



L'efficacité du développement aux niveaux local et régional

Promouvoir les synergies entre autorités locales et régionales et l'UE à l'ère post-Busan



PLATFORMA

La voix européenne des Autorités **Locales** et **Régionales** pour le développement



Sommaire

Introduction.....	4
-------------------	---

1. Autorités locales et régionales en tant que partenaires pour le développement 6

L'importance croissante des autorités locales et régionales	7
Vingt ans d'appui à la décentralisation	7
Appui entre pairs des autorités locales et régionales	9
Une voix européenne en faveur de la coopération des autorités locales et régionales pour le développement	9
L'évolution du paradigme de l'aide.....	10

2. La grande diversité des partenariats locaux et régionaux 12

Pourquoi et comment les autorités infranationales s'engagent dans la coopération au développement	13
Impact de la coopération des autorités locales et régionales pour le développement	19
Opportunités de synergies et de nouveaux défis pour la coopération locale et régionale au service du développement	23

3. Soutien de l'UE à la décentralisation et à la gouvernance locale 26

Pourquoi et comment l'UE s'engage dans la décentralisation et la gouvernance locale	27
L'impact du soutien de l'UE à la décentralisation et aux autorités locales	31
Le Partenariat de Busan propose des incitations en vue de synergies accrues	33

4. Recommandations pour un partenariat stratégique entre autorités locales et régionales européennes et l'UE basé sur les principes d'efficacité du développement 35

Recommandations pour les autorités locales et régionales européennes	36
Recommandations pour l'UE	36

Annexe 38

Coopération décentralisée pour le développement dans les États membres de l'UE	38
Bibliographie.....	44
Acronymes	46

Introduction

Il y a encore dix ans, ni les gouvernements nationaux – à quelques exceptions près – ni les institutions européennes ne comprenaient complètement la valeur et le potentiel de la contribution des autorités locales et régionales au développement international. À la fin des années 90, l'Union européenne (UE) a défini son propre concept de coopération décentralisée, même si celui-ci demeurait dans la pratique largement centré sur les ONG. L'UE a également mis sur pied quelques programmes mondiaux sur une base régionale ciblant les autorités locales et régionales, telles que Asia-Urbs et Urb-AL, bien qu'aucun cadre général n'était défini.

Tant les dynamiques internationales (surtout à l'ONU) que le Parlement européen ont joué un rôle important dans la reconnaissance croissante par l'UE des autorités locales et régionales dans le domaine de la coopération pour le développement. En mars 2007, le Parlement européen a adopté la résolution intitulée « autorités locales en tant qu'acteurs pour le développement », rédigée par Pierre Schapira (aussi adjoint au maire de Paris). Celle-ci énonce clairement les arguments en faveur du rôle des autorités locales et régionales dans la coopération pour le développement. Le lobbying qui a suivi, exercé par des organisations d'autorités locales et régionales, a contribué à la création d'un nouvel instrument thématique de l'UE destiné aux « acteurs non étatiques et aux autorités locales », qui est entré en vigueur en 2008. Ce programme attribue environ 30 millions d'euros par an aux autorités locales et régionales.

Dans ce contexte, PLATFORMA a été lancée afin de faire entendre au niveau européen une voix forte, celle des autorités locales et régionales impliquées dans la coopération pour le développement. L'un des objectifs de PLATFORMA est d'examiner l'efficacité du développement du point de vue des autorités locales et régionales. PLATFORMA promeut les spécificités des actions de développement international des autorités locales et régionales dans l'Union européenne, comparées à celles des bailleurs de fonds internationaux ou de la société civile, en prenant soin de souligner leur nature complémentaire.

La coopération pour le développement des autorités locales et régionales offre des solutions concrètes en vue d'améliorer la vie quotidienne des populations locales, grâce au développement des services essentiels, à l'établissement de conditions propices au développement local, ainsi qu'au soutien apporté

au renforcement de la gouvernance locale et de la décentralisation. Par conséquent, la portée des actions de coopération des autorités locales et régionales et leur appui à la décentralisation méritent davantage d'attention au sein des processus de coopération de la Commission européenne.

La présente publication aborde la question de ce « chaînon manquant » en explorant les opportunités de synergies plus grandes entre, d'un côté, l'action des autorités locales et régionales et, de l'autre, les stratégies de soutien de l'UE en faveur de la décentralisation et de la gouvernance locale. Cette analyse s'inscrit dans le contexte du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) et du changement de paradigme, tourné vers l'efficacité du développement, qui lui est lié.

Ce document a été élaboré à partir des nombreux articles et études de cas écrits sur la coopération décentralisée. Il se fonde sur l'expérience des membres de PLATFORMA et de leurs partenaires dans la coopération décentralisée pour le développement et sur l'information disponible concernant l'appui de l'UE à la décentralisation et à la gouvernance locale, en particulier l'évaluation thématique de l'appui de la Commission européenne à la décentralisation et à la gouvernance locale, ainsi que les positions élaborées par les autorités locales et régionales dans le cadre du 4^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui a eu lieu à Busan.

Cette publication n'a pas l'intention de dresser un tableau complet des activités internationales des autorités locales et régionales dans leur ensemble. Les échanges culturels, les partenariats économiques et les activités dans le secteur de l'éducation au développement ne sont pas abordés dans cette publication qui se concentre sur la coopération au développement des autorités locales et régionales.

En outre, concernant la décentralisation et la gouvernance locale, l'accent est mis sur l'appui assuré par la Commission européenne. Ce document ne tient donc pas compte de beaucoup d'autres acteurs - bailleurs de fonds multilatéraux ou nationaux et ONG - qui œuvrent également dans le domaine du renforcement de la gouvernance locale et des processus de décentralisation.

Afin de mieux saisir les opportunités de synergies entre ces deux groupes d'acteurs, il est important de mieux comprendre ce que chacun d'entre eux fait et ce qu'il parvient à accomplir. Pour cela, le premier chapitre propose une vue d'ensemble du rôle

croissant des autorités locales et régionales dans les processus de développement et met en lumière les principaux éléments du changement de paradigme en matière d'aide. Le chapitre 2 s'intéresse à la grande diversité de partenariats locaux et régionaux, tire les leçons du matériel d'évaluation existant sur leur impact, puis passe en revue les nouveaux défis définis par le Partenariat de Busan. Le chapitre 3 fournit une analyse similaire de l'action de l'UE en matière de décentralisation et de gouvernance locale. Il dessine les grands traits des stratégies d'intervention de l'UE, l'impact obtenu et les défis identifiés par le Partenariat de Busan, particulièrement en termes d'implication des autorités locales et régionales, et met l'accent sur les procédures de l'UE dans le secteur de la coopération pour le développement. En partant de ces deux analyses, le chapitre 4 énonce des recommandations sur la manière d'améliorer les synergies entre l'Union européenne et les autorités locales et régionales. L'annexe propose enfin un

panorama des activités de coopération pour le développement des autorités locales et régionales dans les divers États membres de l'UE.

Cette étude et les recommandations qui y sont faites ne constituent qu'un premier pas dans l'examen du moment et de la façon dont deux processus - la coopération des autorités locales pour le développement et le soutien de la Commission européenne à la décentralisation et à la gouvernance locale - se rencontrent. Peu, sinon aucun document n'avait auparavant évoqué ces synergies possibles. Le présent document devrait donc susciter l'intérêt tant des décideurs de l'UE que celui des autorités locales et régionales européennes impliquées dans la coopération décentralisée. Néanmoins, la recherche de synergie ne s'arrête pas ici : des efforts supplémentaires seront nécessaires pour s'assurer que, à tous les niveaux de l'appui au développement local et régional, la gouvernance et la décentralisation atteignent leur plein potentiel.

PLATFORMA, c'est...

...la voix des autorités locales et régionales européennes actives dans le domaine de la coopération décentralisée.

Lancée en 2008 avec le soutien financier de la Commission européenne, ses principaux objectifs sont les suivants :

- > porter un message commun auprès des institutions européennes, en particulier pour la définition et la mise en œuvre des politiques de développement ;
- > faciliter la mise en réseau de l'information et le partage d'expériences ;
- > renforcer la participation des autorités locales et régionales européennes dans les programmes européens de développement ;
- > consolider les liens avec la société civile.

Les membres de PLATFORMA relèvent surtout de quatre types :

Associations internationales d'autorités locales et régionales (CGLU, ORU-FOGAR, AIMF, CLGF) ;

Associations européennes des autorités locales et régionales (CCRE, CRPM, ARE, ARFE) ;

Dix associations nationales d'autorités locales et régionales (FEMP, AFCCRE, AICCRE, KEDKE, VNG, SKL, AMR, LGA, LALRG, CUF) ;

Villes ou régions individuelles activement engagées dans la coopération pour le développement (villes de Lyon, Paris, Stuttgart et Bucarest, Province de Barcelone, Région Toscane). Le secrétariat de Platforma est hébergé et assuré par le Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE).

Source : www.platforma-dev.eu

A young girl with dark skin and hair is smiling at the camera. She is wearing a light yellow sleeveless top and a patterned headband. She is carrying a large, bright yellow plastic water container balanced on her head. The background shows a field of green crops, likely corn, under a clear sky. The image is framed by several thin, curved orange lines.

1

**Autorités locales
et régionales
en tant que
partenaires pour
le développement**
– une reconnaissance
croissante

L'importance croissante des autorités locales et régionales

Les autorités locales et régionales à travers le monde fournissent des services pour le bien-être de leurs citoyens et, en partenariat avec d'autres acteurs publics et privés, sont des catalyseurs du processus de développement. Les gouvernements centraux et infranationaux sont interdépendants : dans cette structure de « gouvernance à niveaux multiples », le défi sous-jacent est de renforcer les capacités de chaque échelon et de coordonner les intervenants publics des différents niveaux de gouvernement, dans le but d'en augmenter l'efficacité et le caractère durable.

Depuis les années 80, les gouvernements et les organisations, tant en Europe que sur les autres continents, ont reconnu l'importance des autorités locales comme piliers essentiels des États démocratiques. Le premier document contraignant ayant mis en avant cette reconnaissance fut la Charte européenne de l'autonomie locale¹ (1985), ratifiée par les 45 États membres du Conseil de l'Europe. Plus tard, le Programme pour l'Habitat, des Nations unies (1996) et les Recommandations internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales (2007) reprirent les principes fondamentaux de cette Charte, comme la promotion de la bonne gouvernance à tous les échelons et le renforcement des autorités infranationales dans les domaines administratif, politique et financier.

Tel que démontré dans les Rapports mondiaux sur la décentralisation², cette reconnaissance croissante des rôles et de l'importance des autorités locales et régionales va de pair avec le fait que, dans un nombre grandissant de pays en développement, des réformes de décentralisation sont lancées pour consolider la démocratie et améliorer la qualité et l'efficacité du gouvernement et l'offre de services.

En parallèle, plusieurs des défis que le monde a à relever devront l'être au niveau local : urbanisation massive, changements climatiques, sécurité sanitaire et humaine, approvisionnement en nourriture et en eau, éducation, bouleversements sociaux et économiques... Tout cela, combiné à une urbanisation accélérée³, constitue un

véritable fardeau et d'énormes responsabilités pour les autorités locales et régionales, en zone urbaine autant qu'en zone rurale. C'est pourquoi les autorités locales et régionales autour du globe joueront un rôle encore plus important au cours des prochaines décennies.

Or une nouvelle culture est en train de naître au sein des gouvernements locaux : plus que de simples administrateurs de territoire, les maires et les élus locaux sont perçus de façon croissante comme les leaders institutionnels de leur communauté. Cela a permis une montée en puissance du profil des autorités locales et régionales, internationalement et à tous les niveaux. Leur rôle dans le développement d'un pays, de même qu'à titre de partenaires pour le développement, est de plus en plus reconnu.⁴

Vingt ans d'appui à la décentralisation

Certaines conditions doivent être remplies pour une mise en œuvre effective de la décentralisation. Sans entrer dans les détails liés au contexte de chaque pays, qui demeure essentiel dans tout processus de décentralisation, il est utile de souligner que :

1. L'existence d'un cadre légal représente une condition préalable tout d'abord pour l'élection démocratique, transparente et concurrentielle des autorités locales et régionales, et ensuite, pour la décentralisation ;
2. La légitimité et le leadership au niveau du gouvernement central sont indispensables pour porter une stratégie claire de décentralisation et la traduire au niveau des ministères sectoriels ;
3. Les politiques de décentralisation devraient s'intégrer dans un processus plus large de réforme du secteur public et d'amélioration de la gestion des fonds publics, où les compétences conférées à chaque niveau de gouvernement seraient doublées de ressources humaines et financières suffisantes pour garantir une mise en œuvre véritable. De ce point de vue, il est judicieux d'avoir une définition claire des compétences transférées, selon le principe de subsidiarité ;
4. Tous les acteurs locaux devraient être associés à la conception, la mise en place et le suivi des réformes. La

(UNDESA : <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>).

4 Exemples : Agenda 21, Rio de Janeiro (1992) ; le Sommet du Millénaire de l'ONU (2000) ; la Résolution 251 du Conseil de l'Europe sur la Diplomatie des villes (2008) ; la Résolution du Parlement européen (2007) ; la Communication 626 de la Commission européenne (2008) ; la Déclaration finale de Cancun du COP 16 ; le Programme d'action d'Accra (2008), le Document du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) ; la Communication intitulée « Un Programme pour le changement » de la Commission européenne (2011), ainsi que le Forum sur la coopération pour le développement de l'ONU (juillet 2012).

1 La Charte européenne de l'autonomie locale a été inspirée par la Charte européenne des libertés communales, adoptée par la 1^{re} Assemblée générale des communes de l'Europe en 1953.

2 CGLU, Rapport sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde (2008 et 2011). Selon une étude de la Banque mondiale (Dillinger, 1994), sur 75 pays en développement dont la population dépasse les 5 millions, 63 mettaient en place des politiques de décentralisation.

3 Environ la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui dans des zones urbaines ; on estime que cette proportion atteindra les 60 % en 2015

Le « Dialogue structuré » européen

En mars 2010, le Commissaire européen au Développement, Andris Piebalgs, lançait un « Dialogue structuré » avec les États membres, le Parlement européen, les autorités locales et régionales et les acteurs non étatiques, sur le rôle que chacun devait jouer dans la politique européenne de développement, en tenant compte en particulier de la prochaine phase financière de l'UE (2014-2020). Lors des discussions qui ont eu lieu en 2010 et 2011, les membres de PLATFORMA ont mis en lumière le rôle décisif des autorités locales et régionales dans la coopération externe de la Commission européenne (CE). Le Commissaire Piebalgs a déclaré que les conclusions de ce Dialogue seraient transposées dans les positions de la CE sur l'efficacité de l'aide, ainsi que dans le prochain cadre financier pluriannuel de la CE.

Une implication plus forte des autorités infranationales

Les membres de PLATFORMA ont appelé à une plus grande prise de responsabilité des acteurs du Sud à tous les niveaux et recommandé l'amélioration des échanges dans les pays partenaires entre les délégations de l'UE et les associations représentant les autorités infranationales. PLATFORMA a aussi réitéré le besoin d'une étude spécifique sur les façons d'impliquer les autorités locales et régionales dans les nouvelles procédures d'aide, comme l'appui budgétaire décentralisé par exemple. Les membres de PLATFORMA ont également insisté sur le fait que les autorités locales et régionales pouvaient servir de catalyseurs pour une plus grande coordination entre les différents acteurs du développement au niveau local et pouvaient créer un environnement propice aux organisations de la société civile (OSC).

Soutien de la CE aux autorités locales et régionales

PLATFORMA a accueilli favorablement la révision des procédures de la CE à l'égard des actions de développement des autorités locales et régionales et des OSC, lesquelles sont souvent mal adaptées à leur nature et à leurs types d'activités. Les membres de PLATFORMA ont rappelé la nécessité de simplifier les méthodes de sélection et de faire meilleur usage de l'expertise pratique des villes et des régions. PLATFORMA a enfin proposé que des mécanismes d'appui à plus long terme soient mis à la disposition des autorités locales et régionales dans les pays partenaires.

Source : www.platforma-dev.eu

participation des citoyens à l'échelon local est cruciale pour garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes ;

5. L'autonomie locale doit être reconnue et respectée sur les plans politique, administratif et financier.

Les bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux soutiennent les procédures de décentralisation et de gouvernance locale dans les pays en développement depuis 20 ans. Les évaluations des programmes de ces donateurs ont souligné l'importance de ces processus et la nécessité d'adopter une approche à niveaux multiples, impliquant autant les structures nationales

qu'infranationales. Des études ont démontré qu'en général les interventions sur le terrain n'étaient pas suffisamment intégrées à la stratégie globale du bailleur. La décentralisation et l'appui à la gouvernance locale devrait être conçus dans une perspective à long terme, avec assez de ressources et une analyse solide des dynamiques contextuelles au sein desquelles les acteurs évoluent.¹ Le rapport de la Banque mondiale sur l'appui à la décentralisation (Pyndt, H. & Steffensen, J., 2005) estimait que, pour assurer le caractère durable des résultats souhaités, le soutien aux autorités locales devait durer au moins

¹ Voir par exemple : OCDE/CAD, Série d'Évaluations (2004) ; NORAD, Évaluation (2008) ; et SDC (2011).

10 ans. L'Union européenne a récemment entrepris une évaluation thématique globale du soutien de la Commission européenne à la décentralisation et à la gouvernance locale au cours des 10 dernières années, ce qui a permis de dégager des conclusions similaires à partir de sa propre expérience (voir chapitre 3).

