. Ainsi, les CTF ont tendance à ne considérer comme de potentiels partenaires de projets mutualisés que des interlocuteurs francophones. Le recensement des acteurs présents sur le terrain est souvent partiel : il s’intéresse peu aux non-francophones. En cas de mutualisation, le risque de « doublon » est donc limité, mais il n’est jamais totalement écarté.

2. Difficultés observées par les acteurs de terrain

Ousmane Syll, Directeur du RRMA BCF International, préfère le terme de « difficultés », que l’expérience aidera à surpasser, à celui d’« inconvénient » de la mutualisation. Parmi les difficultés de la mutualisation auxquelles les acteurs sont confrontés, nous identifions la gestion de la complexité et des enjeux de pouvoir, des bailleurs aux politiques et critères insuffisamment adaptés, une possible augmentation des risques liés à l’interdépendance des acteurs, et, le fait que la mutualisation des projets de coopération décentralisée soit encore relativement récente.

a. Gestion de la complexité

Comme le montre le tableau ci-dessous, les divergences entre partenaires peuvent être nombreuses et de différentes natures.

Table 2.6. Key multi-level governance gaps

Description	
Administrative gap	Lack of critical scale at local/regional level due to territorial fragmentation
Policy gap	Silos across ministries and public agencies leading to institutional fragmentation
Objective gap	Diverging objectives , strategies and priorities across levels of government
Capacity gap	Insufficient scientific, technical, and infrastructural capacity of local/regional actors
Funding gap	Unstable or insufficient funding of local/regional actors
Accountability gap	Poor transparency and accountability practices due to weak monitoring and evaluation
Information gap	Lack of or insufficiently robust data and information to guide decisions and priorities

Source: Charbit and Michalun, 2009.

101

Aboutir à une codécision entre plusieurs acteurs différents en termes de statut, de bord politique, d’idéologie, d’organisation, de taille, de moyens, de niveau de développement, d’histoire, de contexte, de cadre juridique, de culture, etc., ne va pas de soi. Dans ce contexte d’altérité, comprendre les différences, trouver des terrains d’entente et coordonner prend du temps¹⁰². Cela demande aussi de la bonne volonté de la part de chacun, et un coordinateur neutre

¹⁰¹ OECD Report, 2018

¹⁰² idem

et proactif¹⁰³. La coordination d'un tel projet augmente les coûts de transaction¹⁰⁴. Elle demande un investissement humain, financier et en temps plus important.

En outre, la structure d'un projet mutualisé est plus complexe qu'un projet de coopération classique. Pour un néophyte, sa compréhension demande un long temps d'adaptation. Un fort *turn over* des agents et des élus au sein des organisations partenaires est particulièrement risqué pour les projets mutualisés. Cette complexité souvent sous-estimée, le coordinateur rencontre des difficultés à assurer la continuité des engagements passés dans les délais impartis¹⁰⁵.

La bureaucratie française est déjà complexe, mais devoir l'expliquer et comprendre la bureaucratie de CT de plusieurs autres pays est très difficile. Cette situation crée des confusions, des incompréhensions et une sous-estimation des délais de procédures.

Mutualiser demande aussi la gestion d'une dimension interpersonnelle qui se complexifie à mesure que le nombre de partenaires augmente : dans un groupe, il existe des inimitiés liées à des divergences de personnalités, des concurrences politiques, etc.

La question de la langue ne saurait être sous-estimée pour des projets intégrant des acteurs non-francophones. Rosa Abel, française chargée de mission à Herzogenaurach, me confiait qu'elle se doit de traduire l'ensemble des documents importants du projets mutualisé GDS aux élus de sa ville. La traduction représente une part importante de son temps de travail et lui fait parfois accumuler les retards. Alors que les agents des CTF ne sont pas nécessairement bilingues en anglais, la fluidité de l'information peut être entravée.

Ainsi, « *la transparence, la mise en place de temps de concertation réelle et la circulation de l'information entre les acteurs* » sont, selon M. Syll, des enjeux majeurs des projets mutualisés.

