

# Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire

**Comment la coopération décentralisée  
peut-elle renforcer  
les capacités de maîtrise d'ouvrage  
des collectivités partenaires ?**

Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences

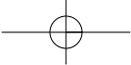
Synthèse  
Avril 2009

© tous droits réservés

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

# SOMMAIRE

<b>Editorial</b>	4
<b>Introduction</b>	6
<b>1 . Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans la coopération décentralisée : quelle définition ? quels enjeux ? comment faire ?</b>	8
1.1. Qu'est-ce que la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité territoriale ?	8
1.2. Quels enjeux pour la coopération décentralisée ?	10
1.3. Concrètement, comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité ?	11
1.4. Ébauche d'une grille d'analyse	12
<b>2. Facteurs de réussite pour renforcer la maîtrise d'ouvrage (enseignements tirés de la capitalisation)</b>	13
2.1. Quelques principes ou postures à adopter	13
2.2. Quatre champs d'intervention sur lesquels il convient d'agir	19
<b>Conclusion</b>	24



...dans la gouvernance de leur territoire



Sommaire





- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

# EDITORIAL

Si la coopération décentralisée est basée sur des relations humaines, elle est également portée par des institutions. Souvent accompagnées par les acteurs de leur territoire, deux collectivités territoriales nouent un partenariat parce qu'elles partagent des enjeux de politique publique et de gouvernance, considérant que de cette coopération naîtra une dynamique fructueuse pour elles-mêmes et pour leur territoire respectif.

Cette forme de coopération permet à des collectivités de travailler en dépit de leurs différences d'horizons sur des thèmes de développement local et territorial qui leur sont communs.

Les démarches de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage sont au coeur de cette vision. Elles reposent sur l'idée qu'en unissant leurs forces par des échanges entre pairs, deux collectivités du Nord et du Sud parviendront à mieux gouverner leurs territoires.

Ce sont ainsi des démarches éminemment politiques - au sens noble du terme. D'où l'importance que le F3E (Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations) Cités Unies France et le PAD Maroc (Programme d'Accompagnement du processus de Décentralisation marocain) ont attaché à cette capitalisation d'expériences.

A noter que cette étude se base sur les savoir-faire de collectivités impliquées dans des partenariats de coopération décentralisée.

La question du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités était dans tous les esprits depuis des années. Mais il manquait un travail pour en préciser les contours et donner aux collectivités territoriales des repères opérationnels. Nous espérons que cette étude contribuera à combler cette lacune, et apportera une pierre significative à l'édifice de la gouvernance locale.

Enfin, nous tenons à souligner l'intérêt que nous avons trouvé à piloter conjointement cette étude.

Le partenariat entre le F3E, Cités Unies France et le PAD Maroc - et, au-delà, les pouvoirs publics français - aura été particulièrement fructueux, combinant des compétences et des postures très complémentaires. Il est emblématique de ce rapprochement entre l'État et les acteurs de la coopération décentralisée - voire non gouvernementale -, rapprochement qui nous semble stratégique pour l'avenir de la coopération internationale et que nous souhaitons contribuer à renforcer.

Charles Josselin  
Président de Cités Unies France

Emmanuel Cuffini  
Président du F3E

Nour-Eddine Boutayeb  
Wali, Directeur Général  
des collectivités locales,  
co-Président du PAD Maroc



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

# INTRODUCTION

## Pourquoi cette étude ?

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale partenaire est en enjeu clé pour la coopération décentralisée française. Sa mise en œuvre est toutefois complexe. Aussi le F3E, Cités Unies France et le PAD-Maroc ont-ils lancé en 2007 une capitalisation d'expériences sur ce thème, laquelle s'est achevée début 2009.

Une question a structuré la démarche de l'étude : comment des dispositifs institutionnels de coopération décentralisée, dans leur diversité, ont structuré leurs circuits de décision et leurs circuits financiers pour favoriser le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales partenaires ?

## Sur quoi se base-t-elle ?

Les enseignements de cette capitalisation proviennent en premier lieu de cinq partenariats, qui bénéficient déjà d'une expérience de 10 à 20 années et d'un certain recul par rapport à la problématique. Le choix de ces partenariats a été basé sur le volontariat, des collectivités ayant proposé leur participation à la suite d'un appel à candidature et d'un parti pris géographique (Afrique)<sup>1</sup>. L'étude ne visait pas à composer une image complète et représentative de la coopération décentralisée. Le travail était focalisé sur le thème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage, excluant ainsi les autres aspects des partenariats, afin d'identifier précisément les pratiques spécifiques à cet objectif. Les résultats des capitalisations effectuées par chaque partenariat ont été ensuite confrontés entre eux puis avec un ensemble plus large de collectivités territoriales et d'organismes afin de les enrichir et de les mettre en perspective.