En dépit de ces programmes variés de décentralisation et de gouvernance locale, l'accès au financement constitue toujours un enjeu majeur pour les autorités locales et régionales dans les pays en développement. En outre, la tendance actuelle consistant à remplacer le financement de projets par l'appui budgétaire global et par l'appui budgétaire sectoriel, ce qui correspond aux engagements sur l'efficacité du développement de la Déclaration de Paris (2005), a eu des effets négatifs. L'attention accordée aux ministères nationaux, combinée au soutien par projet au niveau de la communauté, crée un « fossé micro-macro », où les instances intermédiaires sont ignorées.²

Appui entre pairs des autorités locales et régionales

Pendant ce temps, au niveau infranational, les autorités locales et régionales ont échangé et appris les unes des autres durant plusieurs décennies afin de développer leurs capacités et leur aptitude à répondre aux besoins des populations. La coopération pour le développement des autorités locales et régionales vise, entre autres, à renforcer les autorités infranationales dans différentes régions du monde par divers moyens et grâce à l'aide d'acteurs variés, en balayant un large spectre de champs d'intervention, sans jamais perdre de vue son but ultime : contribuer à la réduction de la pauvreté.

Cependant, cette expérience et ce travail doivent encore être mieux connus. Une description détaillée de l'approche des autorités locales et régionales et de leurs associations est nécessaire pour démontrer ce que ce type de coopération apporte au développement d'un pays, ainsi que sa valeur ajoutée lorsqu'on la compare à celle d'autres acteurs dans le domaine du développement. Il est donc vital de prendre acte des forces, faiblesses, opportunités et risques de ce modèle de coopération. Aussi, bon nombre d'organisations d'autorités locales et régionales se démènent pour s'acquitter de cette tâche à tous les niveaux (national, européen et international).³

² Van Reesch, E. (2008).

³ CGLU a préparé une prise de position sur « L'importance des autorités locales et la coopération pour le développement ». Adoptée en décembre 2012, cette prise de position analyse les forces, les faiblesses, les opportunités et les risques de la coopération au service du développement décentralisé. (CGLU, 2012).

Une meilleure compréhension de la valeur ajoutée générée par la coopération pour le développement des autorités locales et régionales pourrait en outre contribuer à accroître le soutien financier disponible pour les partenariats de coopération décentralisée. Celui-ci est actuellement assez limité au regard du montant total de l'Aide publique au développement (APD) dans le monde. Un survol de l'action et du cadre en matière de coopération décentralisée pour chaque État membre de l'Europe et, lorsque disponible, une estimation des fonds destinés à la coopération pour le développement des autorités locales et régionales, se trouvent en Annexe 1. Les pratiques de mobilisation ou d'utilisation des fonds seront expliquées dans les parties suivantes.

Une voix européenne en faveur de la coopération des autorités locales et régionales pour le développement

La coopération des autorités locales et régionales a vu grandir son importance en tant qu'outil complémentaire à la coopération des gouvernements centraux dans l'appui à la gouvernance des pays en développement. La reconnaissance croissante de la gouvernance à multi-niveaux et du principe de subsidiarité au sein de l'Union européenne a aussi ouvert un espace propice à l'autonomie des autorités locales et régionales dans la sphère de la coopération pour le développement.

Au sein de l'Union européenne, cette reconnaissance a été acquise, comme le précisait l'introduction, grâce au rapport de Pierre Schapira (actuel porte-parole politique au sein de PLATFORMA Adjoint au maire de Paris), ainsi qu'au lancement du programme européen « Acteurs non étatiques et autorités locales » en 2008, alors que paraissait la communication de la Commission européenne sur les Autorités locales en tant qu'acteurs du développement. En annexe de la communication figurait la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, qui établit les principes et les règles pour une plus grande efficacité dans le soutien à la gouvernance locale et à la décentralisation dans les pays en développement, en s'appuyant sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Avec ce cadre de travail, certaines associations d'autorités locales et régionales actives dans le plaidoyer auprès des institutions européennes se sont réunies en 2008, à l'initiative du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE). La création de PLATFORMA en tant

que plateforme de coordination informelle a été promue par un groupe d'autorités locales et régionales et leurs associations. PLATFORMA est principalement financée par la Commission européenne.

Les membres de PLATFORMA s'engagent pour une reconnaissance politique accrue de l'implication des autorités locales et régionales dans la coopération au développement, ainsi que pour un dialogue approfondi avec les institutions européennes dans ce domaine. Au cours du « Dialogue structuré » sur l'implication des OSC et des autorités locales dans la coopération de la CE pour le développement en 2010 et 2011, PLATFORMA a rassemblé les associations européennes d'autorités locales et régionales. De plus, PLATFORMA a contribué au suivi du programme thématique de la CE « acteurs non étatiques et autorités locales », tout en prenant part au dialogue concernant le nouveau cadre pluriannuel européen pour la coopération au développement. PLATFORMA poursuivra en ce sens en vue de la prochaine communication sur les Autorités locales dans le développement.¹

Au sein du Comité des Régions, la Commission Citoyenneté, gouvernance, affaires institutionnelles et extérieures (CIVEX) conseille également l'Union européenne sur le rôle des autorités locales et régionales en matières de politiques de coopération pour le développement.

En outre, l'Union européenne a mis sur pied plusieurs programmes régionaux, conséquents, qui visent le renforcement des autorités locales dans les pays partenaires (ASIA-urbs, CIUDAD, MEDPACT et URB-AL). Certains programmes, par exemple ARIAL, fournissent un soutien aux autorités locales et régionales et à leurs associations dans les pays partenaires. Le principe qui sous-tend ces programmes est que le renforcement des autorités locales et régionales n'est uniquement possible que lorsque celles-ci sont activement impliquées dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement. À la faveur de ces programmes, les autorités locales et régionales se trouvent mieux préparées pour entamer le dialogue avec l'Union européenne sur les questions de développement local.

Cette reconnaissance s'accroît également au niveau international, même si beaucoup de progrès restent à accomplir pour une reconnaissance pleine et entière de la part de toutes les instances décisionnelles. L'organisation mondiale rassemblant les villes, les autorités locales et leurs associations, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), s'est vue octroyer un siège au comité consultatif du Forum pour la coopération en matière de développement de l'ONU (FCD) et jouissait du statut

d'observateur lors du précédent Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE. Toutefois, le Comité de pilotage du Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, récemment créé, n'inclut parmi ses membres aucun représentant direct des autorités locales ou régionales, et tous les efforts pour remédier à cette carence sont demeurés vains à ce jour.

L'évolution du paradigme de l'aide

Cette étude ne peut passer sous silence l'évolution rapide du paradigme de l'aide, qui entraîne des changements considérables tels que :

- l'extension de l'agenda du développement, qui couvre désormais un large éventail de défis mondiaux et de « biens publics mondiaux », qui doivent être pris en compte à travers des arrangements institutionnels et des modes de financement innovants (au-delà de l'aide) ;
- l'émergence de nouvelles puissances, de pays émergents comme les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), mais d'autres aussi, ainsi que d'une série de « nouveaux » acteurs sur la scène du développement comme le secteur privé, les autorités locales et régionales, les fondations et les mouvements sociaux, le tout en parallèle d'une attention croissante portée au développement économique, au partenariat public-privé et à la revitalisation de la coopération Sud-Sud ;
- l'évolution de l'agenda de la coopération internationale, de la Déclaration de Paris (2005) au Programme d'action d'Accra (2008), puis, enfin, au Partenariat de Busan (2011), qui confère clairement des responsabilités aux pays partenaires et adhère au concept de « l'efficacité du développement » (voir l'encadré 1).

Le changement de paradigme de l'aide soulève des questions fondamentales à propos de la valeur ajoutée et des rôles des divers acteurs dans la coopération pour le développement, dont ceux des autorités locales et régionales européennes. La manière dont le soutien aux autorités locales et régionales est affecté par ce bouleversement sera traitée dans la partie 2.3.

¹ Pour plus d'information, consulter le site : www.platforma-dev.eu.

ENCADRÉ 1 Le Partenariat de Busan et quelques implications pour la coopération en vue du développement décentralisé

Histoire des débats sur l'efficacité du développement

En 2005, les pays du CAD de l'OCDE approuvaient la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : il s'agissait de s'assurer d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement avec un maximum d'efficacité. La Déclaration de Paris était avant tout un agenda destiné aux bailleurs de fonds et aux États, par lequel les pays développés et ceux en développement s'entendaient sur une série d'engagements visant à optimiser l'efficacité de l'aide. Les bailleurs en particulier s'y engageaient à mener une coopération plus exigeante en terme de développement de leurs partenaires, à faire preuve de davantage de coordination entre eux pour réduire les superpositions de programmes, à travailler dans le sens de résultats concrets et à partager la responsabilité d'une mise en œuvre transparente.

Lors du Forum de haut niveau qui a suivi à Accra (2008), il est devenu évident que d'autres acteurs, dont les parlementaires, les autorités locales et les OSC, n'étaient pas pris suffisamment en considération. En 2009, la Prise de position de CGLU sur la Gouvernance locale et l'efficacité de l'aide appelait à une plus grande inclusion des autorités locales dans les débats sur la question.

Le 4^e Forum de haut niveau à Busan (2011) examinait les progrès et les résultats de l'accord obtenu avec les bailleurs en 2005 et prenait le parti d'une approche plus inclusive et démocratique pour un agenda de développement efficace.

Reconnaissance des autorités locales dans les déclarations des Forums de haut niveau

Résultat des efforts de lobbying de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), de concert avec le PNUD et le DeLoG (groupe informel des bailleurs de fonds pour la décentralisation et la gouvernance locale), ainsi que leurs membres qui sont des autorités locales et régionales, tant le Programme d'action d'Accra (2008) que le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) ont reconnu le rôle des autorités locales dans la mise en place d'un développement efficace. Les bailleurs de fonds et autres acteurs du développement se sont engagés à « travailler plus étroitement [...] avec les autorités locales [...] dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des politiques nationales et des plans de développement » (Programme d'action d'Accra), car « [...] les autorités locales jouent des rôles critiques en faisant le lien entre les citoyens et les gouvernements et en offrant un socle solide de légitimité démocratique aux agendas de développement des pays » (Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement).

Le document du Partenariat de Busan précise que le soutien futur aux autorités locales devra les rendre capables de remplir plus pleinement leurs rôles en amont et en aval de la fourniture de services, ce qui optimiserait la participation et l'obligation de rendre des comptes aux échelons infranationaux. Le document insiste aussi sur les efforts qui seront faits pour renforcer les capacités locales à s'engager efficacement dans des coopérations Sud-Sud ou tripartites.

Principes de coopération pour le développement efficace

Le document du Partenariat de Busan met l'accent sur la nécessité d'élargir le champ d'application des défis du développement efficace : puisque les autorités locales ont davantage un rôle de partenaire de développement que de bailleur de fonds, elles se sont en effet concentrées sur « l'efficacité du développement » plutôt que sur « l'efficacité de l'aide ».

Le document rédigé à Busan remaniait légèrement les principes de la Déclaration de Paris de 2005, qui portait sur l'efficacité de l'aide. Ils se présentent aujourd'hui comme suit :

1. Responsabilité du choix des priorités de développement aux pays en développement ;
2. Priorité aux résultats ;
3. Partenariats inclusifs en matière de développement (ouverture, confiance, respect et apprentissage mutuels) ;
4. Transparence et obligation de rendre des comptes aux autres acteurs.

Efficacité du développement au niveau local et régional

Ces principes peuvent nous aider à évaluer l'efficacité de la coopération pour le développement au niveau infranational.

— Le principe d'appropriation signifie que tous les acteurs du développement doivent soigneusement tenir compte des priorités et des plans de développement local, régional ou national, et faire en sorte que le partenaire local soit aux commandes au moment de définir les objectifs du partenariat et de diriger la mise en œuvre de ses politiques de développement. Les autorités locales et régionales doivent aussi participer à l'identification et à la mise en place des priorités nationales de développement, ainsi qu'à la conception des plans de développement nationaux. Ce rôle doit être respecté par le partenaire européen, dont la fonction consiste à renforcer leur aptitude à remplir leur mission.

— Se concentrer sur les résultats est la clef de tout partenariat avec les autorités locales et régionales. Celles-ci ont besoin de renforcer leurs capacités en vue d'une meilleure gestion des résultats, du suivi, de l'évaluation et des progrès en communication. Les autorités locales et régionales échangent également de l'information sur les différentes démarches de planification et se coordonnent entre elles, ce qui permet de générer des effets multiplicateurs et de faire la démonstration des impacts de la coopération décentralisée pour le développement.

— Les principes de partenariats inclusifs de développement, ainsi que de transparence mutuelle et d'obligation réciproque de rendre des comptes signifient essentiellement que tous les partenaires doivent partager une responsabilité transparente pour obtenir de bons résultats dans le développement, le tout de façon ouverte et respectueuse, dans une perspective de réciprocité et dans l'intérêt des deux partenaires. L'obligation de rendre des comptes assure la proximité de principe avec le citoyen : du point de vue des autorités locales et régionales, cette obligation de rendre des comptes, d'abord horizontale (entre partenaires de développement), puis verticale (entre les strates de gouvernement et devant les citoyens du pays partenaire), doit être encouragée par la coopération décentralisée pour le développement.

A woman in a red and black striped top and a colorful patterned skirt is operating a manual water pump. She is holding the handle of the pump, which is a blue metal rod with a black wheel. The pump is mounted on a concrete structure. In the background, there are trees and a dirt path. Several yellow plastic jerrycans are visible on the ground near the pump. The scene is set in a rural area with lush greenery.

2

La grande
diversité des
partenariats
locaux et régionaux

Pourquoi et comment les autorités infranationales s'engagent dans la coopération au développement

Repères historiques

Les autorités infranationales mènent des activités internationales depuis près d'un siècle. Leur première organisation internationale, l'Union internationale des autorités locales (IULA), fut établie en 1913. En 2004, IULA a fusionné avec la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) pour créer Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), l'organisation mondiale qui regroupe les autorités locales et régionales, ainsi que leurs associations.

Au fil des ans, des politiques de développement et des partenariats ont émergé, ont évolué et existent maintenant sous de nombreuses formes différentes. Si les jumelages traditionnels ou les partenariats de ville à ville se poursuivent, beaucoup ont désormais de nouvelles visées. Nous le verrons en détail dans cette section. Enfin, de nouvelles formes de coopération, telle que la coopération tripartite ou la coopération Sud-Sud, sont de plus en plus répandues.

Motivation et réciprocité

Les partenariats et les accords de coopération entre autorités locales et régionales ont été et sont toujours le résultat de plusieurs éléments : des liens historiques, linguistiques, culturels ou encore de solidarité ; la volonté de s'impliquer dans des relations internationales ou diplomatiques ; la présence de groupes immigrés dans les pays européens ; les appels à projets auxquels ont répondu des villes ou des régions européennes ou partenaires en vue de partenariats ; ou enfin la participation à des réseaux généralistes ou thématiques d'autorités locales et régionales.

Beaucoup de nouveaux liens et d'accords ont une motivation économique, comme les liens entre des villes ou des régions d'Europe et celles de pays émergents présentant un réel potentiel commercial (tels que le Brésil, la Chine ou l'Afrique du Sud). Or ces partenariats comportent souvent des enjeux relevant du développement avec un transfert d'expertise opéré par le pays européen concerné.

En général, bon nombre d'initiatives de coopération mettent en lumière la réciprocité sur laquelle se fondent leurs activités (voir l'encadré 2). En particulier en période de difficultés économiques, les bénéfices pour les partenaires européens gagnent en importance afin de justifier l'implication des autorités locales et régionales dans la coopération pour le développement, à côté des arguments traditionnels de solidarité et de contribution à la réduction de la pauvreté.

Encadré 2 Réciprocité des partenariats infranationaux pour le développement

Degré de bénéfice pour le partenaire du Nord

Niveau individuel

- Personnel
 - Conscience sociale et citoyenneté du monde
 - Compréhension culturelle
 - Expérience et connaissances internationales

- Professionnel
 - Compétence internationale
 - Maîtrise de langues étrangères
 - Réflexion sur ses propres pratiques professionnelles
 - Tolérance et compréhension interculturelles
 - Satisfaction à l'égard de l'emploi

Niveau organisationnel

- Renforcement des ressources humaines
- Accès à d'autres sources de coopération financière et technique
- Établissement de nouveaux liens institutionnels
- Visibilité internationale et renforcement du pouvoir de négociation

Niveau communautaire

- Amélioration des services fournis en raison d'échanges d'expérience et d'un accès aux pratiques ou aux politiques d'autres pays
- Compréhension mutuelle : promotion de la tolérance et de la compréhension interculturelles et renforcement de la cohésion sociale au niveau local
- Développement économique, investissement, commerce et tourisme

Source : Données adaptées de Tranberg Bjørndal, M. et. al. (2012)

Une grande variété de partenariats¹

Tout comme il existe plusieurs manières de conclure un partenariat et un accord de coopération, les modalités du soutien diffèrent considérablement. Auparavant, les partenariats s'appelaient simplement « jumelages » ; aujourd'hui, en plus de ce terme, d'autres sont fréquemment employés : coopération de ville à ville, coopération municipale internationale, coopération ou partenariat pour le développement entre autorités locales et régionales, coopération décentralisée ou infranationale pour le développement, etc. Dans la publication présente, ces termes sont utilisés indifféremment, car son but n'est pas de définir exactement chacune de ces approches, mais plutôt de déterminer leur valeur ajoutée à l'aune des approches d'autres acteurs.

Les différences dans la terminologie peuvent décrire des approches légèrement différentes : dans certains cas, les autorités locales ou régionales agissent comme donateurs et financent les activités d'ONG, tant en Europe que dans les pays partenaires, et leur objectif principal n'est pas de transmettre leur propre expérience à leur homologue. Quoi qu'il en soit, le fait qu'une autorité locale ou régionale soit impliquée de chaque côté du partenariat assure la pérennité de la coopération.