Dans ce sens, les conclusions des évaluations du projet COPRA en 2016 préconisent notamment : un partage accru des informations ; outre les rencontres existantes rassemblant élus et techniciens, la création d'espaces de dialogues réservés aux élus ; la planification d'une

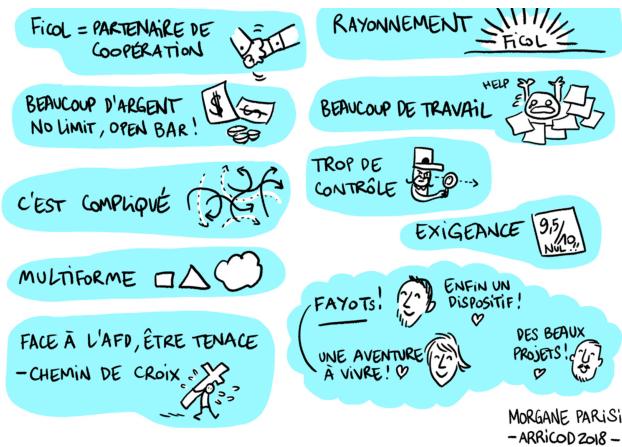
¹⁰³ Ousmane Syll

¹⁰⁴ OECD Report, 2018

¹⁰⁵ Idem

formation destinée à former des agents communaux dédiés à la coopération dans les CT burkinabé ; ou encore, un renforcement de la réciprocité dans les échanges.¹⁰⁶

Comme évoqué plus haut, répondre à un appel à projet qui soit à la hauteur des ambitions d'un projet mutualisé demande du temps et de l'expertise.



Légende : les idées reçues sur les appels à projets FICOL, ARRICOD, 2018

D'après l'OCDE, « l'orientation en terme de mutualisation [...] s'est traduite par le développement d'actions concertées entre collectivités du même territoire, mais on rencontre aussi des pratiques opportunistes de collectivités françaises qui ont présenté conjointement des projets que rien ne relie. »¹⁰⁷ Un manque de cohérence ne fait qu'ajouter de la complexité au projet.

Séraphin Koutaba, chargé de coordonner les acteurs burkinabé du projet GDS, a été confronté à ce problème avec la ville de Banfora. Située à 400km de la capitale, Ouagadougou, elle ne peut bénéficier du même niveau de concertation et du même nombre de formations que les autres villes burkinabé partenaires du programme car les déplacements prennent beaucoup de temps et coûtent chers.

¹⁰⁶ Entretien avec Ousmane Syll.

¹⁰⁷ Rapport d'évaluation N°116, *La coopération décentralisée au Burkina Faso*, OCDE, 2011, p. 10.

b. La gestion des enjeux de pouvoir

Pour M. Syll, acteur de la coordination de projet mutualisé au quotidien, il est nécessaire de rappeler qu’« *il doit toujours rester dans la tête des partenaires qu’il convient de sortir de l’individualité pour privilégier l’intérêt général* ».

En effet, il a pu noter une résistance à la co-décision et au changement de la part de certains acteurs. Selon lui, choisir le ou les partenaires chargé(s) d’assurer le leadership du projet fait toujours débat. Trouver un leader qui ne sera pas remis en cause par les partenaires est un facteur clé de succès.

Il arrive également que certains ne partagent pas autant les informations que d’autres, volontairement ou non.

Enfin, si, avec la mutualisation, le maître d’œuvre gagne du temps puisqu’il n’a plus qu’un seul interlocuteur là où il en avait auparavant plusieurs, une partie des discussions informelles qui ont trait au projet ont lieu en son absence.

c. Des financeurs parfois peu coopératifs

Les différents types de financements ciblent généralement certains types d’acteurs selon leur statut. Les APP français, européens et internationaux ciblent généralement certains types d’organisations. Par exemple, la DAECT finance exclusivement les CTF quand les fondations d’entreprise préfèrent les associations et ONG, etc. Chaque partenaire peut candidater à des appels à projets correspondant à son statut. En s’associant à des partenaires de diverse nature, il serait en théorie possible de solliciter davantage de financeurs. S’associer à des partenaires aux réalités statutaires différentes augmenterait le nombre de financeurs pouvant être sollicités. Par exemple, lorsque Châtellerault s’associe à Hydraulique Sans Frontières, il se mutualise avec une ONG qui a sollicité des financements auprès de Marseille-Provence. Châtellerault n’aurait jamais pu solliciter elle-même les financements d’une autre CTF dans une autre région de France.

Dans la pratique, cela n’est pourtant pas toujours le cas.