---

1. Deux partenariats avec le Mali, un avec la Guinée, deux avec le Maroc, et différents niveaux de collectivités territoriales : commune, intercommunalité, département, région.



## Que vise-t-elle ?

L'étude présente diverses approches, des exemples d'organisation et de mise en œuvre des partenariats, avec une analyse des contextes et des effets des solutions adoptées. L'idée est de permettre aux acteurs de la coopération décentralisée d'enrichir leurs propres pratiques de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale, ou de préparer l'intégration de cet objectif à leur partenariat. L'étude avait aussi pour but de contribuer aux débats sur les enjeux de la coopération décentralisée, en proposant des pistes prospectives de réflexion et d'action.

## Quel est son contenu ?

Les enseignements de cette étude portent sur les principes et les démarches qui fondent cette forme de coopération ainsi que sur les dispositifs et savoir-faire mis en œuvre. Ceux-ci sont développés dans le rapport complet de la capitalisation, sur la base des monographies des cinq partenariats qui ont été l'objet de la capitalisation de cette étude.

On y analyse principalement :

- les enjeux, pour les collectivités territoriales, du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, et leurs positionnements par rapport à cette notion ;
- deux types d'enseignements tirés de la capitalisation, qui constituent des facteurs de réussite pour renforcer la maîtrise d'ouvrage : des principes d'action – ou encore des postures à adopter – et des champs d'intervention sur lesquels il convient d'agir pour renforcer la maîtrise d'ouvrage.

Le présent document est une synthèse du rapport complet de la capitalisation (volume A). Une plaquette à destination plus particulière des élus locaux a également été produite, portant davantage sur les enjeux politiques du renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

*NB : les différentes idées de cette synthèse sont développées dans le document complet de la capitalisation (volume A). Afin d'aider le lecteur à s'y reporter plus facilement, des indications entre crochets ont été placées au fil du texte de cette synthèse, qui renvoient aux paragraphes concernés. Ex. : [cf. cap. - vol. A - § 3.2.3]*



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

# 1. Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans la coopération décentralisée : quelle définition ? quels enjeux ? comment faire ?

## 1.1. Qu'est-ce que la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité territoriale ?

[cf. capitalisation - vol. A - § 2.1 et 2.2]

Bien que définie dans le cadre de la « loi MOP » - sur la maîtrise d'ouvrage publique -, la notion de maîtrise d'ouvrage a été réinterrogée et élargie par l'étude, dans le double contexte de la coopération décentralisée d'une part, des processus de décentralisation en cours dans les pays du Sud d'autre part. Au-delà de ses aspects décisionnels et techniques, il s'agit en effet de contribuer à la reconnaissance des rôles et pouvoirs de ces collectivités par leurs populations et par leurs partenaires (Etat, bailleurs de fonds...), afin de renforcer leurs capacités d'action et d'influence. L'appui porte donc aussi sur l'institution elle-même, dans sa dimension politique et dans ses relations avec les autres acteurs de son territoire. La définition de la maîtrise d'ouvrage finalement retenue par l'étude est la suivante : les « **capacités de la collectivité territoriale à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités** »<sup>2</sup>.