D'autres partenariats se vouent à l'échange de savoir-faire entre partenaires institutionnels. Ces partenariats se fondent sur un accord entre deux acteurs infra-étatiques

ou plus, œuvrant ensemble pour apprendre de l'autre, échanger et partager des expériences afin d'en tirer profit pour leur propre développement. Ces partenariats visent à contribuer au développement local ou régional et au renforcement des capacités des gouvernements locaux et régionaux, avec en ligne de mire la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Développer les capacités internes des autorités locales et régionales, ou des organisations qui les regroupent, ne peut se faire de façon isolée : les autorités locales et régionales sont les catalyseurs d'une croissance qui dépend de beaucoup d'autres acteurs dans une municipalité ou une région. Les activités de coopération au développement de nombreuses autorités locales et régionales européennes impliquent donc directement des organisations de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs, autant dans leur propre pays – où il s'agit de réunir des appuis aussi larges que possible au sein des populations et d'accroître la conscience sociale parmi leurs concitoyens – que dans le pays en développement – où il s'agit d'assurer l'implantation du projet dans les cultures et les communautés locales de façon à y susciter l'adhésion.

L'encadré 3 présente un panorama simplifié des diverses formes de partenariats. Cette liste non exhaustive donne une idée de leurs objectifs, lesquels varient dans la durée. Ces différents types de partenariats supposent des activités et des approches multiples, qui vont de l'échange culturel à l'assistance technique relevant d'enjeux tels que la planification urbaine et rurale, le

¹ Voir l'Annexe 1 pour davantage d'information.

Encadré 3 Types de coopération des autorités locales et régionales européennes

Types	Objectifs	Période
Jumelage	Traditionnellement pour promouvoir la compréhension mutuelle et la paix ; se concentre sur l'échange culturel	Depuis la Seconde guerre mondiale
Solidarité / partenariats de reconstruction	After civil wars, national disasters or political persecution	Par exemple au Nicaragua, en Afrique du Sud ou, plus récemment, en Haïti
Partenariats pour le développement institutionnel	Développement institutionnel des autorités locales ou régionales (de pair à pair) ou de leurs associations (Renforcement des capacités associatives) en vue d'une gestion optimale de leurs responsabilités et des tâches liées aux services fournis à leurs citoyens (ou membres)	Surtout depuis les années 80
Partenariats territoriaux avec implication significative d'ONG	Partenariats de développement local et régional qui déploient leurs activités essentiellement par l'intermédiaire d'ONG, dont les actions visent à améliorer les conditions de vie des citoyens	Surtout depuis les années 80
Partenariats de réseautage thématique	Réseaux dédiés aux défis comme les changements climatiques	Depuis la moitié des années 80
Partenariats à motivation économique	Positionnement stratégique international visant des enjeux de développement ouvrant des perspectives de relations d'affaires	En particulier depuis la dernière décennie

Source : CGLU (2012)

traitement des déchets, la bonne gouvernance, l'administration publique ou bien le développement économique.

Le jumelage, ou le partenariat de pair à pair, est consacré aux échanges citoyens par le biais de visites et de contacts – que ce soit entre écoles, élus ou fonctionnaires de deux municipalités ou plus.

Les partenariats de solidarité existent surtout dans les pays aux prises avec une situation conflictuelle, une crise ou une catastrophe naturelle, ou postérieure à elles. Les municipalités ou les régions européennes soutiennent les autorités infranationales touchées et en reconstruction, les aidant à remettre sur pied leurs services publics après des événements tragiques comme une guerre civile ou un séisme. Ce type de soutien peut se mettre en place de façon spontanée, immédiatement après la crise, ou bien elle peut prendre la forme d'un appui à plus long terme lorsque le processus est plus long en raison de l'absence d'un véritable gouvernement central démocratique : les échelons locaux et régionaux sont habituellement plus réceptifs aux besoins des citoyens.

La troisième catégorie de partenariats, celle du **renforcement institutionnel**, est couramment employée par les pays du Nord de l'Europe. Elle cherche à s'assurer que le partenaire mette en place des compétences suffisantes pour s'acquitter de ses tâches et de ses devoirs, afin de devenir un fournisseur de services efficace, transparent et obligé de rendre des comptes. Ce partenariat choisit habituellement une approche de pair à pair où une assistance technique est proposée. Cela ne signifie pas que nul autre acteur ne prend part au partenariat ; ainsi, des écoles ou des entreprises de gestion de l'eau ou de déchets peuvent jouer un rôle important dans un tel partenariat. Néanmoins, l'accent est clairement mis sur le lien institutionnel en tant que tel. Il est judicieux de souligner que cette catégorie inclut le renforcement des capacités associatives de ville à ville, de région à région et d'association à association. Le renforcement des capacités associatives vise à consolider une association en optimisant les services qu'elle rend à ses membres et le lobbying qu'elle exerce sur le gouvernement central, tout en développant une gestion interne et financière intelligente et durable.

Au fil des décennies, les échanges de pair à pair ont évolué et se sont professionnalisés. Dans plusieurs pays du Nord, ces initiatives de coopération sont coordonnées à l'échelle nationale par les associations d'autorités locales ou régionales responsables de la gestion d'un programme coordonné et plus large. Il s'agit d'atteindre une optimisation maximale et d'obtenir des résultats clairs.

Les **partenariats territoriaux accordant une grande place aux ONG dans leurs activités de coopération** sont privilégiés par les régions, ainsi que par les autorités locales et régionales du sud de l'Europe, où un rôle plus central est conféré aux ONG, tant dans le pays européen que dans le pays partenaire. Dans certains cas, des agences de développement locales sont créées pour

mener des actions de coopération conjointes. Contrairement à la catégorie précédente, cette approche n'insiste pas nécessairement sur le lien institutionnel entre les autorités locales ou régionales. Pareil lien constitue cependant une condition préalable ou une motivation pour lancer des projets avec des ONG.

Dans certains pays, les ONG reçoivent des subventions des municipalités ou des régions pour mettre en œuvre des projets destinés au développement local ou régional dans les pays partenaires, le plus souvent à travers des appels à projets.

La plupart des partenariats de coopération internationale initiés récemment par des municipalités ou des régions européennes ciblent des **opportunités d'affaires potentielles**, et les partenariats tripartites sont communs. L'échange et l'apprentissage mutuel y représentent une motivation supplémentaire, le partenariat rehaussant par ailleurs la stature internationale et commerciale des partenaires.

Récemment, **les réseaux d'autorités locales et régionales** dans les pays respectifs des partenaires ont acquis une importance croissante dans l'échange d'expériences et de connaissances sur les défis mondiaux ayant un impact sur les autorités locales et régionales. Ces réseaux peuvent avoir un caractère généraliste ou thématique.

Cadres légaux des États membres sur la coopération pour le développement à l'échelon infranational

Afin de pouvoir décrire la mise en œuvre d'activités de coopération pour le développement par des autorités locales et régionales, il faut connaître les structures institutionnelles et les cadres permettant aux gouvernements infranationaux de s'engager dans la coopération au développement.

L'encadré numéro 4 montre que le cadre légal n'a pas toujours d'impact sur l'activité réelle des autorités locales et régionales. Une politique existe parfois, mais sans susciter d'initiatives valables et sérieuses de développement décentralisé ; ailleurs, malgré des contraintes légales sur la coopération au développement, on constate la présence d'activités de coopération décentralisée.

Il est à noter que les nouveaux États membres de l'UE ont adopté des politiques étrangères et des stratégies en vue de la coopération pour le développement au moment de leur adhésion à l'Union européenne. Historiquement, ces pays ont accordé une attention particulière aux pays de l'Est comme la Moldavie, l'Arménie ou l'Ukraine. Les accords de partenariat entre villes et régions, quand ils existent, se concentrent généralement sur cette région. Les contributions financières destinées aux partenariats infranationaux demeurent toutefois assez faibles.

Bien que la Communication de la Commission européenne sur les autorités locales (2008) ait insisté

Encadré 4 Degré d'implication dans la coopération décentralisée au regard des cadres légaux des États membres de l'UE

Degré d'implication	États membres de l'UE	Cadre légal
Élevé	Belgique, France, Italie, Espagne et Suède	Un cadre légal définit les paramètres d'activité des autorités locales et régionales (ALR) dans le financement de la coopération au développement
	Allemagne (régional), Finlande et Pays-Bas	Aucun cadre légal formel ne définit les activités des ALR dans le financement de la coopération au développement
Moyen	Danemark, Allemagne (local) et Royaume-Uni	Aucun cadre légal soutenant les activités des ALR dans le financement de la coopération au développement
Faible	Hongrie, Pologne, Lettonie, Luxembourg et Roumanie	Le cadre légal définit les paramètres d'activité des ALR dans le financement de la coopération au développement
	Autriche, Estonie, Portugal, Malte, Slovaquie, Lituanie et Bulgarie	Aucun cadre de soutien définissant les capacités des ALR à s'engager financièrement dans la coopération au développement
	République tchèque, Chypre, Irlande, Grèce et Slovaquie	Aucun cadre légal : contraintes sur la capacité des ALR à s'engager dans la coopération au développement

Sources : Copsey, N. & Rowe, C. (2012) ; CCRE (2003) ; OCDE (2005)

sur le rôle des autorités locales et régionales en tant que bailleurs de fonds, les autorités locales et régionales européennes se perçoivent bien davantage et avant tout comme des partenaires ou des acteurs du développement. Si les ressources financières sont en effet des catalyseurs pour la coopération dans divers États membres de l'UE, les fonds provenant des échelons locaux ou régionaux ne sont pas disponibles dans tous les pays de l'UE. L'objectif principal de la coopération réside alors dans la confiance, l'assurance et l'égalité.

Dans huit États membres de l'UE, la contribution des autorités locales et régionales est comprise dans le total des chiffres officiels de l'APD.¹ En Belgique, en Allemagne et en Espagne particulièrement, celle-ci constitue une proportion substantielle du total de l'APD (en Espagne, cette contribution s'élevait à environ 15 % avant la grave crise économique qui touche le pays). Ce phénomène peut s'expliquer principalement par la nature (quasi) fédérale des systèmes en vigueur dans ces pays, où des régions fortes contrôlent d'influents agences de développement.

Dans d'autres pays, les chiffres de l'APD incluent uniquement les projets financés par le ministère des Affaires étrangères. Si ce ministère contribue aux programmes ou aux projets municipaux de coopération internationale, ce montant figure aussi dans le bilan de l'APD, bien qu'il ne soit pas identifié comme tel. Par ailleurs, là où les gouvernements nationaux n'incluent que leur propre contribution à la coopération pour le

développement, cela ne signifie pas nécessairement que les autorités locales et régionales ne contribuent pas d'elles-mêmes, financièrement ou en nature, à la coopération au développement. Dans certains pays, l'association des autorités locales et régionales analyse l'action internationale de leurs propres municipalités ou régions. C'est toutefois une tâche extrêmement exigeante que celle de garder une vue d'ensemble sur les budgets destinés à la coopération pour le développement, de même que sur les divers projets, en raison des fréquents changements qui les affectent, du grand nombre d'acteurs et de la variété de méthodes par lesquelles ces sommes sont traitées dans les budgets des autorités locales et régionales. De plus, il n'existe aucun instrument commun parmi les organismes concernés sur la façon de mesurer la contribution des autorités locales et régionales, y compris le temps de travail du personnel et le matériel.

Pour toutes ces raisons, il est très difficile de dresser un inventaire complet des contributions financières des États membres de l'UE à la coopération pour le développement local et régional. On sait cependant qu'elles sont modestes. Dans la plupart des pays, le nombre de personnes se consacrant à la coopération décentralisée et la taille des subventions qui y sont allouées restent limités en regard du montant total de l'APD. La coopération au développement international ne représente habituellement pas une grande priorité aux yeux des autorités locales et régionales, ni à ceux de leurs associations ; aussi leurs contributions sont plutôt modestes.

Quoi qu'il en soit, « *malgré les sommes limitées qui sont en jeu, plusieurs membres [de l'OCDE] considèrent que les autorités locales peuvent apporter une contribution significative à la coopération pour le développement, en particulier par le transfert au pays partenaires de leur savoir-faire et de leur expérience en matière d'administration locale. En ce qui*

1 L'étude de l'OCDE (2005) détaillait le budget alloué à l'aide publique au développement par les autorités locales des pays du CAD. Les membres de l'UE qui mentionnaient la contribution des autorités locales et régionales étaient l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. On comptait aussi des États déclarant que ce montant était trop faible pour justifier la charge administrative de collecter l'information. Dans d'autres pays, la réponse fut qu'aucune activité de ce type n'existait chez eux.

concerne le financement des activités d'aide, si les autorités locales demeurent des acteurs modestes, elles sont par contre bien placées pour promouvoir le développement auprès de l'opinion publique dans les pays donateurs, pouvant ainsi aider à mobiliser des ressources additionnelles destinées à l'aide. » OCDE (2005), p. 9

Coordination et synergies avec les interventions des gouvernements nationaux

Dans quelques pays de l'UE, les gouvernements nationaux considèrent l'implication active des autorités locales et régionales dans la coopération pour le développement international avec une certaine réticence, surtout lorsque des intérêts politiques sont en jeu ou lorsque d'importantes réductions budgétaires sont imposées à cause de la crise financière et économique.

Néanmoins, simultanément, les dernières décennies ont vu les autorités locales et régionales devenir des acteurs essentiels dans l'arène internationale, et il est évident que les États ne devraient plus les considérer comme des adversaires travaillant à l'encontre de la politique du gouvernement national.

La coordination et la synergie entre les différents niveaux d'acteurs étatiques aide à ouvrir des fronts communs d'action et fournir aux gouvernements nationaux un large éventail d'expériences pour réagir aux enjeux, aux défis ou aux catastrophes ayant eu un impact au niveau local ou régional.

Comme nous l'avons vu, certains pays incluent la contribution financière des autorités locales et régionales à la coopération pour le développement dans leurs chiffres officiels d'APD, et plusieurs disposent d'un cadre légal de soutien. Ces méthodes dénotent une reconnaissance de l'importance de ce type de coopération et représentent un premier pas dans la recherche de synergies entre la coopération à l'échelon infranational et les acteurs publics nationaux.

Par exemple, en France, le gouvernement national stimule le soutien à la décentralisation et encourage la coordination et l'alignement, tout en privilégiant l'adhésion et l'appropriation locales des projets où les partenaires ont identifié eux-mêmes les objectifs fondamentaux. Mais, parfois, les partenariats restent « autonomes » et ne sont pas intégrés à un programme plus large.

Dans les États (quasi) fédéraux, où les gouvernements régionaux sont plus autonomes, comme en Espagne, la coordination avec l'État central est plus difficile. Les autorités régionales possèdent déjà leurs propres lois sur la coopération pour le développement, leurs politiques et leurs agences. Elles contrôlent à l'intérieur de leur région les mécanismes de soutien aux autorités locales pour les partenariats de coopération décentralisée, ce qui ne garantit pas toujours un alignement avec les politiques nationales de développement.

Dans ces pays, les associations d'autorités locales et régionales ont pour mission de fournir à leurs membres information et conseil, en organisant des rencontres et en exerçant un lobby auprès du gouvernement national au nom de leurs membres. Un bon exemple en est Cités Unies France (CUF).

Les gouvernements centraux du Nord de l'Europe rendent souvent les fonds disponibles pour les programmes municipaux de coopération internationale. Très souvent, ces programmes sont gérés par une association d'autorités locales et régionales, afin de s'assurer que ces partenariats s'inscrivent dans un programme professionnel intégré, à l'intérieur d'un cadre défini de thèmes et de cibles. Ces programmes sont conçus de façon cohérente avec la politique et les priorités de l'État central en matière de développement international et permettent une évaluation et un suivi précis de la valeur ajoutée et de l'impact obtenus. Cette sorte de programme souple est habituellement coordonnée avec les ambassades ou les ONG actives dans le pays partenaire (comme c'est le cas aux Pays-Bas par exemple).

Malgré des synergies et une coordination plus fortes entre l'État et les coopérations infranationales pour le développement avec cette approche, celle-ci suppose une définition plus « verticale », à savoir du haut vers le bas, des objectifs généraux. Or, faire correspondre les besoins du partenaire aux priorités d'une politique préétablie devient un défi d'autant plus grand qu'il faut ensuite assurer une adhésion et une appropriation réelles sur le terrain.

Les autorités locales et régionales travaillent également de concert avec des organisations multilatérales et des gouvernements nationaux, dans l'idée de maximiser l'impact de leur coopération de développement. Dans les pays partenaires, un cadre multilatéral peut jouer le rôle d'un catalyseur en tissant des liens entre différents niveaux de gouvernement, à l'intérieur du champ défini par ses règles conventionnelles. Par exemple, à travers l'Initiative ART, le PNUD a établi des cadres multi-acteurs et multi-niveaux en faveur du dialogue local, régional et national dans 19 pays.² Ces cadres peuvent servir de courroies de transmission reliant expérience, besoins locaux et régionaux et stratégies nationales de développement.

Pour un panorama de la coordination et de la synergie dans chaque État membre de l'UE, voir l'Annexe 1.

Financement des partenariats locaux et régionaux

La section précédente a permis de faire la preuve que le financement de la coopération au développement par des autorités locales et régionales diffèrait considérablement. Il ne faut pas oublier que les modèles qui y sont énumérés ont été remis en question par la crise financière

² Articulation des Réseaux territoriaux et thématiques de coopération au développement humain.

et économique de ces dernières années. Les budgets consacrés à la coopération pour le développement ont été affectés à tous les niveaux.

De façon générale, nous pouvons identifier six types principaux de financement :

1. Ressources propres uniquement

Dans les cas de l'Espagne et de l'Italie, une part significative des fonds provient des budgets municipaux et régionaux. Il arrive que ces sommes soient complétées par des fonds disponibles au niveau national par le biais d'appels à projets (comme en Espagne).