Par exemple, l’agence de coopération allemande, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), refuserait de co-financer un projet déjà financé par des bailleurs d’un autre pays, bien qu’ils soient européens, et même français.¹⁰⁸

Ces dernières années, Herzogenaurach a mené un plaidoyer auprès de la SKEW pour que celle-ci modifie ses critères de sélection. Le plaidoyer soulignait le manque de cohérence entre ce refus et les discours en faveur de la mutualisation de projets entre CTF et CT allemandes prononcés conjointement en 2007 par la Ministre des affaires étrangères française et son homologue allemande¹⁰⁹.

d. L’interdépendance de nombreux acteurs, un faux problème ?

Pour Ousmane Syll, un partenaire du projet mutualisé qu’il coordonne peut se retirer à tout moment : seule sa ville jumelle en sera affectée en se voyant automatiquement retirée du projet. Les autres partenaires devront effectuer quelques petites adaptations, tout au plus.

Dans un projet comme celui de gestion des déchets dans lequel la coopération Châtellerault-Herzogenaurach-Kaya est impliquée, le désengagement d’une CT n’affecterait que ses villes jumelles. Cependant, le désengagement des coordinateurs, SO Coopération en Europe et CEAS Burkina au Burkina Faso, menacerait, à mon sens, l’ensemble du projet, ou du moins les délais de mise en œuvre … De même, si un établissement d’enseignement supérieur tel que 2IE ou ENSIP se voit confier la responsabilité de conduire les études préalables, un désengagement de dernière minute nécessiterait des adaptations importantes qui feraient prendre du retard à l’ensemble du programme.

Dans une situation d’interdépendance entre CT, un retard peut entraîner des retards en chaîne qui s’accumulent. Lors de l’élaboration d’un projet mutualisé, il convient de prévoir des délais plus longs que pour un projet de coopération bilatérale.

¹⁰⁸ Interview téléphonique de Rosa Abel le 6 septembre 2019.

¹⁰⁹ Idem

En mutualisant, on mutualise aussi les réputations de chaque partenaire¹¹⁰. Si cela ne semble pas s’être produit pour les chargés de missions interrogés, on peut imaginer qu’un scandale concernant un des acteurs peut affecter la réputation de ses partenaires et mettre en péril le bon déroulement de l’ensemble du projet, qui, par définition, touche une population plus importante qu’un simple projet de coopération bilatérale.

e. Des méthodes et outils encore à inventer

La mutualisation est un mode d’action minoritaire et encore récent pour les CTF. Les solutions aux difficultés actuelles se trouvent en tâtonnant, en expérimentant, alors même que les contextes internationaux, nationaux et locaux, sont en perpétuel mouvement.

Les outils adéquats sont en cours d’identification par les acteurs de terrain.

Selon Jacques Raynaud, une assistance juridique et un guide des bonnes pratiques pour mener des projets de coopération mutualisée seraient utiles. Selon lui, il est nécessaire de diffuser les méthodes de coordination et de construction des budgets mutualisés.

¹¹⁰ Entretien avec Ousmane Syll, directeur de BFC International.

Conclusion

En 2018, la CNCD affirmait que « *des gains substantiels d'efficacité et des efforts accrus de mutualisation [seraient] une question de survie pour la coopération décentralisée, qui [...] peut retrouver un nouveau dynamisme* »¹¹¹.

La mutualisation n'est pas la norme aujourd'hui. Cela serait avant tout lié à la complexité des projets mutualisés, et ce malgré l'existence de formations, de services de conseil pour aider les CTF dans leurs démarches. Ces solutions semblent insuffisantes.

A la complexité est aussi liée celle de la gestion du temps. Les projets mutualisés sont généralement très ambitieux. Pourtant, ils demandent plus de temps tout au long du cycle de projet.

Une révision des ambitions à la baisse ou une augmentation des moyens seraient donc souhaitables. De plus, le choix des potentiels partenaires devrait faire systématiquement l'objet d'études approfondies afin de prévenir des difficultés et dépenses inutiles.

La coordination, la gestion des enjeux de pouvoir et la circulation de l'information apparaissent comme des facteurs clé de réussite de projets mutualisés. De même, l'étape de l'évaluation est essentielle pour le développement d'outils et d'actions adéquates.

... autant de défis encore à relever pour le secteur sans cesse mouvant de la coopération.