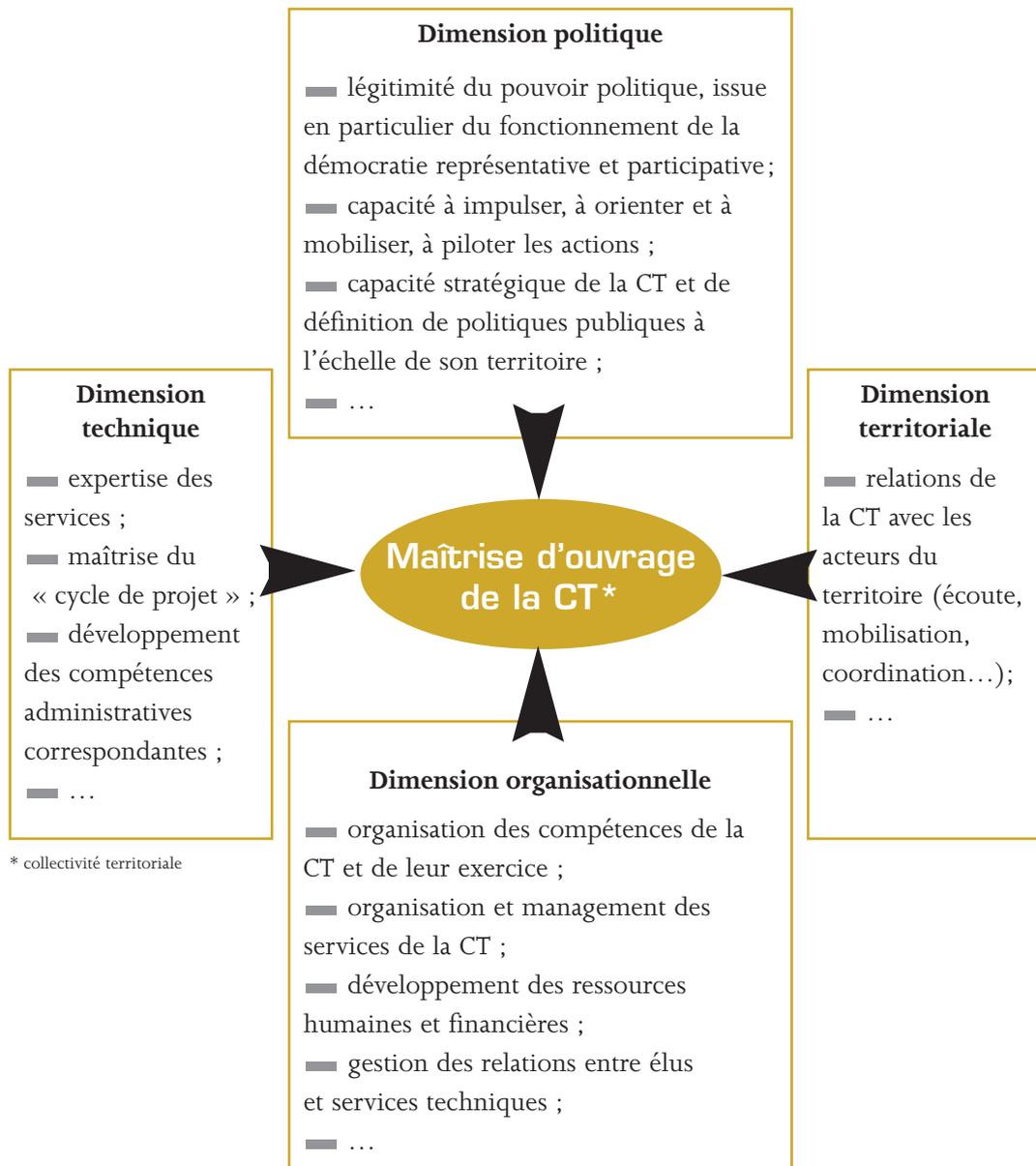
2. Ce qui rejoint la vision de Bernard Husson, du CIEDEL, dans son texte « Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire », Ila Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE - AL, Guatemala, mai 2007 où il indique que la coopération décentralisée ayant pour objet l'appui institutionnel « vise finalement à permettre aux collectivités d'assumer les compétences et responsabilités que les lois de leur pays leur confèrent ».

NB : Dans la capitalisation, les expressions appui/renforcement institutionnel ou renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage locale sont utilisés indifféremment pour évoquer les actions visant à améliorer les capacités de la collectivité territoriale à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités.



En ce sens, les capacités de maîtrise d'ouvrage s'appuient sur la capacité institutionnelle et sur la capacité politique sans laquelle il n'y a pas d'exercice des responsabilités.

La capitalisation a conduit à décomposer la maîtrise d'ouvrage en quatre dimensions.



\* collectivité territoriale

Non seulement ceci permet de clarifier le concept, mais cela aide aussi à mieux appréhender les voies et moyens de renforcer la maîtrise d'ouvrage. Ces quatre dimensions sont les suivantes :

- organisationnelle (organisation et management des services, ressources humaines et financières, relations entre élus et services...);
- technique (maîtrise des procédures et des projets, qualifications et savoir-faire...);
- politique (fonctionnement de la démocratie représentative et participative, définition de politiques et stratégies locales...);
- territoriale (mobilisation et animation des acteurs locaux).

Cette distinction est imparfaite et certaines dimensions peuvent se recouper partiellement. Elle a toutefois le mérite d'aider à mieux appréhender la complexité de la notion de maîtrise d'ouvrage.

## 1.2. Quels enjeux pour la coopération décentralisée ?

La coopération décentralisée trouve dans cet objectif d'appui aux capacités propres de la collectivité un champ d'intervention particulièrement pertinent. Elle permet en effet de mener un travail direct entre pairs. C'est là que réside sa principale spécificité, son principal « avantage comparatif » relativement aux autres formes de coopération pour le développement (ONG, États et bailleurs internationaux,...). C'est aussi dans ce champ de l'exercice des libertés et responsabilités locales que des échanges plus équilibrés, plus « réciproques » peuvent s'inventer. En d'autres termes, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage constitue pour les collectivités françaises une opportunité permettant de valoriser la coopération décentralisée en leur sein. L'apport de l'étude apparaît ici plus prospectif, mais elle pointe précisément cette perspective.