C'est le cas des autorités régionales dans beaucoup de pays européens. Habituellement, les activités de coopération pour le développement des gouvernements régionaux ciblent des autorités publiques ou des ONG, ou une combinaison des deux. Les régions des pays européens financent généralement leurs propres activités de coopération dans les pays partenaires et disposent quelquefois de leurs propres agences permanentes vouées à la coopération pour le développement, dotées de responsabilités et de budgets conséquents afin d'œuvrer à la coopération internationale (par exemple dans les Länder allemand ou dans les régions autonomes espagnoles). Dans les cas de la Belgique, de l'Espagne et de l'Italie, ce sont les régions qui financent les plans municipaux de coopération internationale.

2. Ressources propres et fonds nationaux pour les autorités régionales et locales

Les autorités locales et régionales françaises consacrent des sommes importantes destinées à la coopération pour le développement à partir de leurs budgets propres. En outre, le gouvernement national appuie les projets des autorités locales et régionales à un niveau conséquent (voir Annexe 1).

3. Fonds nationaux directement transférés aux régions ou aux municipalités.

Les fonds consacrés à la coopération régionale pour le développement ne sont généralement pas transférés par l'intermédiaire des associations de gouvernements régionaux, mais sont directement transférés aux régions. Dans certains cas, cela peut se produire pour les autorités locales (comme au Danemark, en Allemagne et au Royaume-Uni) et ces sommes sont complétées par des contributions provenant des autorités locales elles-mêmes.

4. Fonds du gouvernement national transférés en partie aux associations d'autorités locales ou régionales et en partie directement aux municipalités ou aux régions

Une part des fonds pour la coopération décentralisée est transférée par l'intermédiaire d'associations d'autorités locales et régionales, tandis que l'autre part est allouée

directement aux autorités infranationales (par exemple en Flandre et en Suède). Des cofinancements montés par les autorités locales et régionales elles-mêmes existent également.

5. Tous les fonds du gouvernement national passent par des associations d'autorités locales

Les gouvernements nationaux transfèrent tous les fonds disponibles pour les initiatives d'autorités locales et régionales en matière de coopération internationale à des associations nationales d'autorités locales et régionales (en Finlande, aux Pays-Bas et en Wallonie), lesquelles jouent un rôle de coordination consistant à transférer les fonds aux partenariats et à s'assurer que les partenaires soient adéquatement formés pour obtenir les meilleurs résultats possibles. Le cofinancement par les autorités locales et régionales elles-mêmes est rare, sinon inexistant.

5. Les gouvernements nationaux transfèrent les fonds aux associations d'autorités locales

Un nouveau modèle est apparu, qui prévaut désormais aux Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais a donné pour mission à l'association d'autorités locales VNG International de mettre en œuvre les projets au nom des municipalités du pays. L'expertise municipale néerlandaise est mise à profit lorsque nécessaire, tandis que l'association coordonne, met en œuvre et gère le programme de renforcement des autorités locales. Ce modèle permet au gouvernement de s'assurer que l'implication des municipalités se fait de façon coordonnée, en s'alignant sur une approche du développement plus intégrée.

Impact de la coopération des autorités locales et régionales pour le développement

Des programmes très pertinents, efficaces et concrets

Vu les différences entre les projets ou les programmes balisant la coopération décentralisée pour le développement, les évaluations mesurent des résultats et des impacts de natures différentes. Habituellement, les évaluations des programmes de coopération internationale d'autorités locales et régionales¹ montrent que ceux-ci jouissent d'un degré élevé de pertinence et

¹ Cette section est basée sur les évaluations des programmes de Coopération municipale internationale de l'Association des autorités locales et régionales finlandaises (ALFRA), du Centre international pour la démocratie locale (ICLD), de l'Association de l'ASBL flamande des villes et des municipalités (VMSG) et de l'Agence de coopération Internationale de l'Association des municipalités néerlandaises (VNG International).

d'efficacité, qu'ils ont de véritables effets sur le terrain et qu'ils sont durables en comparaison des autres programmes de coopération pour le développement, malgré la fragilité de certains modèles.

Leur pertinence est démontrée par le fait que les secteurs mis en avant dans les projets reflètent des priorités fondamentales pour la gouvernance municipale ou régionale et pour son efficacité. Les projets les plus réussis sont ceux qui ciblent un besoin considéré au départ comme une priorité par le partenaire et/ou qui s'alignent sur des procédures conduites à un niveau administratif supérieur.

Les projets s'appuyant surtout sur des organisations déjà existantes de part et d'autre – à savoir les autorités locales ou régionales –, ainsi que sur des équipes déjà existantes, évitent d'établir des structures parallèles dépourvues de portage politique chez le partenaire. Ces méthodes ont pour effet de se révéler particulièrement durables et de s'inscrire dans la continuité. Il est vital de comprendre que, aux yeux des partenaires du développement, tels que les organisations multilatérales, les États ou encore les organisations de la société civile, l'absence de collaboration avec les autorités décentralisées, locales et régionales, peut s'avérer très coûteuse : caractère peu durable de l'action mise en œuvre lorsqu'elle ne se greffe pas à une politique publique locale ; dédoublement du travail ; confusion au sujet des mandats des autorités locales et régionales ; enfin, méfiance des citoyens.

Dans la plupart des cas, le degré d'engagement tant en Europe que dans le pays partenaire est remarquable et les relations sur le long terme débouchent sur une confiance et un dialogue solides entre les partenaires. Une relation assidue est importante pour en assurer le caractère durable et le renforcement des capacités de développement. Une combinaison d'objectifs à long terme (promotion, formation, etc.) et d'objectifs immédiatement tangibles facilitent la tâche des autorités locales au moment de mobiliser les populations.

Ce type de programme de collaboration se distingue par le fait que les coûts généraux y sont moindres que dans les autres types de programmes de coopération pour le développement (ni dépense de personnel expatrié, ni unité de gestion de programme). Malgré des budgets relativement restreints, ces partenariats parviennent souvent à d'excellents résultats. La forme d'apprentissage la plus efficace est généralement l'approche de pair à pair, qui s'étend dans la durée et instaure à la fois une confiance et une fluidité dans les contacts.

Ces programmes ont aussi pour avantage de générer des effets de levier potentiels, issus de l'apprentissage et des connaissances acquises, entre les différents niveaux de gouvernement. En outre, l'intégration des initiatives de développement au sein de réseaux de liens personnels favorise une motivation accrue du personnel et des élus, motivation qui se révèle plus durable que celle suscitée par des projets ou des programmes spécifiques à durée déterminée.

Relation à long terme dans le soutien du processus de régionalisation au Maroc

La régionalisation a débuté au Maroc en 1997. Depuis 2001, la Région française de Provence-Alpes-Côte d'Azur a entamé un partenariat avec la région de Tanger-Tétouan, dans le but d'appuyer le processus de régionalisation.

Ce partenariat visait à raffermir les compétences de la région marocaine en matière de planification régionale et de consolider sa légitimité en tant qu'institution politique récente. Il a été co-financé par les deux partenaires assurant ainsi l'appropriation.

Grâce à la mobilisation des acteurs locaux, la coopération a permis d'améliorer les services régionaux, surtout dans la protection du patrimoine naturel et culturel, la gestion des forêts et de l'environnement, du développement de l'économie et des infrastructures en zone rurale et de l'aménagement du territoire. Le partenariat a été mis sur pied sur la base d'un bon dialogue avec tous les acteurs concernés : politiciens, professionnels, ministères du gouvernement central, ONG et citoyens. La 1^{ère} phase de la coopération a démarré en 2001 pour finir en 2008. Plusieurs projets sont actuellement en cours, dont la création d'un parc naturel régional et la mise en place d'une politique régionale en faveur de l'économie sociale et solidaire. Le succès de cette coopération s'explique surtout par le fait qu'elle a été bâtie sur un dialogue constructif et une perspective à long terme. Cela a mené à des résultats réels et durables sur le terrain.

Source : Région PACA

Les partenariats de pair à pair, égaux et à coût réduit

À partir de liens commerciaux anciens, diverses institutions de la Ville de Hambourg ont établi des activités de coopération avec leurs homologues de Dar es Salaam, en Tanzanie.

La Société de gestion des déchets de la Ville de Hambourg entretient depuis 2004 un partenariat avec le Bureau de gestion des déchets solides du Conseil municipal de Dar es Salaam. Ce partenariat incluait un échange d'experts en gestion des déchets solides, un soutien technique et organisationnel à l'optimisation de la collecte et à l'élimination des déchets, ainsi que l'instauration d'un système de taxes. En 2009, la coopération a été élargie et un accord a été conclu pour la construction d'une usine pilote de compostage des déchets organiques. Le concept a été développé de manière à être mis en place avec une aide technique et des investissements minimaux. L'usine a été ouverte en février 2010.

Le compostage est l'un des éléments qui contribueront à établir une sécurité alimentaire durable pour la ville, car il réduit le degré de contamination des eaux souterraines autour des décharges et permet simultanément de produire un compost riche en nutriments employé dans l'agriculture. Il est aussi possible de tirer des bénéfices économiques de la vente de compost utilisé comme engrais.

La Société de gestion des déchets de la Ville de Hambourg a fourni non seulement un soutien matériel, mais a aussi transféré des connaissances pour assurer la continuité du projet dans la durée. Le financement fut au départ le fait de la Ville de Hambourg, mais il a évolué vers un modèle de cofinancement, ce qui a accru l'appropriation du Conseil municipal de Dar es Salaam.

Source : Association allemande des municipalités et de la Ville de Hambourg

Qu'est-ce que les projets ou les programmes cherchent à accomplir ?

Les objectifs des programmes évalués se révélaient trop ambitieux dans la plupart des cas. La manière dont un programme de coopération au développement mené par des autorités locales ou régionales contribue à la bonne gouvernance dans le pays partenaire doit être examinée avec la bonne perspective. Sans égard à la qualité des programmes, il y a des limitations structurelles qui sont essentiellement dues aux réalités politiques et techniques du pays partenaire et qui ne peuvent être imputées à l'impact des programmes - comme les processus d'appui à la décentralisation ou les politiques de réformes aux échelons infranationaux dans le pays partenaire, qui créent un environnement propice aux autorités locales et régionales.

Beaucoup des évaluations analysées ont démontré qu'il était nécessaire de s'assurer que l'objectif du projet, du programme ou du partenariat est faisable. Les programmes de développement décentralisé peuvent contribuer à réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, bien que les résultats et l'impact soient plus faciles à évaluer lorsque des objectifs concrets sont identifiés. Des objectifs concrets sont considérés comme atteints quand des capacités institutionnelles ont été renforcées dans des secteurs de compétences du partenaire, comme la gestion de l'eau et des déchets, l'éducation, la santé primaire, l'état civil, la sécurité, le développement économique ou l'aménagement urbain.

Résultats pour les municipalités et les régions

La plupart des évaluations analysées présentaient des résultats (ou indicateurs de résultats) définis en termes

de renforcement des capacités. Les programmes de coopération décentralisée pour le développement visent habituellement à mettre en place des capacités dans le but d'autonomiser les bénéficiaires dans la gestion de leurs propres problèmes. Ces programmes offrent une opportunité d'investir dans l'administration locale ou régionale et dans les relations entre citoyens et l'autorité locale ou régionale. Ceci ajoute une valeur considérable au soutien des modèles de développement local.

Les gouvernements infranationaux se voient renforcés de plusieurs manières : dans la formulation de leur politique et l'élaboration d'une stratégie ; dans la gestion interne et la participation citoyenne ; dans la qualité des services publics rendus et l'impôt ; enfin, dans de nouvelles solutions techniques à des problèmes locaux déjà identifiés.

Les quatre résultats les plus souvent soulignés :

- 1. Une amélioration de la qualité des services publics rendus ;**
- 2. Un rôle accru des autorités locales dans les processus de décentralisation, leur permettant de gérer le développement local d'une meilleure façon, avec des résultats sur le terrain ;**
- 3. La mise en œuvre des principes de transparence, de réelle participation citoyenne et de l'obligation de rendre des comptes ;**
- 4. Un élan pour la crédibilité et la reconnaissance des autorités et de leur rôle de moteur du développement local.**

Sources : Évaluation des programmes de Coopération municipale internationale, entretiens avec des membres de PLATFORMA et CGLU (2012)

La fragilité de certains de ces processus peut en partie s'expliquer par le manque de cadres de soutien nationaux, une rotation de personnel rapide et des coalitions politiques changeantes à tous les niveaux de gouvernement, ainsi que des relations insuffisantes entre les divers programmes de coopération pour le développement. Dans bon nombre de cas, il reste difficile de déterminer l'ampleur et la qualité des résultats dans une perspective à court terme.

La Banque mondiale estime que le cycle normal dans le développement des capacités pour obtenir des résultats durables et démontrables est de 10 à 20 ans ; et qu'afin que les programmes à plus court terme soient efficaces, les procédures de conception et de décision devraient être simplifiées.¹

Impact sur la réduction de la pauvreté

Comme déjà indiqué, la plupart des projets cherchent à influencer sur des processus à long terme. Aussi, l'évaluation de l'impact obtenu est souvent difficile à établir durant la période de partenariat d'un projet. Or un impact ne peut être évalué que dans une dynamique à long terme, et les projets des autorités locales ou régionales s'inscrivent habituellement dans ces dynamiques.

Beaucoup de projets entendent contribuer à la réduction de la pauvreté, surtout grâce à la responsabilisation des citoyens et à l'attention particulière accordée à la situation des personnes pauvres lors des phases de

planification et de mise en œuvre des projets. Bien que les conséquences sur la réduction de la pauvreté n'aient pas été analysées dans toutes les évaluations, les projets visant les services de base – tels que la gestion des déchets solides et celle de l'eau – contribuent sur le terrain à la réduction de la pauvreté.

En ce qui concerne d'autres enjeux, cette causalité est plus difficile à prouver. Dans les projets consacrés à la gestion financière, les bénéfices semblent toucher surtout les groupes à revenu moyen. Quoi qu'il en soit, à plus long terme, les autorités locales devraient pouvoir améliorer les services à mesure que leurs recettes s'accroissent, à condition que les fonds soient utilisés à bon escient.

Plus généralement, il est important de reconnaître qu'il s'agit toujours de processus à long terme et dont la nature est politique (tout dépendant de la répartition du pouvoir et des ressources), tandis que les dynamiques diffèrent d'un projet à l'autre et évoluent dans le temps. Les projets fournissent des exemples dont il est possible de tirer une expérience utile.

Dans la plupart des cas, le bailleur de fonds est sensibilisé aux différents modes de planification requis pour obtenir des résultats en termes de développement durable par le biais d'une coopération avec des autorités locales et régionales. Le bailleur doit aussi comprendre l'importance d'une approche centrée sur les processus, contrairement à l'approche projet utilisée dans d'autres projets de développement plus conventionnels.

Il est en outre pertinent de rappeler que le volume des fonds destinés à la coopération décentralisée pour le

¹ PNUD (2008), p. 5.

Encadré 5 Les cinq forces clés de la coopération décentralisée pour le développement

1. Apprentissage de pair à pair en vue de meilleures connaissances

La transmission de connaissances et d'expérience entre municipalités, lorsque fondée sur la confiance et l'égalité, rend possible un réel processus d'apprentissage. Le partenariat met à profit le savoir unique et approfondi des autorités locales et régionales en matière de services publics, de bonne gouvernance et d'obligation de rendre des comptes.

2. Soutien à long terme à la consolidation des échelons locaux et régionaux des gouvernements

Une relation de longue durée débouche sur la confiance et un dialogue de qualité, ce qui accroît le caractère durable d'un projet et favorise le renforcement avéré et efficace des capacités de développement.

3. Processus durables et à bas coût s'appuyant sur des structures déjà existantes

Renforcer des organisations existantes et éviter de mettre sur pied des

structures parallèles accentuent le caractère durable des projets. Comme il est inutile d'embaucher des consultants dans la durée ou d'établir des bureaux de projets, ces partenariats sont très efficaces en termes de coûts.

4. Effets de levier de l'apprentissage

Les partenariats peuvent engendrer des effets liés à l'apprentissage et aux connaissances acquises entre différents niveaux de gouvernement et différents secteurs de la société. Ils contribuent aussi à l'émergence d'un leadership au niveau local.

5. Réciprocité

Quand les partenariats se construisent sur une base égalitaire, les deux partenaires en profitent. Pour les partenaires européens, cela a pour principaux résultats le développement de la communauté et une citoyenneté active, de même qu'une visibilité internationale et une capacité de solution aux problèmes accrue, entre autres grâce à l'accès à de bonnes pratiques et à un renforcement des ressources humaines.

Sources : Évaluation des programmes de Coopération municipale internationale, entretiens avec des membres de PLATFORMA et CGLU (2012)

Actions concrètes et optimisation

En 2008, un accord de coopération a été signé entre la Région française des Pays de la Loire et l'État du Burundi. Ce projet de coopération (2008-2013) constitue une forme exceptionnelle de coopération entre une région française et un État. Le projet a reçu l'appui du ministère français des Affaires étrangères.

L'objectif est de consolider les services de base et la capacité des structures publiques dans quatre secteurs : le sport, la santé, l'agriculture et l'environnement. La coopération a aussi pour enjeu transversal le développement territorial, la gouvernance locale et le soutien à la décentralisation grâce au transfert des savoirs.

Les solides relations institutionnelles entre les Pays de la Loire et l'État du Burundi inspirent une manière dynamique de mettre en œuvre des activités et d'atteindre l'objectif de durabilité.

Les activités sont définies en consultation avec un large éventail d'acteurs des deux territoires : ONG, universités, hôpitaux, associations locales, etc. Un total de 50 partenaires est impliqué, provenant de part et d'autre du partenariat.