¹¹¹ Conclusion, Rapport CNCD, 2018

Bibliographie

- Entretiens semi-directifs :
 - Jacques Raynaud, responsable du service relations internationales de Châtellerault, juillet 2019
 - Marion Leriche, chargée de mission à SO Coopération, 22 juillet 2019
 - Séraphin Koutaba, chargé de mission à CEAS Burkina, 17 août 2019
 - Rosa Abel, chargée de mission à Herzogenaurach, 6 et 16 septembre 2019
 - Ousmane Syll, Directeur BFC International, 11 septembre 2019
 - Virginie Labeaume Razanaparany, chargée de mission à Région Normandie, 3 octobre 2019
- Textes juridiques :
 - La Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, 2008, http://www.resacoop.org/sites/default/files/charter_europeenne_de_la_cooperation_en_matiere_d_a_ppui_a_la_gouvernance_locale.pdf
 - *Document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba*, Nations Unies, Addis-Abeba, 13-16 juillet 2015, <https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/FFD3-2015/document-final.pdf>
 - *The New European Consensus on Development*, « Our world, our dignity, our future », Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, Point n° 86, 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf
 - Constitution française, Art. 72, Titre XII, 4 octobre 1958.
 - Loi n° 2016-1657 relative à l'AECT et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, 2016. NOR : INTB1809792C, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/05/cir_43376.pdf
 - Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, NOR: MAEX1325199L,
ELI : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/7/7/MAEX1325199L/jo/texte>
 - Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>
 - Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.
 - Article 49 de la loi n°1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

- Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.
- Circulaire NOR INTB1809792C du 24 mai 2018
- *Circulaire du 20 avril 2001 sur "La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements"*, Journal Officiel, http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_10617.pdf
- Arrêté modifié du 28 décembre 2012 pris en application du décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012, Art. 11, publié au Journal officiel du 24 décembre 2015.

- Ouvrages :

- *Guide juridique de l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*, Commission Nationales de la Coopération Décentralisée, Pierre PUGNAUD, 1^{re} éd., 2019.
- *Livre Blanc « Diplomatie et Territoires »*, 2016.

- Rapports :

- *Reshaping Decentralised Development Co-operation, The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, Rapport CNCD, 2018
- « Rapport annuel, l'Aide publique au développement 2017 des collectivités territoriales françaises », DAECT, 2017.
- « Multilingual Summaries Development Co-operation Report 2018 Joining Forces to Leave No One Behind », OECD, 2018.
- Rapport n°120, *Évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise, Évolution et impact des action*, OCDE, 2012.
- Rapport d'évaluation N°116, *La coopération décentralisée au Burkina Faso*, OCDE, 2011, p. 10.
- *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, AFD, Ps-Eau, Juin 2010
- *Rapport d'information* fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée par M. Jean-Claude Peyronnet (sénateur), Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2012, n° 123.
<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Consulter%20le%20rapport%20de%20Jean-Claude%20Peyronnet.pdf>
- « Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre », Pierre Mauroy, ed. La Documentation française, collection des rapports officiels, remis en décembre 2000.
<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004001812.pdf>

- Appels à projets :

- Les Acteurs Non Etatiques et les Autorités Locales dans le Développement, EuropeAid, Commission européenne, 2008
<https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/lesacteursnonetatiquesetlesautoriteslocalesdansledeveloppement.pdf>
- « Appel à projet 2013-2015 spécifique pour les réseaux régionaux multi-acteurs », MEAE-CNCD, 2013, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/AAP_RRMA_28012013_2_cle4c1619.pdf
- « Programme triennal de coopération décentralisée entre la région malgache d'Atsinanana et les régions françaises de Basse-Normandie, de Rhône-Alpes et de Haute-Normandie », Madagascar,

Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures,
<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=6453>

- *Critères d'éligibilité technique du projet, Programme 04-01 Europe et International, Coopération internationale 2019, Actions interrégionales, européennes et internationales, Services généraux, Région Normandie.*

- **Communiqués de presse, plaquettes et compte-rendu :**

- Université d'Automne d'Arricod, Table ronde n°2, intervention de Bruno de Reviers (F3E), Angers, les 25 et 26 octobre 2007.
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/36_f1_actes_ue_angers_tr2_cle03343b.pdf
- « Synergies Burkina », Plaquette de communication CERCOOP, <http://www.bfc-international.org/IMG/pdf/Plaquette-CERCOOP-3-2.pdf>
- « Lancement de GESCOD:nouvelle plate-forme de coopération régionale », communiqué de presse, Région Grand Est-GESCOD, 5 juillet 2017, <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2017/08/07-05-17-CPresse-Lancement-de-GESCOD.pdf>