### 1.3. Concrètement, comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité ?

[cf. capitalisation - vol. A - § 2.3]

Trois positionnements possibles des démarches de coopération ont été repérés :

- l'appui à la construction de l'autorité publique locale en tant que telle (organisation des moyens administratifs et des services publics locaux, perception et gestion des ressources propres, relation des élus avec les acteurs de leur territoire, etc.),
- l'apport d'expertise et l'assistance pour le développement de compétences sectorielles spécifiques<sup>3</sup> (au moyen d'études et conseil, appui technique sur les montages financiers, appels d'offres, mise en œuvre des projets, formation et accompagnement des techniciens locaux, etc.),

■ l'échange de réflexions et d'expériences où les partenaires sont dans une relation d'apports mutuels entre pairs ou égaux, et non plus dans une relation où la collectivité du Nord vient apporter un savoir-faire à celle du Sud de façon unilatérale. Ceci peut constituer un pré-

On pourrait définir le renforcement de la maîtrise d'ouvrage comme **l'ensemble des actions visant à améliorer la capacité de maîtrise d'ouvrage dans ses quatre dimensions.**

Ainsi, a priori, **nul n'est mieux placé qu'une collectivité territoriale** pour accompagner le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage d'une autre collectivité.

able, une étape ou un aboutissement (construction de réseaux de collectivités ou de projets) : groupes de travail communs, missions alternées de techniciens, échanges entre élus, participation conjointe à des séminaires ou forums, etc.

Ces trois positions peuvent s'exprimer à des degrés divers et être combinées entre elles de manières également très diverses.

3. Développement économique, assainissement, aménagement du territoire,...

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

## 1.4. Ébauche d'une grille d'analyse

[cf. capitalisation - vol. A - § 2.4]

Une grille d'analyse assez simple peut être ébauchée en croisant les quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage (cf. § 1.1) avec les trois positionnement possibles en matière de renforcement de la maîtrise d'ouvrage (cf. § 1.3).

Cette grille de lecture assez simple permet de « décomplexifier » l'approche des enjeux d'appui au renforcement des capacités propres de la collectivité. Elle invite en effet à repérer les objectifs, les souhaits et les besoins au regard des deux entrées de la grille (dimension de la maîtrise d'ouvrage / positionnement en matière de renforcement de la maîtrise d'ouvrage) et de leurs croisements. On peut alors plus facilement s'interroger sur leur pertinence et sur les priorités.

Il est évidemment indispensable que cette réflexion soit conduite ensemble par les deux collectivités partenaires ou désireuses de le devenir, et par étapes. D'une étape à l'autre, chacune peut se réinterroger et consulter autour d'elle d'autres acteurs.

	Dimension organisationnelle	Dimension technique	Dimension politique	Dimension territoriale
Appui à la construction ou au développement de l'institution locale				
Expertise ciblée / sectorielle à la mise en œuvre de compétences décentralisées				
Échange de réflexions et d'expériences pour un apport réciproque				

## 2. Facteurs de réussite pour renforcer la maîtrise d'ouvrage [enseignements tirés de la capitalisation]

### 2.1. Quelques principes ou postures à adopter

[cf. capitalisation - vol. A - § 3.1]

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage touche à un ensemble de sujets complexes et souvent très sensibles : capacités organisationnelles et techniques de la collectivité territoriale, capacité de celle-ci à orienter et à animer le développement de son territoire – soit l'affirmation de sa capacité politique,... Ce qui implique un éventail de questionnements très large : comment développer des compétences techniques lorsque les moyens semblent très insuffisants ? Comment soutenir le développement de la capacité politique ? Quelles priorités fixer, entre le renforcement de l'institution locale et la réalisation de projets répondant à des besoins urgents des populations ? Quels rapports entre les deux ? Comment positionner mutuellement élus, techniciens locaux et prestataires externes ? Comment être moins dépendants des changements de personnes ? Etc.

Le premier enseignement de la capitalisation, c'est que l'appui aux capacités propres de la collectivité territoriale est avant tout fait de démarches, de processus, qui demandent du temps et de la confiance entre les partenaires. C'est là un fait qui peut sembler bien connu mais que la capitalisation a tenu à souligner pour en rappeler toute l'importance.

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

Pour cela, quelques principes, quelques facteurs de réussite « incontournables » ont été caractérisés. Ils constituent les « points forts » des partenariats étudiés :

#### Des principes d'action, ou postures à adopter :

- l'inscription dans la durée ;
- l'importance accordée aux conventions ;
- le respect des cadres institutionnels locaux (notamment pour le circuit financier) ;
- un dispositif partenarial permanent de pilotage et de suivi ;
- une distinction claire entre les projets et les processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

**L'inscription dans la durée** [cf. capit. - vol. A - § 3.1.1] s'impose comme un facteur déterminant du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, comme le montrent bien les trois partenariats les plus anciens. En effet, s'inscrire dès le départ dans un processus de long terme favorise :

- la connaissance mutuelle des partenaires et les relations de confiance qui s'établissent entre les hommes mais aussi entre les institutions ;
- le fait de tirer des enseignements au fur et à mesure de l'histoire de la coopération, qui permettent de recadrer le partenariat et de lancer de nouvelles actions (suivi-évaluation) ;
- la prise en compte du contexte socio-économique et institutionnel spécifique du partenaire, de l'évolution de cet environnement – notamment l'avancement de la décentralisation ;
- l'identification des acteurs locaux, la juste appréciation de leurs capacités à s'impliquer dans les consultations et dans les projets, la convergence vers une vision commune de l'action locale.