L'action adhère au principe de subsidiarité : les activités de coopération sont mises en œuvre au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens. Les acteurs locaux sont tenus pour capables de parvenir à des résultats visibles et rapides avec des actions concrètes, rendant ensuite l'optimisation des résultats à l'échelle nationale plus aisée.

Par exemple, les soins gratuits pour les femmes souffrant de fistule ont fait l'objet d'une loi nationale suite aux activités impliquant des autorités locales.

Un projet pilote, voué au renforcement des capacités et au soutien à la décentralisation (formation d'élus locaux burundais et échange d'expériences entre autorités locales burundaises et du Pays de la Loire), sera lancé en 2013.

Sources : AFCCRE et Région du Pays de la Loire

développement demeure relativement modeste comparé à celui que les ONG, les gouvernements nationaux et les donateurs européens ou internationaux consacrent à des programmes ou à des projets. Aucune étude ne permet de savoir si l'impact serait différent dans le cas où le volume des fonds équivaldrait à celui des ONG, par exemple. Il est pratiquement impossible de parler d'un impact sans analyser les fonds employés par les programmes.

Obstacles à une harmonisation améliorée et à des synergies avec les autres acteurs du développement

Comme nous l'avons déjà mentionné, développer la capacité interne d'une autorité locale ou régionale, ou celle de son organisation faitière, n'est pas un processus isolé. Les autorités locales et régionales dépendent de plusieurs acteurs, tant au sein de leur communauté que dans le contexte national. Aussi, « l'harmonisation verticale » entre les divers niveaux de gouvernement demeure extrêmement importante. Lorsqu'un projet vise à renforcer la capacité des autorités locales à fournir un

service précis, il est crucial que, à l'échelon national, les politiques de décentralisation soient correctement mises en pratique et que le transfert de nouvelles responsabilités soit accompagné de ressources financières suffisantes.

L'harmonisation est souvent comprise comme une réduction du nombre de partenaires impliqués afin d'éviter la fragmentation ; néanmoins, l'implication des municipalités et des régions, qui constituent une part importante de l'architecture institutionnelle d'un pays, est primordiale.

Certains pays partenaires organisent des groupes de coordination des bailleurs de fonds et, dans certains cas, invitent les associations d'autorités locales et régionales, ou bien les donateurs et les organisations qui soutiennent les autorités locales et régionales. Bien que cette initiative soit souvent une exception, elle est opportune pour s'assurer que la stratégie de développement soit adaptée aux communautés partenaires.

La coordination des interventions des autorités locales et régionales européennes est aussi essentielle pour éviter de surcharger l'autorité (ou l'association) partenaire locale ou régionale. Cependant, pour les autorités locales ou régionales européennes partenaires, il arrive parfois que la coordination devienne difficile en raison des agendas différents des bailleurs de fonds. Par exemple, coordonner un programme international de coopération municipale avec celui d'un autre pays européen, tous deux financés par l'État, est complexe vu les différentes exigences administratives du gouvernement central (mécanismes comptables disparates, cycles de programmation décalés, etc.).

Les autorités locales et régionales échangent déjà l'information et partagent leurs connaissances aux niveaux européen (à travers PLATFORMA) et mondial (à travers CGLU, ORU-FOGAR, l'AIMF et CLGF), encourageant la coopération entre les acteurs. Des efforts sont déployés pour que les acteurs des principaux programmes de coopération et de développement des autorités locales puissent partager leurs expériences et apprendre les uns des autres, afin de professionnaliser davantage leurs pratiques.

Opportunités de synergies et de nouveaux défis pour la coopération locale et régionale au service du développement

Construire sur ces précédents positifs

La section précédente a clairement illustré le potentiel de la coopération locale et régionale pour obtenir des

résultats probants en matière de développement et de gouvernance. Malgré les sommes limitées qui y sont consacrées par l'UE (comparé à celles allouées aux ONG), les autorités locales et régionales ont été capables de faire la preuve de leur nette valeur ajoutée en tant qu'acteurs du développement. Les bailleurs de fonds comme l'UE pourraient bâtir sur ces avantages comparatifs et chercher à accroître la pertinence de leurs propres interventions en établissant des partenariats stratégiques, en optimisant les opportunités de financement pour les autorités locales et régionales, tout en favorisant un environnement plus propice aux dynamiques décentralisées.

Les changements profonds du paradigme de l'aide, déjà mentionnés, peuvent aider à promouvoir de tels liens et les avantages à en tirer. Cette distanciation graduelle du modèle traditionnel d'aide au développement peut être considérée comme une opportunité pour la coopération des autorités locales et régionales, au sens où elle signifie :

- Plus d'attention accordée aux « nouveaux » acteurs du développement, comme les autorités locales et régionales ;
- Une évolution de la gestion de projet traditionnelle vers des approches plus centrées sur les processus – ce qui représente une opportunité pour les autorités locales et régionales actives dans la coopération au développement, qui, on vient de le voir, travaillent essentiellement avec cette approche ;

- Un intérêt grandissant pour les bénéfices mutuels ou la réciprocité qui, en cherchant à promouvoir des partenariats inclusifs et égalitaires, constitue une autre valeur ajoutée du nouveau paradigme. De ce point de vue, il est primordial de travailler ensemble afin d'améliorer les échanges de politiques et consolider les façons de faire. Les réseaux où ces échanges se déroulent offrent un immense potentiel pour la création de bénéfices mutuels ;
- Plus récemment, une priorité donnée à l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux de gouvernement, incluant les autorités locales et régionales. Les processus politiques ciblés par la coopération des autorités locales et régionales participent de ce principe.

Nouveaux défis pour les autorités locales et régionales nés du Partenariat de Busan

Les autorités locales ou régionales seront-elles en mesure d'obtenir une reconnaissance accrue et de s'inscrire dans des synergies plus fortes ? Cela dépendra de la manière dont les autorités locales et régionales elles-mêmes composeront avec le programme de Busan. L'analyse qui suit explore la question de la compatibilité entre les pratiques actuelles de ces autorités et les principes énoncés à Busan. Elle ne cherche pas à fournir des preuves concrètes de la mise en œuvre réelle des principes d'efficacité de l'aide au développement, mais

Groupe de travail CIB : harmonisation des programmes municipaux de développement

Au niveau mondial, le Groupe de travail du Capacity and Institution Building (CIB) (CIB – Renforcement des capacités institutionnelles), l'une des plateformes techniques de Cités et Gouvernements Locaux Unis, rassemble des professionnels issus d'associations d'autorités locales, ainsi que des autorités locales individuelles actives dans la coopération au développement, qui ont pour objectif général d'améliorer la qualité, la coordination et l'harmonisation de leurs interventions de coopération.

Lors des rencontres annuelles du Groupe de travail, des membres ont constaté que le manque d'information sur le travail des autres dans le domaine de la coopération internationale des municipalités et du renforcement des capacités associatives avait mené au dédoublement ou à la superposition de programmes. Ainsi, deux ou plusieurs associations d'autorités locales du Nord ont pu travailler dans un pays du Sud avec le même regroupement d'autorités locales, sur le même enjeu, sans connaître l'existence du programme des autres. Cela a pu conduire à des situations dommageables comme l'organisation d'ateliers séparés avec les mêmes partenaires à la même période. Un pas important vers une meilleure coordination des efforts et une meilleure information sur les programmes est désormais mise en commun sur une base annuelle, afin de savoir « qui fait quoi et où » et d'identifier

les possibilités d'action conjointe. Le Groupe de travail cartographie les interventions des membres du CIB, ainsi que leurs publications et leurs outils principaux. Des mises à jour sont discutées chaque année lors des réunions du CIB. Des cas concrets de coordination ont été inspirés par le Groupe de travail CIB : un bon exemple en est la coordination qui a eu lieu après le séisme en Haïti (voir plus loin).

Le Groupe de travail CIB sert de base de ressources techniques pour CGLU et ses comités politiques et est officiellement lié à la Commission pour la coopération au développement et à la diplomatie des villes. Il a rédigé un document d'orientation sur l'efficacité de l'aide et en élabore actuellement un sur la coopération pour le développement. Ces documents informeront la pratique des membres de CGLU et proposeront une orientation pour favoriser le dialogue avec la communauté internationale des donateurs et les institutions multilatérales.

Le Groupe de travail CIB a joué et continue de jouer un rôle décisif dans l'identification des opportunités dans le secteur de la coopération, tout en offrant une occasion de consolider les relations qu'entretiennent ses membres. Son secrétariat est assuré par VNG International avec l'appui de divers membres.

Sources : www.udlg.org/cib ; et CGLU : Argumentaire sur l'efficacité de l'aide et l'autorité locale (2009).

plutôt de proposer des orientations générales fondées sur des évaluations déjà existantes, ainsi que sur des entretiens avec des membres de PLATFORMA.¹

1. Appropriation

Le degré d'appropriation varie selon les projets de coopération décentralisée pour le développement. Néanmoins, la plupart du temps, l'engagement est élevé, tant en Europe que dans le pays partenaire.

Les projets s'alignent généralement sur les thèmes prioritaires des structures municipales ou régionales concernées, ce qui leur procure une « adhésion locale », laquelle contribue au caractère durable et à l'appropriation des résultats par les partenaires.

Si cela démontre que la plupart des projets suscitent une véritable appropriation locale, il faut cependant rappeler que le document de Busan faisait surtout référence à l'importance de l'appropriation au niveau national. Il est donc judicieux de plaider en faveur d'une appropriation démocratique la plus large possible, où l'État central consulte dûment ses autorités locales et régionales au sujet des priorités de développement.

Cela dit, il faut garder à l'esprit les risques d'une dépendance à l'égard des bailleurs de fonds et se méfier de « la dépendance à l'aide » à tous les échelons, y compris ceux des autorités locales et régionales : la dépendance peut en effet miner l'appropriation par les partenaires et le groupe cible (les citoyens).

2. Résultats

Comme l'expliquait la section précédente, il existe beaucoup de bons résultats découlant de la coopération des autorités locales et régionales.

Cependant, les résultats de la coopération entre les autorités locales et régionales pour le développement constituent le plus souvent des changements de systèmes, ce qui appelle des processus à plus long terme. C'est un défi que d'insérer l'approche projet au sein d'activités de coopération décentralisée pour le développement, comme cela a été démontré dans la littérature portant sur la façon d'impliquer les autorités locales et régionales dans le développement d'un pays. En général, on cherche à trouver un compromis entre des objectifs à plus long terme et des objectifs à court terme.

Un autre défi consiste à optimiser les bonnes pratiques pour assurer un impact maximal des projets individuels. Les contextes de l'optimisation doivent être pris en compte. Ce qui est vu comme un besoin par une autorité locale n'est pas nécessairement un besoin pour

les autorités locales voisines. Une stratégie claire d'optimisation est par conséquent décisive, surtout dans la perspective du principe d'appropriation.

3. Partenariats inclusifs

Les partenariats entre les autorités infranationales sont généralement fondés sur l'égalité, la confiance et le respect ; c'est ce qui leur permet d'être inclusifs. Les relations à long terme favorisent la confiance et un bon dialogue, ce qui favorise en retour l'obligation de rendre des comptes et la transparence mutuelle. Cela accroît également les effets du projet : le processus d'apprentissage entre les partenaires est considéré comme une force décisive de la coopération décentralisée, car elle mène à un développement efficace des capacités.

Même si des partenariats sont inclusifs du point de vue des institutions locales et régionales, il demeure vital d'impliquer aussi les citoyens et les organisations de la société civile autant que possible dans la conception et la mise en œuvre des activités de coopération, en garantissant des processus participatifs.

4. Obligation de rendre des comptes et transparence

Compte tenu du fort degré d'engagement des deux partenaires, l'exigence de rendre des comptes et celle de la transparence réciproque sont en général bien remplies.

Bon nombre de projets de coopération décentralisée se concentrent sur la participation citoyenne et sur les relations avec le gouvernement central. L'obligation de rendre des comptes aux instances supérieures est mieux remplie lorsque les autorités locales et régionales deviennent de véritables partenaires dans les débats nationaux portant sur les politiques de développement et les stratégies à adopter. Quant à l'obligation de rendre des comptes du haut vers le bas, il s'agit de l'une des tâches essentielles des autorités locales et régionales : tout ce qu'elles font (y compris ce qui relève de la coopération décentralisée) doit être au profit de leurs citoyens. Dans ce contexte, le rôle de contrôle des organisations de la société civile est crucial pour veiller à ce que les autorités locales et régionales rendent des comptes.

Dans certains programmes de coopération décentralisée, il s'agit déjà de la préoccupation principale. L'obligation de rendre des comptes au niveau local devrait figurer plus explicitement comme une priorité car il s'agit exactement de la valeur ajoutée des partenariats des autorités locales et régionales par rapport aux autres acteurs du développement.

¹ Un instrument novateur mesurant la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide au développement à l'échelon local a été mis au point par le gouvernement de l'Équateur et le PNUD, par l'intermédiaire de l'Initiative ART. L'instrument a été mis à l'épreuve dans les provinces équatoriennes de Carchi et d'Esmeraldas. (PNUD, 2011).

Coordination et coopération pour la reconstitution des autorités locales et la restauration des services publics en Haïti

Après le tremblement de terre qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010, des mouvements de solidarité se sont manifestés au sein de la société civile et des municipalités au Canada, en France, en Espagne et aux Pays-Bas, entre autres pays, et se sont voués au rétablissement d'une gouvernance efficace et à la restauration des services publics de base fournis par les autorités locales.

En 2010, le ministère haïtien de l'Intérieur et des autorités locales, plusieurs maires et autres représentants des villes touchées par le séisme ont rédigé aux Palmes, dans le sud-ouest du pays, une requête sollicitant un soutien pour une série de municipalités. Cet appel à l'aide a été entendu par Cités Unies France (CUF), la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM), l'Union des Municipalités du Québec (UMQ), la Ville de Montréal, ainsi que par VNG International (l'Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises). Le programme appuie également deux associations d'autorités locales, de même que le ministère haïtien de l'Intérieur et des autorités locales, pour les encourager à jouer un plus grand rôle dans la reconstruction du pays et dans le processus de décentralisation.

Le fait que la coopération ait été sollicitée par les autorités haïtiennes elles-mêmes atteste que ce programme de développement des capacités répond à une demande expresse et correspond aux priorités des autorités locales. En outre, lors de la mise en œuvre des projets, les partenaires accordent une grande attention aux besoins spécifiques locaux et essaient de coordonner leur soutien afin de répondre à autant de demandes que possible. Les projets s'alignent sur le plan national de reconstruction. Les partenaires de la coopération se basent également sur le plan d'action rédigé par le ministère de l'Intérieur et des autorités locales, qui précise les domaines spécifiques dans lesquels les autorités locales ont besoin d'être renforcés. Les projets sont mis en œuvre de concert avec les autorités locales, avec une implication étroite du ministère. Ainsi, chacun peut apprendre ce qui se fait localement et réutiliser les bonnes pratiques, afin de mieux définir la politique nationale et d'inclure les enseignements dans la réglementation officielle.

Rétablissement des capacités institutionnelles et techniques

CUF, les partenaires canadiens et VNG International travaillent selon les principes de transparence, de participation, d'égalité et de lutte contre la corruption, tout en appliquant une approche professionnelle de la coopération pour le développement axée sur les résultats. Leurs projets consistent à restaurer de façon directe et pratique la gouvernance, à établir des canaux de communication entre les autorités locales et leurs citoyens, ainsi qu'à reconstruire la capacité de fonctionnement des autorités locales en tant qu'institutions politiques et administratives permanentes.

Les objectifs précis des projets sont de rétablir les capacités institutionnelles et techniques dans quatre municipalités de la région des Palmes, ainsi que de fournir des services publics

urbains clefs tels que l'éducation, l'aménagement du territoire, la gestion de projet, la gestion financière, des ressources humaines et des communications, en plus de celle de l'eau et des déchets. Les municipalités haïtiennes reçoivent ainsi un appui afin qu'elles retrouvent leur aptitude à gérer les relations avec le gouvernement central et les ONG actives sur leurs territoires. Renforcer les capacités des autorités locales aura un impact direct sur l'environnement, l'économie, la santé et le fonctionnement de ces villes côtières et, par la même occasion, établira les fondations du futur développement économique local. Enfin, le renforcement des autorités locales vise à ce que les systèmes politiques deviennent plus aptes à rendre des comptes, plus transparents et plus participatifs.

Au lancement des activités CUF, les trois partenaires canadiens et VNG International se sont répartis les domaines de travail. Le partage des responsabilités se fit sur la base de l'expertise : CUF œuvre dans l'éducation et la gouvernance, VNG International travaille dans la gestion de l'eau et des déchets, tandis que les partenaires canadiens se consacrent aux questions liées à l'aménagement du territoire, la gestion de projet, ainsi que la gestion financière, des ressources humaines et des communications. De plus, les partenaires canadiens et VNG International maximisent l'efficacité de leurs programmes en partageant les coûts de plusieurs activités et services.