- **Articles en ligne :**

- « Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra », OCDE, <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/declarationdeparisurlefficacitedelaide.htm>
- « Pays et organisations qui adhèrent à la Déclaration de Paris », OCDE, <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/paysetorganisationsquiadhorentaladeclarationdeparis.htm>
- « Développement et aide humanitaire dans l'Union européenne », Alexandra Lesur, Toute l'Europe.eu, article publié le 08.03.2018, <https://www.touteleurope.eu/actualite/developpement-et-aide-humanitaire-dans-l-union-europeenne.html>
- « La coopération décentralisée », Ambassade de France à Madagascar, <https://mg.ambafrance.org/La-cooperation-decentralisee-1727>
- « La Commission nationale de la coopération décentralisée », France Diplomatie, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/article/la-commission-nationale-de-la-cooperation-decentralisee-cncd>
- « Action extérieure des collectivités territoriales », France Diplomatie, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/>
- Power point de présentation de « l'Action extérieure des collectivités territoriales », CNCD, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, article *Présentation et activités de la CNCD et de la DAECT* sur le site internet France Diplomatie : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/>
- Descriptif du partenariat « Coopération 2015-2017 entre la ville de Montreuil et le cercle de Yelimané », 2015, Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, CNCD, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=14904>
- « Qu'est-ce que l'aide publique au développement », CEDEF, <https://www.economie.gouv.fr/cedef/aide-publique-au-developpement>
- *Qui sommes-nous ?, site internet de Cités Unies France, <https://www.cites-unies-france.org/-Qui-sommes-nous->*

- AFD / Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL), site internet du RRMA Bourgogne Franche-Comté International, <http://www.bfc-international.org/AFD-Facilite-de-financement-des-collectivites-territoriales-francaises-FICOL>
- « Financement des collectivités territoriales françaises : calendrier Ficol 2019 », Occitanie Coopération, <https://www.oc-cooperation.org/appel-projet/financement-des-collectivites-territoriales-francaises-calendrier-de-la-ficol/>
- « Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Liste des Objectifs du Développement Durable et des cibles, Académie de Strasbourg, https://www.ac-strasbourg.fr/fileadmin/pedagogie/edd/Page_d_accueil/ODD/liste-objectifs-cibles.pdf
- « FICOL 2019 », Site internet de l'AFD, <https://www.afd.fr/fr/ficol-2019>
- *Atlas des actions de coopération européenne et internationale des Départements, Etat des lieux de l'activité des Départements en 2018*, Assemblée des Départements de France, 2018, <http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/10/Atlas-actions-UE-RI-des-D%C3%A9partements-2018TR-compressed.pdf>
- « L'aide publique au développement des collectivités repart à la hausse et dépasse 100 millions d'euros en 2017 », Maires-Info.com, 20 novembre 2018, <http://www.maire-info.com/international/laide-publique-au-developpement-des-collectivites-repart-la-hausse-et-depasse-100-millions-deuros-en-2017-article-22440>
- Side-event : club des collectivités partenaires de l'AFD, ARRICOD, 20 déc. 2018, <https://www.arricod.fr侧-event-club-des-collectivites-partenaires-de-lafid-avec-un-focus-sur-la-ficol/>
- Lechevallier Yannick, Wikiterritorial, 5 mars 2018, <https://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/encyclopedia/view/fiches/Bailleurssetlacooperationond%C3%A9centralisee/#H2.3.1.LaFICOL-LafacilitE9definancementdescollectivitE9sterritoriales>
- « Peut-il exister une tutelle d'une collectivité sur une autre ? », Vie Publique, publié le 5 janvier 2016, <https://www.vie-publique.fr/découverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/peut-il-exister-tutelle-collectivite-autre.html>
- Programme d'action d'Addis Abeba – juillet 2015, Site internet de la Direction générale du Trésor, Ministère de l'Economie et des Finances, article publié le 06/06/2017, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/16640_programme-daction-daddis-abeba-juillet-2015
- POLO, Jean-François, « Coopération Nord-Sud : quand les communes s'engagent », *Les Echos*, publié le 5 juin 2006, mis à jour le 6 août 2019, <https://www.lesechos.fr/2006/06/cooperation-nord-sud-quand-les-communes-sengagent-1070419>
- « De Montreuil à Yélimané, au Mali », *Projets soutenus et mécénat de compétences*, Fondation Veolia, <https://www.fondation.veolia.com/fr/de-montreuil-yelimane-au-mali-0> ;

- Sites internet consultés :

- France Diplomatie
- Atlas de l'AECT, Intranet, DEACT, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/> Guide pratique pour la déclaration de l'Aide publique au développement des collectivités territoriales, DAECT https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/guide_pratique_teclaration_apd_2017_cle8228e8-1.pdf
- Sites des douze régions de France métropolitaine (hors Corse) et leurs feuilles de route action international lorsqu'elle est accessible
- Site de SO Coopération, BCF International et Occitanie Coopération.