La continuité de certains partenariats depuis deux décennies s'est exercée en faveur de l'amélioration des dispositifs de coopération et de leur structuration. Elle a également permis de réajuster la conception des programmes et des conventions, notamment leur recentrage sur le renforcement des capacités institution-

nelles des collectivités partenaires et des acteurs de la société civile.

La durée a permis une évolution des collectivités territoriales « du sud », soutenant les différentes dimensions de leur capacité de maîtrise d'ouvrage : l'organisation des services, les relations entre les élus et la population,...

**L'importance accordée aux conventions** [cf. capit. - vol. A - § 3.1.2] est un autre trait commun des partenariats étudiés et de leurs réussites. Les conventions-cadres – ou conventions de partenariat – passées entre les collectivités territoriales permettent de définir les grands objectifs visés par le partenariat et les principaux résultats attendus. Les dispositifs paritaires de pilotage et de suivi de ces conventions renforcent cet engagement contractuel réciproque ; ils favorisent un échange régulier entre les partenaires sur les activités mises en œuvre et les résultats effectivement atteints, et plus largement sur les orientations du partenariat.

Des conventions spécifiques relatives aux activités – projets ou programmes – viennent compléter les conventions de partenariat et traduire au fur et à mesure leurs objectifs dans l'action quotidienne. Ces conventions sont souvent multipartites : outre les deux partenaires, elles impliquent d'autres acteurs institutionnels, associatifs ou socio-économiques. Pour chaque action, une convention détaille les objectifs et caractéristiques du projet, les montants engagés et les responsabilités techniques et financières de chacun pour la durée de mise en œuvre de l'action. La convention permet la justification a posteriori des dépenses engagées, ce qui confère à chaque partenaire l'autonomie et la responsabilité de ses engagements. Ces cadres contractuels précis incitent les partenaires à jouer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage pour les activités qui relèvent de leur responsabilité. Cette phase de maturation, préalable à l'élaboration d'une première convention pluriannuelle de partenariat, prend du temps. Les partenariats étudiés dans le cadre de cette capitalisation ont souvent attendu plusieurs années avant de signer leurs premières conventions.

**La prise en compte de la situation institutionnelle locale** [cf. capit. - vol. A - § 3.1.3] (nature et fonctionnement de la décentralisation, procédures administratives – notamment pour les circuits financiers) ne s'est souvent faite qu'en plusieurs étapes.

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

À l'origine, les coopérations les plus anciennes ont souvent été établies avec une pluralité d'acteurs locaux, publics et privés, en l'absence de collectivités sur place. Avec les processus de décentralisation, la mise en place des nouvelles collectivités territoriales a entraîné l'établissement de relations partenariales entre collectivités, le plus souvent de même niveau (communes, groupements de communes, collectivités de type départemental ou régional). Pour les coopérations plus récentes, les partenariats entre collectivités ont été établis d'emblée.

Ces évolutions ont fait émerger des besoins spécifiques d'appui pour les collectivités du Sud : structuration de leurs services, développement de leurs compétences, appui à leurs capacités de collecte et de gestion des ressources, établissement de relations avec leurs populations, développement de leurs infrastructures, etc.

Les partenariats dont les procédures avaient précédemment été définies par les collectivités françaises – qui en étaient aussi les principales sources de financement – ont ainsi progressivement dû prendre en compte les attentes et les exigences réglementaires de leurs nouveaux partenaires. Surtout, l'objectif d'appui institutionnel a imposé d'être attentif à ce que ces dernières jouent pleinement leur rôle de maître d'ouvrage. Et pour cela, il importe de respecter le plus possible leur position institutionnelle, leurs cadres réglementaires, leurs procédures administratives et financières de droit commun, leurs relations avec leurs administrations nationales – centrales et déconcentrées – et avec les autres collectivités territoriales.

Les procédures du partenariat viennent ainsi se couler dans les dispositifs locaux. L'étude précise en outre que cette approche favorise la parité des partenaires dans les processus de décision.