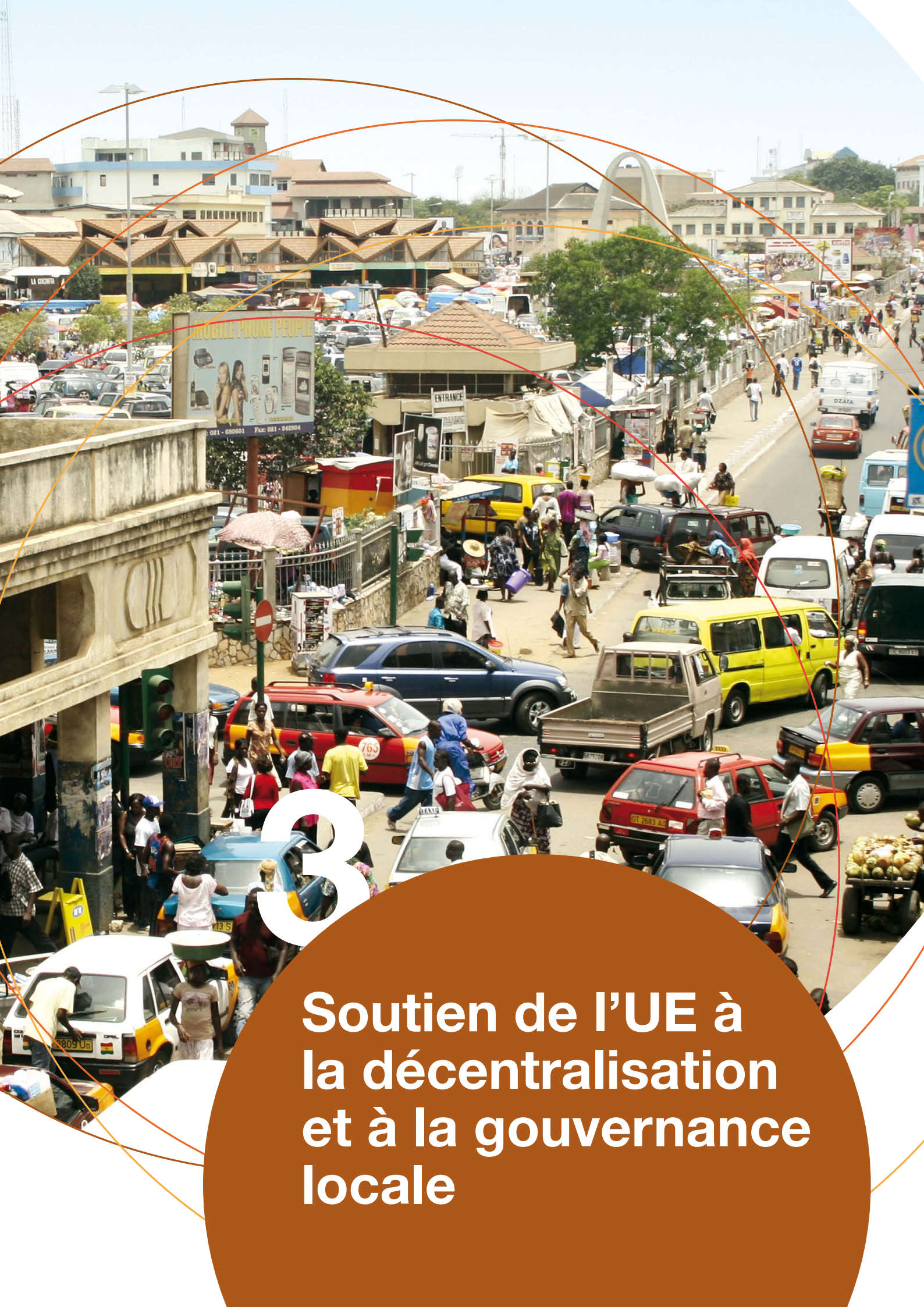
Défis pour un développement efficace

Avant même que le séisme ne dévaste Haïti, le pays se caractérisait déjà par un faible niveau de capacités des autorités locales et par un État très centralisé. Le tremblement de terre a anéanti ces maigres capacités existantes. Cela signifie que les projets traitent de questions d'ordre très basique en matières de gouvernance et de renforcement des capacités, allant de la clarification des responsabilités des élus à l'amélioration des capacités administratives des autorités locales, en passant par la fourniture des équipements nécessaires au déroulement des projets.

En outre, étant donné le grand nombre d'organisations qui participent à la reconstruction d'Haïti, les partenaires européens et canadiens et les autorités locales haïtiennes éprouvent des difficultés à recenser les projets en cours d'exécution dans leurs domaines. En effet, plusieurs ONG actives dans le pays n'ont pas pris soin de prendre contact avec les autorités locales pour les informer de leurs activités.

Bien que le besoin d'une coopération étroite avec tous les intervenants impliqués se fasse sentir, il faut beaucoup de temps pour obtenir des résultats durables. Une vision à long terme du soutien est pour cette raison très importante en vue d'un développement local efficace.

Sources : Cités Unies France, VNG International et la Fédération Canadienne des Municipalités



3

**Soutien de l'UE à
la décentralisation
et à la gouvernance
locale**



Ce chapitre s'intéresse à la façon dont l'UE a traité les questions de décentralisation et de gouvernance locale par le passé. On pourra constater que les autorités locales et régionales ont pendant longtemps été « des acteurs négligés » dans les procédures de coopération de l'UE.

La situation s'est améliorée ces dernières années, lorsque les nouvelles politiques ont commencé à intégrer le rôle spécifique et la valeur ajoutée des autorités locales. Le dialogue s'est également amélioré (surtout aux niveaux mondial et régional), alors que de timides progrès intervenaient en termes d'opportunités de financement, tant dans les instruments géographiques de l'UE (les stratégies pays et les programmes ou plans d'action indicatifs nationaux ou régionaux qui y sont reliés) que dans les instruments thématiques (comme les lignes budgétaires destinées aux acteurs non étatiques et aux autorités locales déjà mentionnées).

Quoi qu'il en soit, dans l'ensemble, le partenariat entre l'UE et les autorités locales et régionales doit être développé plus avant, en particulier en termes opérationnels. Le Partenariat de Busan et la communication de l'UE intitulée Un agenda pour le changement (2011) insistent tous deux sur le besoin d'optimiser le statut des autorités locales et régionales dans les projets de développement. Le défi des années à venir sera de profiter de ces fenêtres d'opportunité, d'approfondir le dialogue et d'explorer les possibilités pour mettre en œuvre des actions complémentaires et des synergies mutuellement profitables. Cela pourrait se traduire dans l'élaboration d'une politique complète de l'UE en appui à la coopération décentralisée, laquelle a toujours manqué jusqu'à ce jour.

Pourquoi et comment l'UE s'engage dans la décentralisation et la gouvernance locale

Afin de mieux comprendre les opportunités de synergies, il est utile d'examiner brièvement comment ont évolué dans le temps les positions de l'UE dans le domaine de la décentralisation, de même que ses relations avec les autorités locales et régionales. Jusqu'à la fin des années 80, la coopération européenne pour le développement avec les pays partenaires était hautement centralisée. Cela reflétait la nature des stratégies de développement post-indépendance. Les gouvernements centraux étaient vus comme les moteurs du développement et une place limitée était concédée aux autres acteurs (comme le secteur privé, la société civile et les autorités locales et régionales) dans les procédés. Les processus d'ajustements structurels des années 80 et surtout la vague

de démocratisation qui a balayé le monde en développement après la chute du Mur de Berlin a mis un terme à cette approche du développement. Dans bien des pays, les processus de décentralisation ont retrouvé un nouvel élan. Conçue dans une période de démocratisation dans le cadre de l'agenda de la « bonne gouvernance », la décentralisation devait favoriser une dévolution efficace des compétences, des ressources et des pouvoirs décisionnels aux autorités locales démocratiquement élues. L'idée sous-jacente ne consistait pas seulement à établir formellement des autorités locales, mais aussi de promouvoir des formes de gouvernance locale plus participatives et plus à même de rendre des comptes. Tout cela devait faire office d'instruments au service du développement économique local et d'un aménagement efficace du territoire, avec des autorités locales servant de catalyseurs pour les acteurs locaux ou défendant les intérêts locaux face aux instances supérieures de gouvernement.

En réponse à ce nouveau paysage institutionnel, la CE a cherché à s'éloigner graduellement de ce modèle de coopération reposant sur un seul acteur. L'ouverture de la politique et des pratiques de coopération de l'UE aux acteurs autres que l'État central a été inscrite dans la Convention de Lomé de 1989 et ses contours ont été précisés dans l'Accord de Cotonou (2000). Ce nouveau cadre politique a remplacé une génération de conventions successives entre l'Europe et ses pays partenaires en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique (ACP). Cette nouvelle façon de penser le développement a été répercutée dans l'Accord de Cotonou qui a intégré le principe du développement participatif. L'accord a reconnu l'importance de la décentralisation et de la gouvernance locale et le besoin d'assurer la participation des autorités locales et régionales dans les activités de coopération.

Le principe de développement participatif restait toutefois vague en termes de modalités pratiques en ce qui concerne l'implication des autorités locales et régionales et l'accès au fonds. Ceci contrastait fortement avec la clarté des règles générales balisant la participation des acteurs non étatiques (ANE), puisque la CE s'était consacrée sérieusement à la clarification des termes relatifs à l'implication des ANE dans les premières années de l'Accord de Cotonou. Pour les ANE, la CE développait de nouvelles politiques et de nouvelles lignes directrices, intensifiait le dialogue et diversifiait les opportunités de financement, surtout pour les programmes de renforcement des capacités. Aucune initiative semblable destinée aux autorités locales et régionales ne vit le jour au cours de cette période initiale.¹ Seul un lobbying intense allait entraîner un changement graduel de ce

¹ Pour une analyse détaillée de l'approche divergente de la CE vis-à-vis des acteurs non étatiques comparée à celle des autorités locales durant les premières années de l'Accord de Cotonou, voir le sondage de la Plateforme des Collectivités Locales des pays ACP (ACPLGP).

« traitement inégal » à l'égard des deux groupes d'acteurs.

À partir de 2005, des efforts furent déployés afin d'améliorer l'importance globale des autorités locales et régionales dans les politiques de développement et les pratiques de l'UE. Des allusions au rôle capital des autorités locales et régionales en matière de développement commencèrent à apparaître dans les documents politiques clés. La CE développa ses compétences relatives à la décentralisation, par le biais de séminaires régionaux et de la production d'un guide d'orientation destiné aux délégations.¹ Mieux encore, la CE se lança activement dans le partage d'expériences avec d'autres bailleurs de fonds, par l'entremise de plateformes telles que le Groupe de travail informel des partenaires pour le développement sur la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG). Un nouvel instrument de financement thématique de la Commission européenne fut créé à la fois pour les ANE et les autorités locales en 2006, suivi en 2008 par la première communication² entièrement consacrée à la question, puis par l'implication des autorités locales et régionales dans le « Dialogue structuré » de 2010-2011. Des consultations régulières eurent lieu avec des autorités locales et régionales européennes, facilitées par PLATFORMA, tandis que la CE attribuait un financement institutionnel à PLATFORMA dès 2008. Plus récemment, la CE décidait de mener une évaluation thématique globale du soutien de la Commission aux processus de décentralisation (couvrant la période 2000-2009).

Malgré ces avancées des dernières années, le processus d'intégration des autorités locales et régionales n'est pas terminé à ce jour. La reconnaissance politique des autorités locales et régionales en tant qu'acteurs distincts, dotés d'une identité, d'un rôle et d'une valeur ajoutée qui leur sont propres devient de plus en plus une réalité ; cependant des défis importants restent à aborder, surtout au niveau opérationnel. Parmi eux, le besoin d'intégrer entièrement et efficacement les autorités locales et régionales à l'ensemble des processus de coopération pour le développement de l'UE ; de développer des approches stratégiques afin de soutenir la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays partenaires ; et enfin de fournir aux autorités locales et régionales de nouveaux moyens d'accéder aux modes de financement pertinents (en accord avec leur mandat institutionnel et leur modus operandi d'entités publiques).

Soutien de l'UE sur le terrain : points d'entrée et objectifs poursuivis

L'absence d'un cadre politique solide n'a pas empêché la CE de se lancer dans l'arène de la décentralisation, et

cela dans un nombre croissant de pays et de régions diverses. Au début des années 90, l'approche était plutôt expérimentale, alors que la question de la décentralisation était abordée un peu indirectement, par le biais de programmes de développement rural, très en vogue à l'époque. Dans d'autres pays, des programmes pilotes furent mis en œuvre afin de transformer les classiques micro-projets (menés par les communautés) en projets de développement locaux nourris d'une action conjointe entre les communautés et les autorités locales. Peu à peu, en fournissant un soutien direct aux réformes de décentralisation nationale par voie d'appui budgétaire (comme au Mali), les programmes se sont sophistiqués. Ces projets étaient soutenus par les dits « instruments géographiques » de la CE, à savoir les enveloppes financières allouées aux pays partenaires et liées aux Programmes indicatifs nationaux (PIN).

Le rapport final de l'évaluation thématique de la CE déjà cité sur le soutien à la décentralisation distingue trois « points d'entrée » principaux pour les programmes d'appui à la décentralisation :

Politique de soutien direct à la décentralisation.

A travers cette première approche, la CE soutient les processus de réformes menées par le gouvernement central et, par conséquent, use avant tout d'une approche verticale, du haut vers le bas. Elle agit sur toute la chaîne effective de décentralisation, jusqu'aux échelons régionaux et locaux. Les faits suggèrent que ces types de programmes rendent difficile l'émergence de synergies avec les actions et les besoins particuliers des autorités locales et régionales, car tant le dialogue sur les politiques choisies que les modes de financement tendent à rester fortement centralisés.

Décentralisation sectorielle.

Les points d'entrée sont les secteurs clés. A travers cette approche les responsabilités sectorielles et les ressources dévolues aux échelons régionaux et locaux, et les capacités mises en place aux différents échelons pour assumer les nouveaux rôles qu'implique la décentralisation sont clarifiées. L'accent est mis plus sur le développement et la mise en œuvre de politiques sectorielles efficaces que sur le soutien au processus de décentralisation lui-même. Si ces programmes tendent à inclure les initiatives de renforcement des capacités des autorités locales et/ou régionales, ils ne laissent souvent que peu de place au développement de relations élargies avec les acteurs de la décentralisation ou à l'attribution d'un soutien financier complémentaire (par exemple pour des partenariats entre autorités locales). Cela

¹ EuropeAid a publié à ce sujet un guide intitulé Soutenir la décentralisation et la gouvernance locale dans des pays tiers, janvier 2007.

² COM 2008 (626), Autorités locales : Acteurs du développement.

La CE et VNG appuient la décentralisation en Uruguay : améliorer la cohésion sociale et territoriale

Depuis 2008, la Commission européenne finance le projet Integra en Uruguay. Coordonné par le Bureau présidentiel du budget et de la planification de l'Uruguay, son objectif ultime est de consolider le processus de décentralisation, d'améliorer la cohésion sociale et territoriale et de rapprocher les politiques publiques des communautés locales.

Pendant la première phase du projet (2009-2012), VNG International, l'Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises, a conseillé le Bureau présidentiel et les autorités infranationales.

Dans le cadre du projet, des plans de développement départementaux et régionaux furent formulés de manière participative afin d'assurer l'appropriation par les citoyens des priorités destinées aux autorités infranationales. De plus, des indicateurs comparatifs portant sur le développement social et l'économie locale ont été développés pour élaborer un système de distribution des fonds nationaux plus performants, et ainsi contribuer à un mode de développement plus égalitaire, qui bénéficie aux groupes les plus fragiles de la société.

Le développement d'études sur la décentralisation et de modules de formation pour les autorités locales s'est avéré un investissement pour le troisième échelon que constituent 89 municipalités nouvellement créées en Uruguay. La première phase du projet Integra a permis la mise en place d'activités sur le terrain dans 150 communautés locales et au sein de 19 autorités départementales au total, touchant 60 000 citoyens.

Grâce à ces activités, le projet a également contribué à améliorer la coordination entre les communautés locales, les autorités départementales et les ministères. Cela est crucial pour les prochaines étapes du processus de décentralisation et pour une amélioration future de l'efficacité des autorités infranationales dans la prise en compte des besoins des habitants.

Grâce à son enracinement au sein des autorités locales néerlandaises et à sa vaste expérience dans la coopération décentralisée pour le développement, que ce soit en Amérique latine ou ailleurs, VNG International a su conseiller avec succès le Bureau présidentiel et les autorités infranationales. Ce cas est un bon exemple de la façon dont la Commission européenne et les associations européennes d'autorités locales et régionales peuvent forger des collaborations fonctionnelles dans le cadre de projets de développement capables de produire des résultats tangibles et durables. D'autres exemples de la coopération entre des associations d'autorités locales et la Commission européenne peuvent être trouvés principalement dans les nouveaux États membres de l'UE, ou dans les pays européens limitrophes de l'Union européenne.

Sources : Gouvernement de l'Uruguay (2012), Programa Uruguay Integra Continuará Desarrollando Políticas Públicas de Cercanía ; Uruguay Integra Programme successfully completed, VNG International (2012)

devrait être un objectif central à l'avenir pour les systèmes de décentralisation performants.

Développement local et régional.

Ce point d'entrée s'appuie sur une approche du bas vers le haut. Il réfère aux plans de soutien visant à l'amélioration du développement local grâce au dialogue avec les autorités locales et régionales et les activités de coopération décentralisée. Les programmes qui en résultent tendent à se concentrer essentiellement sur la promotion de la gouvernance locale. Dans certains pays, qui ne possèdent ni politique de décentralisation ni engagement à mettre en œuvre les programmes de réformes, ce type de projet sert un peu de laboratoire de la gestion décentralisée du développement. Ces expériences fournissent un terrain fertile pour mettre à l'épreuve des mécanismes participatifs, des approches de renforcement des capacités des autorités locales, des manières efficaces d'établir un dialogue entre les multiples acteurs locaux, ainsi que des systèmes de transferts financiers. En démontrant la faisabilité et les bénéfices d'une approche valorisant la gouvernance locale pour le développement, les programmes d'aide de la CE peuvent progressivement contribuer à faire naître une demande locale – du bas vers le haut – en faveur

d'une décentralisation plus efficace. Il s'agit de l'approche la plus prometteuse en termes de création de synergies entre l'UE et les autorités locales et régionales. Elle a mené à des programmes expérimentaux menés dans le cadre des instruments géographiques qui prévoyaient un appui direct aux budgets des autorités locales, leur permettant ainsi de bâtir leur légitimité, de renforcer leur autonomie et de fournir des services (voir le programme ACORDS de Madagascar³). Pourtant dans ce type de programme, les liens avec les partenariats de coopération décentralisée sont demeurés très faibles, en dépit d'un réel potentiel de synergies.