Table des illustrations

- Figure 1 :** Tableau de l'évolution du montant annuel de l'APD (monde) de 2014 à 2018 p. 7
- Figure 2 :** Graphique de l'évolution du montant consacré à l'APD par la France et de l'évolution du montant consacré à l'APD par la totalité des pays de l'OCDE (en millions de US dollars) de 2000 à 2017 p. 7
- Figure 3 :** Tableau comparatif de l'APD des collectivités territoriales des pays de l'OCDE en 2005, 2000 et 2015 (en millions de dollars) p. 9
- Figure 4 :** Carte et graphique du nombre de projets de coopération décentralisée par région et par types de collectivité p. 10
- Figure 5 :** Tableau des 10 pays où les collectivités territoriales françaises mènent le plus de projets p. 10
- Figure 6 :** Graphique du montant du budget total international des collectivités territoriales, du montant des budgets cumulés des projets de coopération décentralisée des collectivités territoriales et budget de la DEACT en soutien à la coopération décentralisée. Définitions de AECT, jumelages et coopération décentralisée p. 11
- Figure 7 :** Tableau : « les pays où les collectivités territoriales mènent le plus de projets », Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourse partenariats de la coopération décentralisée p. 11
- Figure 8 :** Définitions et éléments sur le budget consacré à la coopération décentralisée p. 13
- Figure 9 :** Diagramme de la typologie sur la dimension « acteurs » des actions de coopération décentralisée p. 29
- Figure 10 :** Schéma de l'organisation et des missions de la CNCD p. 30
- Figure 11 :** Captures d'écran de deux cartes accessibles sur l'Atlas français de la coopération décentralisée et des AECT p. 32
- Figure 12 :** Extrait du tableau résumant les conditions de financements des subventions de l'AFD au titre de l'appel à projet FICOL p. 33
- Figure 13 :** Extrait des termes de références de l'AFD pour l'appel à projets FICOL p. 34
- Figure 14 :** Carte des régions de France métropolitaine p. 35
- Figure 15 :** Carte des régions de France métropolitaine par majorité politique p. 35
- Figure 16 :** Cartes de localisation des partenaires du programme mutualisé GDS p. 43
- Figure 17 :** Schéma explicatif des liens entre acteurs du programme mutualisé GDS, un exemple de mutualisation p. 44
- Figure 18 :** Carte : province du cercle de Yélimané au Mali, Wikipédia p. 46
- Figure 19 :** Cartes de localisation des partenaires du programme mutualisé COPRA p. 48

Figure 20 : carte des RRMA et plateformes régionales en Francep. 51

Figure 21 : Tableau « Key multi-level governance gaps », Charbit and Michalun, 2009.....p. 56

Figure 22 : Foire aux clichés et idées reçues sur les appels à projet FICOL, ARRICOD, 2018.....p. 58

Annexes

**Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD
Effective pour la notification des apports de 2018, 2019 et 2020**