**La mise en place d'un dispositif partenarial permanent de concertation, de programmation et de pilotage/suivi** [cf. capit. - vol. A - § 3.1.4] du partenariat et de l'ensemble de ses actions, aussi stable que possible, permet de gérer la durée et d'assimiler les contextes et contraintes propres de chaque partenaire. C'est un espace précieux de mémoire, de compréhension mutuelle, d'alerte et de proposition. Il permet de supporter des périodes moins actives ou incertaines en maintenant le lien, malgré – par exemple – un défaut de projets ou un change-

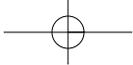
ment politique. Il assure la cohérence du suivi des différentes actions et permet de faire en sorte que l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage soit appréhendé de façon transversale, en évitant l'écueil d'une approche trop sectorielle par projet.

La composition du dispositif et son fonctionnement doivent être adaptés à chaque situation. La solution optimale semble être de réunir de chaque côté un technicien (chargé d'une mission de coordination auprès des différents services de la collectivité territoriale et des acteurs locaux) et l' élu référent du partenariat. Cela dit, ce n'est pas toujours possible. La présence d'élus dans ce dispositif permet de faire vivre la dimension politique du partenariat, de mieux l'inscrire dans les enjeux politiques qui le sous-tendent – notamment par le lien effectué avec les orientations de politique locale. Les techniciens pourront apporter les éléments nécessaires à la prise de décision, en assurant les fonctions de centralisation, de circulation et d'analyse de l'information, de contribution aux débats ainsi que de préparation des ordres du jour et comptes rendus.

Le rôle facilitateur d'une liaison Internet a bien sûr été souligné lors de la capitalisation. Toutefois, il ne dispense pas de visites mutuelles, deux fois par an au moins en général : tout ne peut se régler à distance et la confiance ne se dématérialise pas tout à fait !

**La distinction entre les projets et le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage** [cf. capit. - vol. A - § 3.1.5] est également un facteur important de réussite. Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage peut être l'objectif central du partenariat. Les projets sont alors conçus comme des « cas pratiques » permettant à la collectivité du Sud de s'exercer quant à sa maîtrise d'ouvrage – car pour qu'il y ait « renforcement », encore faut-il qu'il y ait déjà peu ou prou « maîtrise d'ouvrage » (c'est-à-dire un objet sur lequel elle puisse s'exercer).

Dans d'autres cas, la coopération reste centrée sur des projets et programmes mais on s'attache à y saisir des occasions de renforcement de capacités. La logique est alors opportuniste. La priorité est de rendre visible l'action de la collectivité territoriale, grâce aux projets, pour consolider sa légitimité. On considère là



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

qu'elle peut renforcer ses capacités de maîtrise d'ouvrage « en marchant », d'une manière directement adaptée à l'évolution des projets.

Comme toujours lorsque l'on fait de telles distinctions, il existe bien des combinaisons entre ces deux positions extrêmes.

On peut en outre observer que ces deux positions tendent à correspondre aussi à des conceptions différentes des rapports entre la collectivité et les autres acteurs du territoire. Dans le premier cas, on considère la collectivité territoriale comme l'institution en charge de la vie démocratique et du développement de « son » territoire ; elle doit pour cela s'organiser afin d'écouter, concerter, mobiliser...

Dans le second cas, on la regarde plutôt comme l'un des acteurs du territoire parmi les autres, mais avec un rôle spécifique. Il est alors davantage question de « maîtrises d'ouvrages » au pluriel, de leurs relations mutuelles et de leur coordination.



## 2.2. Quatre champs d'intervention sur lesquels il convient d'agir

[cf. capitalisation - vol. A - § 3.2]

La capitalisation a fait ressortir quatre champs majeurs sur lesquels il convient d'agir pour renforcer la maîtrise d'ouvrage :

- la gestion des financements ;
- le pilotage du partenariat et des actions ;
- la formation, en distinguant la formation proprement dite et les autres modalités de renforcement des compétences et savoir-faire ;
- la relation aux acteurs du territoire.

**La gestion des financements** [cf. cap. - vol. A - § 3.2.1]

En lien avec la question de la place relative accordée aux projets et au renforcement de capacités de la collectivité partenaire, se pose pour les collectivités celle de financer ou non des investissements. Les collectivités du Sud dont les ressources ne permettent pas de réaliser les investissements de première nécessité sont en position fragile pour asseoir leur reconnaissance et affirmer leur rôle de maître d'ouvrage. C'est pourquoi le financement d'investissements, total ou partiel, reste présent dans la coopération décentralisée – bien que les collectivités s'accordent à dire que ce n'est pas sa vocation première.

L'enjeu n'est pas du type « pour ou contre » le financement de l'investissement ; c'est affaire de jugement et d'opportunité. L'étude a permis de préciser un certain nombre d'arguments qui peuvent jouer, selon les situations, en faveur de cette approche ou en sa défaveur – c'est-à-dire les bonnes questions à se poser.