Les programmes de soutien à la décentralisation et aux autorités locales de la CE, par le biais de ces trois points d'entrée, cherchent à atteindre des objectifs multiples (et inter reliés). Mais ceux-ci comportent deux grands objectifs, qui sont de natures différentes : (I) la réduction de la pauvreté grâce à de meilleurs services sociaux ; (II) des réformes de la gouvernance. En poursuivant ces objectifs, la CE essaie habituellement d'adopter une approche réaliste. Les pays partenaires ne sont pas soumis à des conditions préalables excessives devant être remplies avant d'entamer le processus de

3 Voir <http://www.acords.org/> pour davantage d'information.

décentralisation. En général, dans la littérature ou dans les argumentaires des bailleurs de fonds, les conditions suivantes sont estimées nécessaires préalablement à tout appui à un processus de décentralisation :

1. Existence d'un cadre légal minimal sur la décentralisation ;
2. Ressources financières pour assumer les fonctions dévolues ;
3. Ressources humaines au sein des autorités locales ;
4. Mécanismes garantissant l'obligation politique de rendre des comptes ;
5. Accord avec les institutions centrales sur l'entité en charge de diriger le processus de décentralisation.

D'après la perspective de la Commission, il est plus utile de transformer ces conditions préalables en « socle de base » d'une stratégie cohérente à moyen terme pour soutenir l'annonce et la mise en œuvre d'un programme de réformes qui soit véritablement national.

Le Document de référence de la DG DEVCO-EuropeAid sur la décentralisation et la gouvernance locale recommande l'adoption d'une perspective des systèmes ouverts : cela devrait permettre aux agences externes de comprendre le contexte des processus de décentralisation, qui comporte différents éléments interdépendants qui s'inscrivent dans un contexte particulier et sociétal, également influencés par des tendances régionales et internationales (voir le schéma ci-dessous).

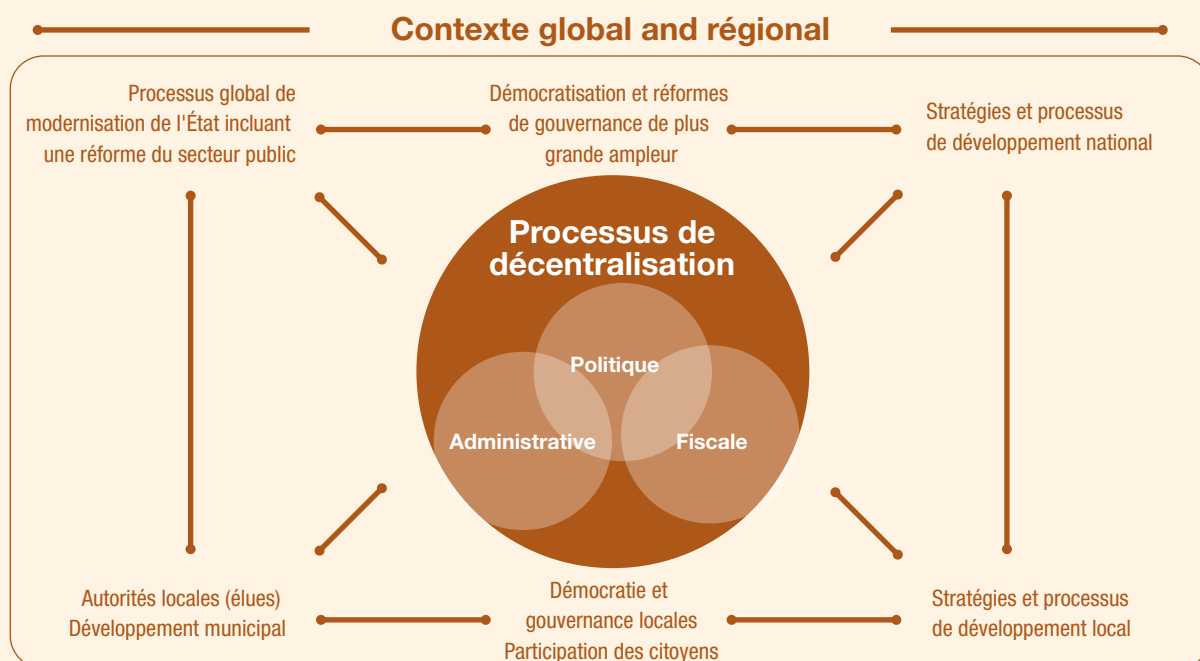
Financement du soutien à la décentralisation et à la gouvernance locale

Étant donné la variété des points d'entrée du soutien de la CE à la décentralisation, par ailleurs financé par l'entremise de nombreux instruments géographiques et thématiques, le suivi des ressources dépensées pour la décentralisation et la gouvernance locale est peu aisé. Souvent, le soutien n'est pas immédiatement visible ou étiqueté comme relevant spécifiquement du champ de la décentralisation et de la gouvernance locale. Les programmes de soutien sectoriel dans un contexte décentralisé illustrent bien ce cas : à l'intérieur d'un programme sectoriel, il est très difficile d'isoler les ressources effectivement canalisées vers le renforcement d'un système décentralisé.

L'évaluation thématique conclue récemment dressait un inventaire des flux financiers au cours de la période 2000-2009. Malgré les limites techniques et méthodologiques d'un tel exercice, des conclusions utiles concernant le financement de la décentralisation et de la gouvernance locale ont pu être tirées :

- Les contributions financières de la CE tant pour le soutien direct aux politiques nationales de décentralisation qu'aux activités liées au développement et à la gouvernance locale ont augmenté substantiellement pendant la période d'évaluation, atteignant un sommet en 2005 (150 millions d'euros d'engagements) ;

ENCADRÉ 6 La perspective des systèmes ouverts



- En dépit du fait que le soutien direct à la décentralisation ait été défini comme une priorité, en moyenne, la contribution de la CE n'a représenté que 2,5 % de la totalité des contributions financières de la CE (tous secteurs et pays confondus) au cours de la période 2004-2008 ;
- À l'intérieur de la catégorie du soutien direct aux politiques de décentralisation, la plupart des ressources ont été dépensées dans un groupe restreint de pays (Tanzanie, Bénin, Mali, Madagascar et Libéria) ;
- À partir de 2008, on a constaté une diminution saisissante des nouvelles interventions d'importance de soutien aux programmes de réformes nationales ;¹
- En termes géographiques, la distribution des fonds destinés à la décentralisation et à la gouvernance locale était la suivante : 74% des fonds (586 millions d'euros) sont allés à l'Afrique (surtout l'Afrique francophone), 10 % (78 millions d'euros) à l'Amérique latine et seulement 4 % (33 millions d'euros) à l'Asie ;²
- La plus grande part du financement est passée par les dits instruments géographiques³, même si une part significative a transité par toute une variété d'instruments thématiques, dont la Réhabilitation, la Coopération décentralisée, le co-financement des ONG, l'Initiative européenne (devenue plus tard aussi un « Instrument ») pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et, plus récemment, les Acteurs non étatiques et les autorités locales.⁴

Les éléments disponibles tendent à suggérer que l'accès à ces différents canaux de financement demeure relativement difficile pour les autorités locales et régionales, réduisant du même coup l'ampleur des synergies pouvant être développées. C'est aussi le cas pour les instruments thématiques destinés aux acteurs non étatiques et aux autorités locales. Un facteur pouvant expliquer cela est l'inadéquation des procédures (comme l'appel à projets), qui semblent mieux convenir aux besoins des acteurs non étatiques qu'à ceux des entités publiques telles que les autorités locales et régionales.

1 Ceci est en partie lié aux cycles de programmation de la CE (le prochain cycle débutant en 2014), mais pourrait également dénoter un engagement déclinant à l'égard du soutien direct à la décentralisation.

2 Les facteurs expliquant des chiffres aussi bas dans l'aide aux processus de décentralisation en Asie comprennent la demande limitée pour des interventions dans cette région du monde et la présence d'autres bailleurs de fonds bénéficiant de plus d'expérience que la CE (comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement). Les deux plus grandes contributions de la CE en Asie étaient destinées au Cambodge et à l'Afghanistan, des pays dont les structures relevant du secteur public sont très peu développées et qui sont dépourvus de la moindre décentralisation fiscale.

3 Les instruments géographiques de l'UE sont reliés aux fonds alloués en particulier à des pays et à des régions selon les termes de diverses ententes de coopération (ACP, IEPV, ALA).

4 Ce budget thématique s'est révélé difficile d'accès pour les autorités locales, entre autres en raison des coûts de transaction élevés et de la nature peu appropriée du système de l'Appel à projet.

L'impact du soutien de l'UE à la décentralisation et aux autorités locales

Où le soutien de la CE à la décentralisation et à la gouvernance locale a-t-il été le plus efficace ?

Le rapport d'évaluation propose une perspective indépendante sur les effets et l'impact du soutien de la CE à la décentralisation et à la gouvernance locale. Les conclusions de l'évaluation suggèrent que le soutien de la CE a été le plus efficace sur des aspects précis des réformes de décentralisation, comme l'élaboration des politiques de décentralisation, la mise au point de systèmes de transferts fiscaux inter-gouvernementaux, le renforcement des capacités du personnel des autorités locales dans les domaines de la planification et de la gestion des finances publiques, ou encore dans l'amélioration de l'accès à des services déterminés. L'appui de la CE a produit le plus d'impact lorsqu'il a été intégré à un vaste effort de réforme du secteur public.

Au contraire, le soutien de la CE a été le moins efficace dans ses tentatives de mettre en place des réformes légales en profondeur (surtout en matière d'harmonisation des législations sectorielles), de décentraliser la gestion des ressources humaines, de renforcer les capacités de l'État central à diriger les réformes et d'accroître le degré d'autonomie des autorités locales (au-delà de la subvention discrétionnaire). On a également pu constater que le soutien de la CE avait eu des effets limités ou aucun effet direct sur la qualité des services à la population. Ces deux dernières constatations sont particulièrement importantes pour cette étude, qui s'intéresse à l'instauration de synergies entre l'UE et les efforts de coopération pour le développement déployés par les autorités locales et régionales. Cela suggère que l'UE devrait adapter de façon novatrice ses stratégies d'intervention et ses instruments de financement, dans le but de créer davantage d'espace pour les autorités locales et régionales qui cherchent à assumer efficacement leur autonomie.

L'évaluation permet donc de penser que la valeur ajoutée de la CE réside surtout dans sa capacité à allouer des ressources substantielles au soutien à la décentralisation dans un pays partenaire. Néanmoins, dans bien des cas, une expertise technique limitée et des ressources humaines insuffisantes tant au niveau des délégations qu'au niveau du siège se sont révélées très contraignantes (par exemple, pour s'engager effectivement dans un travail de plaidoyer auprès des gouvernements partenaires).

Parmi les autres conclusions intéressantes de l'évaluation, on retrouve :

1. La faculté de la CE à s'adapter aux conditions locales par l'adoption d'une série de mécanismes de distribution de l'aide, dont des modes de financements conjoints ; certains pays disposent aussi d'un éventail de modalités conçues pour s'insérer stratégiquement dans les procédés de développement du pays partenaire. Dans d'autres cas, ce mélange n'est ni évident, ni clair. Or la CE promeut de plus en plus, chaque fois que c'est possible, l'usage du soutien budgétaire sectoriel dans les processus reliés à la gouvernance ;
2. La difficulté de poursuivre des objectifs liés à la décentralisation dans les interventions sectorielles de la CE (comme la santé et l'éducation), à moins que le personnel de la CE ne s'embarque aussi dans un travail de réforme général en faveur de la décentralisation ;
3. L'importance d'assurer l'harmonisation du soutien de la CE avec les réformes proprement nationales, afin de garantir un caractère durable aux projets ;
4. Les liens limités entre l'attachement que porte la CE à la demande de responsabilité, du bas vers le haut, et des réformes visant à une décentralisation plus large et systématique ;
5. Une attention insuffisante est accordée à l'évaluation des dimensions politiques et des incitatifs liés aux processus de réforme ;
6. L'approche dynamique de la CE pour promouvoir une coordination plus étroite et de plus grandes complémentarités avec les États membres ;
7. Le niveau relativement modeste (et en baisse) des ressources humaines de la CE se consacrant à la décentralisation et à la gouvernance locale ;
8. Une capacité de contrôle assez faible du soutien à la décentralisation.

À partir de ce constat, le rapport d'évaluation conclut que la CE présente « un potentiel unique, mais encore largement sous-employé, pour soutenir à l'échelle mondiale la décentralisation dans les pays partenaires ». Afin de mettre à profit ce potentiel, la recommandation centrale invite l'UE à développer « une stratégie explicite qui inscrirait clairement le soutien futur aux réformes de décentralisation au sein d'un programme plus vaste de réforme du secteur public », tout en intensifiant ses efforts pour mieux saisir la dimension politique derrière le processus de réforme, ce qui accroîtrait l'appropriation par le pays partenaire et assurerait des résultats concrets en matière de développement (tels que des services à la population durables et de bonne qualité).

Cependant, pour mettre à profit ce « potentiel unique », un partenariat plus intense doit exister entre l'UE et les autorités locales et régionales. Cela contribuerait à une meilleure appropriation par le pays, y compris de ses propres politiques de décentralisation. Des autorités locales et régionales aux pouvoirs accrus, grâce à des stratégies de financement intelligentes entre autres choses, pourrait

s'avérer des alliés très judicieux pour améliorer la mise en œuvre sur le terrain et la pérennité des programmes soutenus par l'UE dans le domaine du développement local et de la gouvernance de proximité. Investir dans des activités de coopération décentralisée, mises sur pied par des autorités locales et régionales européennes et du pays partenaire, pourrait amorcer une dynamique positive en termes de renforcement des capacités des autorités locales, de transfert d'expertise, de participation citoyenne ou bien d'obligation de rendre des comptes à l'échelle locale.

Engagements pour l'avenir

L'UE a exprimé sans équivoque son intention de bâtir sur cette évaluation et de continuer la recherche de stratégies de soutien à la décentralisation et à la gouvernance locale plus pertinentes et plus efficaces, appelant à une implication accrue des autorités locales et régionales dans le développement et les processus de décentralisation. La nouvelle communication sur le sujet (2013) précisera comment l'UE entend utiliser à l'avenir la décentralisation comme d'un outil pour obtenir des résultats en matière de développement et de meilleure gouvernance. Les pressions poussant l'UE à moderniser ses approches dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale proviennent aussi d'agendas politiques plus larges.

Tout d'abord, le Programme pour le changement de la politique de développement de l'UE, qui appelait l'UE « à travailler plus étroitement avec le secteur privé, les fondations, la société civile et les autorités locales et régionales, car leur rôle dans le domaine du développement grandit », sans oublier de « considérer des façons de mobiliser l'expertise des autorités locales, c'est-à-dire par l'entremise de réseaux d'excellence ou d'exercices de jumelages ». Tenant compte des principes d'efficacité de l'aide, le Programme pour le changement presse la Commission européenne de concentrer son soutien sur trois secteurs seulement par pays partenaire, ce qui pourrait mettre un terme au soutien à la gouvernance locale et à la décentralisation en tant que secteur à part entière. Le Programme fait toutefois encore plus explicitement référence aux dimensions politiques du développement et insiste sur l'importance de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance. Tout cela offre des opportunités de travailler davantage à l'échelon local sur la démocratie, la voix des communautés et l'obligation de rendre des comptes – tous des champs d'action dans lesquels les autorités locales peuvent jouer un rôle décisif.

Le document de Busan quant à lui met en avant le besoin de partenariats inclusifs placés au cœur même du processus de développement. Cela signifie que l'implication d'autres acteurs – tels que les autorités locales – n'est plus une « faveur » ou un choix instrumental, mais l'une des pierres d'angle du développement.

Le Partenariat de Busan propose des incitations en vue de synergies accrues

Les sections précédentes ont montré qu'il existait un vaste « potentiel latent » attendant d'être mis à profit en termes de synergies entre les actions de l'UE et les partenariats de coopération décentralisée initiés par des autorités locales et régionales. Les principes énoncés à Busan portant sur l'efficacité de l'aide en matière de coopération pour le développement constituent des incitatifs supplémentaires pour aller dans ce sens. La liste ci-dessous identifie les compatibilités des pratiques actuelles de l'UE avec ces principes et ces nouveaux défis, et met en avant les opportunités d'approfondir le partenariat avec les autorités locales et régionales.

1. Appropriation

L'appropriation par le pays partenaire s'est souvent révélée difficile à réaliser. L'une des raisons principales en est que, dans beaucoup de pays, les élites au pouvoir ne font preuve que d'un engagement formel en faveur des réformes. Derrière cette « façade » de nouvelles politiques et de législations, il n'y a souvent aucune volonté réelle d'avancer, surtout en ce qui concerne la décentralisation administrative et fiscale. En pareilles circonstances, l'exigence sociétale de décentralisation, qui provient du niveau local, tend à se manifester mais demeure peu structurée et organisée.

Pour l'UE, le défi consiste donc à : (I) ne pas tenir « l'appropriation par le gouvernement » pour acquise ; (II) investir dans des analyses politico-économiques afin d'identifier les véritables moteurs d'une réforme ; (III) soutenir l'émergence et la consolidation du « côté de la demande » ; (IV) moduler son appui en fonction de ce qui est faisable à un instant donné ; et (V) soutenir les autorités locales et régionales et leurs associations comme partenaires et moteurs du changement et du suivi.

2. Résultats

L'évaluation montre que le soutien de l'UE est pertinent, en particulier dans certains domaines visés par le large agenda qu'est celui de la décentralisation. Cela dit, aider à opérer des changements d'ordre systémique s'est avéré un travail bien plus difficile et frustrant. Une bonne illustration en est l'impact plutôt limité obtenu dans l'amélioration de la qualité des services alors que la décentralisation est en cours. Or c'est précisément ce type de « résultats » que

le Partenariat de Busan cherche à obtenir dans la perspective de l'efficacité de l'aide.