Pays les moins avancés	Pays à faible revenu (RNB par habitant <= \$1 005 en 2016)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure (RNB par habitant \$1 006-\$3 955 en 2016)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure (RNB par habitant \$3 956-\$12 235 en 2016)
Afghanistan	République populaire démocratique de Corée	Arménie	Afrique du Sud
Angola ¹	Zimbabwe	Bolivie	Albanie
Bangladesh		Cabo Verde	Algérie
Bénin		Cameroun	Antigua-et-Barbuda ²
Bhoutan		Cisjordanie et bande de Gaza	Argentine ²
Burkina Faso		Congo	Azerbaïdjan
Burundi		Côte d'Ivoire	Bélarus
Cambodge		Égypte	Belize
Comores		El Salvador	Bosnie-Herzégovine
Djibouti		Eswatini	Botswana
Érythrée		Géorgie	Brésil
Éthiopie		Ghana	Chine (République populaire de)
Gambie		Guatemala	Colombie
Guinée		Honduras	Costa Rica
Guinée-Bissau		Inde	Cuba
Haïti		Indonésie	Dominique
Iles Salomon		Jordanie	Équateur
Kiribati		Kenya	Fidji
République démocratique populaire lao		Kirghizistan	Gabon
Lesotho		Kosovo	Grenade
Libéria		Maroc	Guinée équatoriale
Madagascar		Micronésie	Guyana
Malawi		Moldova	Iles Cook ³
Mali		Mongolie	Iles Marshall
Mauritanie		Nicaragua	Iran
Mozambique		Nigéria	Iraq
Myanmar		Ouzbékistan	Jamaïque
Népal		Pakistan	Kazakhstan
Niger		Papouasie-Nouvelle-Guinée	Liban
Ouganda		Philippines	Libye
République centrafricaine		République arabe syrienne	Macédoine du Nord
République démocratique du Congo		Sri Lanka	Malaisie
Rwanda		Tadjikistan	Maldives
Sao Tomé-et-Principe		Tokélaou	Maurice
Sénégal		Tunisie	Mexique
Sierra Leone		Ukraine	Monténégro
Somalie		Viet Nam	Montserrat
Soudan			Namibie
Soudan du Sud			Nauru
Tanzanie			Niue
Tchad			Palau ²
Timor-Leste			Panama ²
Togo			Paraguay
Tuvalu			Pérou
Vanuatu ¹			République dominicaine
Yémen			Sainte-Hélène
Zambie			Sainte-Lucie

(1) La Résolution A/RES/70/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 12 février 2016, stipule que l'Angola sera retiré de la catégorie des pays les moins avancés cinq ans après l'adoption de la Résolution, c'est-à-dire le 12 février 2021. La Résolution A/RES/68/18 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 4 décembre 2013, stipule que le Vanuatu sera retiré de la catégorie des pays les moins avancés quatre ans après l'adoption de la Résolution, soit le 4 décembre 2017. La Résolution A/RES/70/78 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 9 décembre 2015, prévoit de prolonger de trois ans, soit jusqu'au 4 décembre 2020, la période préparatoire précédant le retrait du Vanuatu de cette catégorie, en raison des conséquences particulièrement négatives que le cyclone Pam a eues pour le progrès économique et social de ce pays.

(2) Antigua-et-Barbuda, les Palau et le Panama ont dépassé le seuil de haut revenu en 2016 et 2017. L'Argentine l'a dépassé en 2017. En vertu des règles du CAD relatives à la révision de la Liste, si ces pays se maintiennent au-dessus du seuil de haut revenu jusqu'en 2019, il sera proposé de les retirer de la Liste lors du réexamen de 2020.

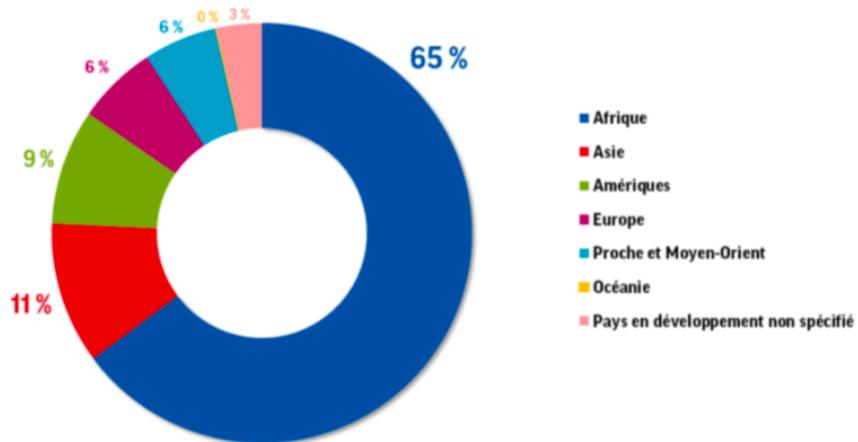
(3) Le CAD est convenu de reporter la décision de retrait de la Liste des îles Cook jusqu'à ce que des estimations plus solides sur leur RNB soient disponibles. Un examen du cas des îles Cook sera effectué au cours de 2019.