[cf. cap. - vol. A - § 3.2.1 + vol. B / monographies]

L'intervention financière de la collectivité française pose dans tous les cas une question majeure : celle du rapport entre financement et décision. Comment prétendre renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage d'une collectivité du Sud si celle-ci n'est pas maîtresse de la décision, ou au moins partie centrale de la prise de décision ? Les dispositifs de « fonds d'investissement » permettent par

exemple de déléguer la décision et le contrôle aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, grâce à une organisation et à des procédures adaptées. La collectivité française accepte les risques de quelques échecs, interprétés comme un passage obligé pour le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage. Lorsque la collectivité partenaire est pleinement maîtresse de ses actions, les élus doivent justifier de leurs décisions et rendre compte de la gestion des fonds dont ils sont responsables. De son côté, la collectivité française a un rôle d'aide à la décision et de participation aux mécanismes de négociation et de contrôle issus des conventions.

NB : Ces réflexions sont principalement issues du cas du partenariat Rhône-Alpes / Tombouctou, lequel fait appel à des volumes financiers difficilement accessibles à des collectivités de taille plus modeste.

De plus en plus, on tend à considérer que la capacité de la collectivité à mobiliser les ressources locales doit être une priorité. Il s'agit en premier lieu de percevoir les impôts et taxes qui lui sont dus. Cette approche répond mieux à l'objectif de légitimation et de « pouvoir » de la collectivité territoriale. Elle a aussi pour intérêt de favoriser une réflexion approfondie sur le rapport entre le projet, les moyens disponibles pour le réaliser puis le gérer, et les ressources qu'il peut, le cas échéant, générer. On travaille alors au renforcement de l'autonomie de la collectivité locale, dans une démarche « sur-mesure » – contrairement à nombre de grands projets externes conduits sans prise en compte suffisante des capacités locales « d'absorption » et qui peuvent facilement se révéler contre-productifs à cet égard.

### **La conduite des partenariats : le dispositif de pilotage** [cf. cap. - vol. A - § 3.2.2]

Les collectivités partenaires affichent une forte volonté de concertation pour piloter leur coopération, en définir les orientations, élaborer et mettre en œuvre les activités et en assurer le suivi. Le dispositif de pilotage d'un partenariat est un lieu d'échange privilégié sur des situations concrètes de maîtrise d'ouvrage et du renforcement de celle-ci. Il doit permettre à chaque partenaire de respecter ses contraintes et de poursuivre ses objectifs, dans des contextes où les situations institutionnelles et économiques des deux parties – voire leurs attentes – diffèrent souvent sensiblement.

Selon le niveau de la concertation entre les partenaires, le pilotage en soi apparaît ainsi comme un outil pouvant très significativement contribuer au renforcement de la maîtrise d'ouvrage. Comme indiqué plus haut, la cohérence entre les conventions et le pilotage doit être alors très forte. Il peut être utile de distinguer d'une part le pilotage du partenariat, essentiellement en charge de définir les grandes orientations de la coopération dans sa globalité et d'en apprécier la réalisation, et d'autre part le pilotage des programmes ou projets, confiés chacun à un maître d'ouvrage – éventuellement à un maître d'œuvre – lequel peut être l'un des partenaires ou un autre acteur.

Un pilotage efficace demande d'envisager avec soin qui, pour chaque partenaire, va porter et suivre la coopération. On observe fréquemment au sud une implication directe de l'institution locale et de ses élus, tandis qu'au nord les dispositifs apparaissent plus diversifiés. La tendance semble cependant aller, pour les collectivités françaises, à une internalisation des dispositifs, au détriment du recours à des opérateurs. En effet, ces derniers apparaissent souvent moins légitimes pour la collectivité partenaire, relativement à des objectifs de renforcement de ses capacités, voire contradictoires avec l'esprit de ce renforcement. Des exceptions existent toutefois (Guinée 44, par exemple).

Quel que soit le dispositif retenu, la coordination des acteurs (de leurs objectifs, de leurs activités, de leur implication dans le territoire et dans les projets) s'impose comme une condition de toute cohérence interne et externe de la coopération.

### **La formation et le développement des compétences** [cf. cap. - vol. A - § 3.2.3]

La capitalisation a mis l'accent sur la nécessité de distinguer la formation proprement dite des autres méthodes de développement des compétences et des savoir-faire.

La nécessité d'une approche très professionnelle de la formation, adaptée directement à la situation et aux besoins locaux, a été soulignée : formation dans la langue d'origine, conçue spécifiquement en fonction d'objectifs d'acquisition de compétences et en lien avec les missions exercées, prolongée par des mises en situation, évaluée etc. Plusieurs partenariats ont adopté une stratégie de « formation de formateurs » locaux, qui interviennent ensuite auprès des acteurs du

- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

territoire ou en interne au sein des services de la collectivité territoriale. Dans tous les cas, la formation doit abandonner le « bricolage » et l'opportunisme pour une attitude rigoureuse et efficace<sup>4</sup>. Ce qui suppose pour chaque formation, collective ou individuelle, de s'interroger sur le détail de son contenu pour établir sa relation directe avec les objectifs et activités du partenariat ainsi qu'avec les besoins identifiés pour le développement des compétences. L'élaboration de modules ad hoc apparaît souvent la formule la plus appropriée pour les formations collectives.

Au-delà de la formation, les partenariats capitalisés montrent un ensemble de dispositifs d'accompagnement, d'échange de savoir-faire, de renforcement des compétences opérationnelles : mission auprès du service équivalent de la collectivité française, accompagnement au poste de travail dans la collectivité partenaire, assistance technique sur place ou à distance pour l'élaboration, par exemple, d'un cahier des charges etc. Ces dispositifs, le plus souvent mis en œuvre dans la durée, sont parfois combinés dans de véritables stratégies de renforcement des compétences techniques (le plus souvent) ou décisionnelles.

Peu d'expériences, en revanche, en matière de formation des élus. Celle-ci se fait – comme en France d'ailleurs – plus facilement à travers l'action et les échanges. La capacité des techniciens à informer « leurs » élus et à leur apporter une aide à la décision est en revanche un sujet clé, qui pourrait d'ailleurs parfois constituer un bon thème d'échange équilibré entre les deux partenaires.

### **La relation aux acteurs des territoires** [cf. cap. - vol. A - § 3.2.4]

La capitalisation conduit à placer la relation aux acteurs du territoire au cœur même de la question du « renforcement des capacités de la collectivité à mettre en œuvre ses compétences et exercer ses responsabilités ». Les enjeux sont en effet multiples :

- Le lien entre les citoyens – et plus largement l'ensemble des acteurs – et la collectivité territoriale est au fondement de sa légitimité. L'enjeu est celui de la capacité politique de la collectivité et de la démocratie locale, mais aussi celui de

4. L'idée fortement exprimée par les collectivités au cours de la capitalisation est que la formation constitue encore trop souvent une solution de facilité dont l'impact et l'efficacité sont faibles. Voir aussi le chapitre 3.2.3 du volume A de la capitalisation.

sa crédibilité de gouvernance et de projets.

■ La participation des acteurs locaux est indispensable pour une bonne définition, pour une mise en œuvre adaptée et pour une gestion efficace des projets, notamment des services publics. Souvent, ce rôle est important pour la réalisation elle-même, face au manque de moyens propres de la collectivité (définition des priorités, participation des habitants aux travaux, cofinancements des projets, pilotage de proximité...).

■ La sensibilisation, l'organisation et la formation des acteurs locaux constituent un des vecteurs majeurs du développement : esprit d'entreprise, capacité à s'impliquer collectivement dans des projets, reconnaissance d'un intérêt général territorial plus large que les appartenances traditionnelles, etc. Les projets impulsés par la collectivité territoriale sont autant d'occasions de développer ces attitudes.

■ La multiplication d'échanges et de coopérations entre les acteurs des deux territoires partenaires, bien que souvent difficile, reste pour beaucoup le véritable aboutissement de l'esprit de la coopération décentralisée. Ces échanges seuls peuvent vraiment légitimer cette coopération aux yeux des habitants de la collectivité française.

Les capitalisations apportent de nombreux éclairages pratiques sur des dispositifs répondant à ces enjeux (voir monographies du volume B).

Enfin, le thème de la relation des collectivités aux acteurs de leur territoire est probablement, pour une coopération, l'une des sources les plus fécondes pour transcender l'asymétrie entre collectivités « développée » et « en développement », afin d'aller vers une réelle réciprocité de l'échange. Il y a, sur ce sujet, beaucoup à réfléchir ensemble.



- Accompagner les collectivités territoriales du Sud ...

## CONCLUSION

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage, celui des capacités d'une collectivité territoriale à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités peut devenir un moteur puissant de la coopération décentralisée. Il met bien en valeur la spécificité et la plus-value de cette forme de coopération.

Les expériences conduites depuis plus d'une décennie maintenant permettent d'en appréhender clairement les enjeux et les conditions de réussite. Elles permettent aussi de proposer des démarches dont on peut s'inspirer, en restant attentif aux dynamiques propres à chaque contexte. Chacun peut aujourd'hui, modestement ou avec plus d'ambitions, s'engager dans cette voie.

L'enjeu est d'autant plus intéressant qu'il touche au fond à des questions communes. Au-delà de l'appui apporté par un partenaire à l'autre, devrait s'ouvrir très vite la possibilité d'un échange équilibré sur le développement des collectivités territoriales à travers le monde et les cultures, sur leurs missions et leur exercice, sur leurs relations avec les citoyens et les autres acteurs du développement de leur territoire. Le « renforcement » n'est-il pas un objectif commun ?