Les thématiques des projets menés par les collectivités territoriales	
Thématique	Nombre de projets
Non renseignée	414
Culture et Patrimoine	1026
Economie durable	1461
Education, Social et Recherche	1629
Environnement, Climat et Energie	888
Politique, humanitaire et coopération transfrontalière	957

Export des thématiques des projets menés par les collectivités territoriales (XLS - 13ko)

Source : Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourse partenariats de la coopération décentralisée, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

La répartition de l'APD des collectivités territoriales par zone géographique (hors aide aux réfugiés) est la suivante :



Source : Rapport DAECT 2017

Téléprocédure pour s'inscrire sur l'Atlas de la CNCD :

The screenshot shows the official website of the Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). At the top, there's a header with the logo of France Diplomatie, social media links, and language options (English, Deutsch, Español, 中文). Below the header, the main navigation bar includes 'Atlas', 'Bourse Partenariat', 'Mes projets', 'Mes télédéclarations', 'Mes recherches', and 'Compte'. A secondary navigation bar shows the current path: Accueil > Mes projets > Téléprocédure de mise à jour de l'atlas > Présentation et objectifs. The main content area is titled 'Téléprocédure de mise à jour de l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures'. Below this title is a horizontal navigation bar with 8 numbered steps: 1. Présentation et objectifs, 2. Cordonnées, 3. Elus et cadres territoriaux, 4. Aide publique au développement, 5. Associations et réseaux, 6. Coopérations décentralisées, 7. Autres actions extérieures, and 8. Validation. Step 1 is highlighted in bold. The page also features a sidebar with 'Déconnexion | Contact Jacques RAYNAUD Chatellerault'.

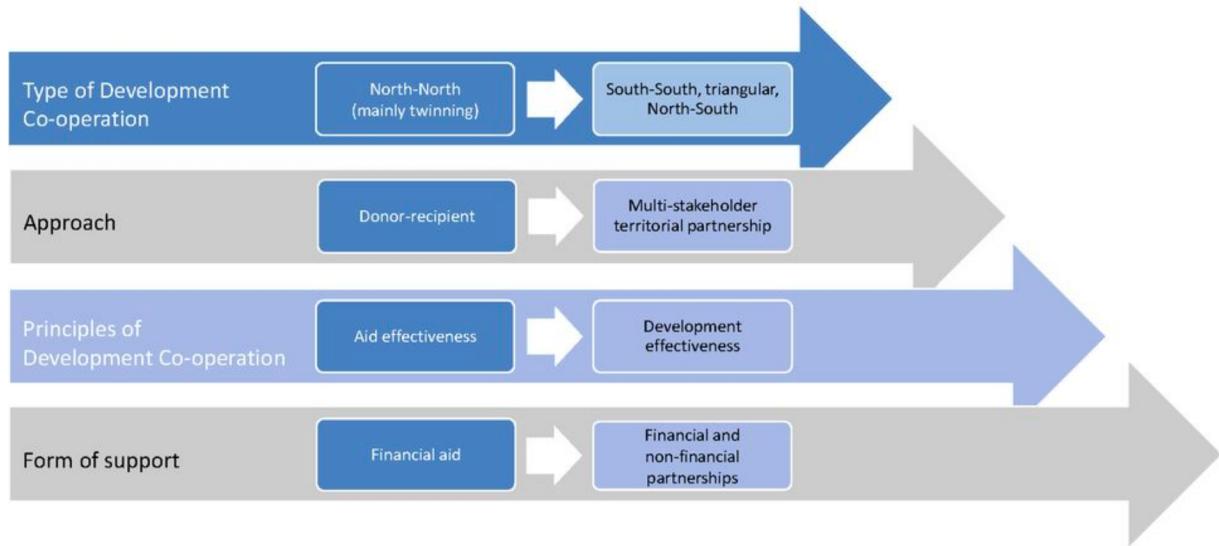
Calendrier de la procédure d'attribution des financements des appels à projets FICOL de l'AFD en 2019 :

CALENDRIER

Janvier 2019		Publication des termes de référence
31 mai 2019	14 octobre 2019	Dates limite de réception des notes d'intention
5 juillet 2019	15 novembre 2019	Annonce des projets présélectionnés (par email)
30 septembre 2019	31 janvier 2020	Date limite de réception des dossiers de financement
début 2020	Mi - 2020	Décision de financement et notification aux collectivités françaises
1er semestre 2020	2ème semestre 2020	Signature des conventions et démarrage des projets

Source : AFD

Figure 1.1. Evolution of DDC-related concept



Source : OECD, 2018