L'UE devra adopter des stratégies de soutien plus cohérentes et mieux intégrées, qui cherchent à surmonter les obstacles systémiques à une décentralisation efficace, c'est-à-dire le manque d'autonomie des autorités locales, les transferts limités de pouvoirs et de ressources, l'attention inadéquate accordée aux « incitations aux réformes », ainsi que l'usage limité de la décentralisation comme « instrument » de promotion du développement et de création de richesse au niveau local.

3. Partenariats inclusifs

La décentralisation et la gouvernance locale ne sont pas simplement des questions qui relèvent du ministère des Finances et du ministère qui en porte la responsabilité directe (par exemple le ministère de la Décentralisation ou de l'Intérieur). Cette réforme relève de la construction de l'État et de la manière d'organiser au mieux le pouvoir et les services publics dans un pays donné. Les partenariats inclusifs sont des clefs permettant de s'assurer que tous les acteurs puissent aboutir à une vision commune sur la combinaison la plus appropriée entre centralisation et décentralisation.

L'UE a déployé des efforts ces dernières années en vue d'élargir le dialogue sur la décentralisation et coopère directement avec les autorités locales, mais beaucoup reste à faire pour promouvoir les processus de dialogue inclusifs et nationaux sur le modèle de décentralisation voulu par le pays et la manière d'y parvenir.

4. Obligation de rendre des comptes et transparence

L'obligation de rendre des comptes au niveau national est un principe central du Partenariat de Busan. Sur papier, la décentralisation offre de nouvelles opportunités de promouvoir l'obligation de rendre des comptes. La décentralisation modifie dans les faits la « chaîne de la responsabilité » en introduisant une nouvelle strate d'autorité institutionnelle et une strate de responsabilité bien plus proche des citoyens.

L'UE cherche de plus en plus à saisir les opportunités offertes par la décentralisation en vue de l'instauration de l'obligation de rendre des comptes et de l'amélioration de la transparence, comme l'indique l'évaluation. Ces efforts devraient être étendus et approfondis afin d'inscrire structurellement une culture de responsabilité et de transparence. De plus, ces objectifs devraient être promus tant en interne qu'auprès des autres acteurs du développement.

Défis opérationnels pour l'UE

Dans ce contexte, quatre défis opérationnels semblent particulièrement importants et devront être surmontés par l'UE au cours des années qui viennent :

1. Assurer des liens stratégiques forts entre le soutien à la décentralisation en tant que processus de réforme du secteur public à caractère hautement politique et contribuant au développement, et le travail concerté avec les autorités locales en tant qu'acteurs placés au cœur de ce processus. Ces deux axes de travail doivent être pensés ensemble pour favoriser la complémentarité et la synergie. Cette fertilisation croisée n'est pas (assez) mise en place. Il est important d'améliorer le dialogue avec les autorités locales et régionales et leur faciliter davantage l'accès au financement, bien qu'une telle approche centrée sur les acteurs doive toujours s'inscrire dans des réponses stratégiques plus larges au service de la décentralisation;
2. Explorer des méthodes et des moyens de relever la qualité du processus de dialogue national sur le développement, la décentralisation et les autres réformes nécessaires. Ceci implique d'appuyer et d'inviter les autorités locales et régionales, de même que leurs associations, à participer à de tels processus ; enfin, et surtout, tel que proposé dans le document de Busan, soutenir l'inclusion des autorités locales et régionales dans le dialogue sur la coopération pour le développement ;
3. Agir en faveur d'un plus haut degré d'autonomie des autorités locales, car il s'agit d'une condition préalable, pour celles-ci, à toute capacité d'agir comme catalyseurs du développement local et de la création de richesse ;
4. Développer une série d'approche intégrée afin de soutenir la décentralisation et la gouvernance locale, en faisant un usage stratégique de tous les instruments disponibles. Une manière d'y arriver est d'élaborer une stratégie claire de l'UE en matière de coopération municipale internationale – une politique qui fait défaut pour le moment. Des plans existent pour aller en ce sens et cela représente une opportunité formidable de bâtir des synergies plus fortes avec les efforts des autorités locales et régionales, tout en optimisant leurs propres approches de la coopération décentralisée (voir chapitre 2).





Sense organs

My sense organs are five
They are the ear and the eye
The nose, the tongue and the hand.
The ear is for hearing.
The eye is for seeing.
The nose is for smelling.
The tongue is for tasting.
The hand is for touching.

4

**Recommandations
pour un partenariat
stratégique** entre
autorités locales et régionales
européennes et l'UE basé
sur les principes d'efficacité
du développement

Afin de s'assurer qu'à l'avenir les autorités locales et régionales puissent s'impliquer stratégiquement dans la coopération pour le développement et que davantage de synergie soit générée entre les divers acteurs, les recommandations suivantes doivent être prises en compte tant par les autorités locales et régionales que par l'Union européenne.

Recommandations pour les autorités locales et régionales européennes

Pour les autorités locales et régionales individuelles

1. Optimiser au maximum la pertinence générale et la qualité des activités de coopération décentralisée, afin de mettre à profit la totalité du potentiel de cet outil spécifique et de continuer à échanger les bonnes pratiques et les enseignements, le tout en vue d'améliorer les pratiques de coopération.
2. Améliorer la coopération structurelle avec les organisations de la société civile, en respectant les rôles distincts et les avantages comparatifs de chaque acteur et en se dévouant tant à la réussite du développement durable qu'à l'obtention de résultats probants en matière de gouvernance.
3. Assurer une compréhension et un soutien suffisants des activités de coopération décentralisée parmi les citoyens, grâce à des activités de sensibilisation au développement. Un appui élargi est en effet nécessaire pour justifier les activités de coopération.

Pour PLATFORMA

1. Évoluer vers un réseau basé sur la connaissance des pratiques de coopérations décentralisées pouvant systématiquement capitaliser sur des expériences pertinentes et des bonnes pratiques au profit des communautés professionnelles intéressées. Ceci permettra au réseau de démontrer constamment la valeur ajoutée des processus de coopération décentralisée par rapport aux interventions d'autres acteurs empruntant d'autres voies : il s'agit là d'un rôle pour PLATFORMA et les groupes de coordination des réseaux d'autorités locales et régionales, tels que le Groupe de travail pour le renforcement des capacités et des institutions de CGLU, en tant que promoteurs de l'amélioration de l'efficacité des pratiques de coopération parmi leurs membres.

2. Augmenter la capacité du réseau d'entretenir un dialogue efficace avec l'UE sur les questions liées à la décentralisation et à la gouvernance locale, ainsi que proposer des politiques concrètes et des recommandations opérationnelles sur la façon d'améliorer les stratégies d'ensemble de l'UE dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale, en s'appuyant sur les expériences acquises sur le terrain et les leçons apprises par le passé.

3. Développer un plaidoyer stratégique afin de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre effective des politiques de coopération décentralisée envisagées par l'UE. L'accent devrait être mis sur la valeur ajoutée de cette approche, comparée aux plans nationaux déjà existants, de même que sur l'intégration réelle du soutien de l'UE à la coopération décentralisée comme instrument disponible parmi un « éventail d'approches » cohérent.

Recommandations pour l'UE

1. S'assurer que la nouvelle communication de l'UE reconnaisse la valeur instrumentale de la décentralisation, dans le but de promouvoir le développement durable, la création de richesse et le renforcement de la démocratie et de la gouvernance au niveau local et le rôle spécifique joué par les autorités locales et régionales de ce point de vue. Proposer une réponse opérationnelle concrète aux principales recommandations de l'évaluation thématique du soutien de la CE à la décentralisation et à la gouvernance locale, surtout les recommandations qui relèvent des autorités locales et régionales en tant qu'acteurs à part entière du développement.
2. Développer une politique complète de l'UE en appui aux activités de coopération décentralisée ; s'assurer d'une nette valeur ajoutée par rapport aux politiques d'appui des États membres dans ce domaine ; enfin, intégrer cet instrument précis dans un « éventail d'approches » cohérent, accompagné de modalités de soutien budgétaire au soutien à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays partenaires.
3. Investir dans l'amélioration de l'autonomie des autorités locales et régionales constitue une condition préalable pour leur permettre d'acquiescer une légitimité et d'agir comme des catalyseurs efficaces du développement. Les gouvernements centraux devraient être appelés à décentraliser les tâches liées à la coopération en matière de développement qui peuvent être mieux effectuées à l'échelon local et régional, en accord avec le principe de subsidiarité. Les autorités locales et régionales deviendraient ainsi coresponsables de la coopération internationale au pour le développement, dans les domaines de compétences et de responsabilités qui

sont leurs, selon la législation de leurs pays. Lorsque les bailleurs de fonds parviennent à coordonner l'appui budgétaire et l'appui sectoriel, et lorsqu'ils incluent les associations d'autorités locales et régionales des pays partenaires dans le dialogue politique et incluent des acteurs expérimentés et professionnels dans des approches reposant sur la coopération décentralisée, ils édifient de véritables partenariats et une coopération multi-niveaux bien orchestrée, où les différents échelons de gouvernement mettent réellement leurs efforts en commun pour atteindre les objectifs du développement.

4. En termes de politique et de pratique, l'UE devrait respecter le partage des rôles entre, d'une part, les autorités locales et régionales et, d'autre part, les organisations de la société civile. Ce principe devrait également s'appliquer en matière d'accès aux fonds, que ce soit par le biais de programmes géographiques ou thématiques. Il faut aussi s'assurer que la stratégie du futur programme thématique « Organisations de la société civile et autorités locales et régionales » reflète mieux les spécificités et les besoins des autorités locales et régionales (en leur qualité d'entités publiques), c'est-à-dire en types et en volumes d'activités à financer, ainsi qu'en termes de procédures. Cela fournirait une meilleure opportunité de garantir la complémentarité avec les programmes de décentralisation et de gouvernance locale de l'Union européenne. Simultanément, l'UE devrait aider à instaurer un environnement propice tant aux autorités locales et régionales qu'aux organisations de la société civile, leur permettant de jouer leur rôle légitime dans les processus de développement et de s'engager dans des partenariats intelligents en vue de meilleurs résultats en matières de développement et de gouvernance.

5. Tenir compte des leçons apprises au cours des programmes régionaux tels que URB-AL III, CIUDAD et ARIAL, et proposer leur reconduction et de nouveaux programmes similaires. Pour de nombreuses autorités locales et régionales, ces programmes ont facilité leur implication dans la coopération décentralisée, en particulier dans les initiatives de développement économique local et régional, de même que dans les approches territoriales et la gouvernance multi-niveaux. Aussi, en général, afin d'accentuer le caractère inclusif et l'appui à la démocratie, il faut favoriser l'implication des autorités locales et régionales dans les divers instruments d'action extérieure de l'UE, comme l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat.

6. Développer une compréhension commune avec les autorités locales et régionales sur l'application des principes énoncés à Busan et fournir un soutien à leur mise en œuvre et à leur suivi. À cette fin, faciliter une participation pleine et entière des autorités locales et régionales, de préférence par l'entremise de leurs associations, dans les dialogues sur les politiques nationales et sectorielles en matière de développement, ainsi que dans les processus de planification de l'UE concernant la coopération pour le développement. Leur contribution n'aura de valeur que si les autorités locales et régionales et leurs associations sont assez renforcées pour remplir ce rôle. L'Union européenne, à titre de signataire du Partenariat de Busan, s'est engagée à renforcer davantage les autorités locales et régionales en tant qu'acteurs importants, surtout par l'accroissement de la participation et de la responsabilité au niveau infranational, dans la définition des politiques de développement. Une stratégie formelle pour la mise en œuvre de cet engagement sera cruciale. L'Union européenne devra user de son influence pour s'assurer que ces enjeux, qui ont fait l'objet d'ententes à Accra et à Busan, soient tenus pour prioritaires, que les autorités locales et régionales soient représentées dans le Comité d'orientation du partenariat mondial pour la coopération au service d'un développement efficace, et que leur rôle soit reconnu dans l'architecture mondiale de suivi du Partenariat.

Allemagne

Les 16 Länder d'Allemagne, c'est-à-dire les gouvernements régionaux allemands, sont désireux de rehausser leur stature internationale et souhaitent contribuer à la coopération pour le développement sur la base de la complémentarité et des avantages comparatifs de tous les acteurs, évitant ainsi les duplications. Le Comité de coopération pour le développement de la fédération des Länder devrait assumer dans le futur un rôle de coordination.

Les partenariats entre les Länder et les régions des pays en développement mobilisent les autorités locales et la société civile. En 2009, chacun des 16 Länder soutenait des projets dans des pays en développement ou mettait en œuvre des activités de développement en Allemagne. Les Länder considèrent la sensibilisation au développement comme une grande priorité dans leurs propres régions. Une part élevée des fonds est allouée aux bourses réservées aux étudiants étrangers. Les contributions financières atteignaient 41 millions d'euros en 2009, soit 8 % de l'APD totale de l'Allemagne.

Plus de 500 municipalités allemandes sont jumelées à des villes d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine, ou bien appartiennent à un réseau de villes international. Cependant, les programmes des autorités locales voués à la coopération pour le développement ne représentent pas un élément essentiel de la coopération internationale en Allemagne. En général, peu de financement du gouvernement fédéral est destiné aux activités internationales des municipalités. Néanmoins, l'agence nationale de développement (GIZ), Engagement global, de même que des fondations

comme la Konrad Adenauer Stiftung, soutiennent le développement des capacités des autorités locales dans les pays partenaires. Ces projets impliquent des experts issus d'autorités locales allemandes et, de plus en plus, des municipalités y prennent part. Quelques grandes villes entretiennent des liens de jumelage importants ou des projets de coopération pour le développement à l'étranger. L'Association des villes allemandes (DST) encourage ses membres à prendre part à la coopération décentralisée.

Autriche

Les États fédéraux en Autriche soutiennent essentiellement des ONG autrichiennes dans la mise en œuvre de projets de développement en Afrique, en Asie et en Europe de l'Est. Chaque État fédéral possède sa propre politique de coopération pour le développement et les fonds destinés aux projets sont habituellement alignés sur les objectifs des politiques nationales autrichiennes en matière de coopération pour le développement. Un certain pourcentage des budgets est consacré à la sensibilisation au développement dans les municipalités et auprès du secteur privé.

Seul un faible nombre de municipalités entretiennent des partenariats avec des pays en développement, tels que le Nicaragua, la Tanzanie et l'Ouganda.

Annexe

Coopération décentralisée pour le développement dans les États membres de l'UE

Source : Bossuyt, J. (2008), entretiens avec des membres de PLATFORMA et Questionnaires du Groupe de travail des CGLU sur le renforcement des capacités et des institutions, CGLU (2012)

Belgique

La Belgique est un pays fédéral composé de trois régions fortes, dont chacune possède son propre système d'autorités locales et d'associations. Les municipalités belges jouissent légalement du droit de s'engager dans des actions extérieures. Ces dernières années, le financement provenait à la fois de programmes fédéraux et de programmes régionaux.

Le premier programme de soutien à la coopération municipale internationale a été mis sur pied en 2000. Il se concentrait sur le soutien aux municipalités du Sud par le biais de la formation et de petits projets d'investissements. Toutefois, en raison de la nature improvisée de ce programme et de la faible compréhension de la coopération décentralisée du bailleur de fonds, des discussions furent entamées afin d'améliorer le cadre des interventions. Cela a mené au développement d'un cadre pluriannuel pour la coopération municipale internationale (2008-2012), dont les trois associations d'autorités locales de Belgique (la flamande, la wallonne et celle de Bruxelles) ont obtenu la gestion, avec un budget annuel de 2 millions d'euros. Ce cadre vise les pays considérés comme moins prioritaires et se consacre à des thèmes clairs.

De plus, le gouvernement flamand possède son propre financement pluri-annuel (2009-2011) destiné au financement des partenariats. L'Association flamande des villes et municipalités (VVSG) propose des formations et un appui aux municipalités participantes.

Les partenaires flamands sont actifs surtout dans les pays anglophones d'Afrique et en Amérique latine, tandis que les partenariats wallons et de Bruxelles se concentrent surtout en Afrique francophone.

Outre ces programmes, plusieurs villes et municipalités belges possèdent leurs propres jumelages.

Danemark

Il n'existe pas de cadre légal destiné aux municipalités danoises balisant leur éventuelle implication dans des activités de coopération pour le développement décentralisé, bien que l'attention accordée à la coopération internationale semble augmenter parmi les autorités locales danoises.

En 1990, les Autorités locales du Danemark (LGDK), l'association nationale des autorités locales, a établi un Bureau de conseil international, qui met en place des projets en utilisant les expériences et l'expertise des processus de démocratisation et des systèmes d'autorités locales acquises dans des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

L'expertise des LGDK comprend la réforme des autorités locales (développement du cadre législatif, répartition des tâches du secteur public, soutien aux associations d'autorités locales et formation du personnel), ainsi que les finances et les stratégies des autorités locales pour l'évaluation de la décentralisation (développement des stratégies de décentralisation et des processus, de même que leur évaluation).

Espagne

Dans les années 80, tout juste après le rétablissement de la démocratie, l'Espagne a été impliquée dans bon nombre d'accords de jumelages et de solidarité. Au début des années 90, l'Espagne a connu la montée d'un vaste mouvement citoyen appuyant l'objectif de l'ONU des 0,7 % du RNB consacrés à la coopération pour le développement. En réponse les autorités locales et régionales ont mobilisé des fonds pour les ONG afin qu'elles mettent en œuvre leurs activités de coopération internationale dans les pays en développement.

Vers le milieu des années 90, les villes ont commencé à mettre sur pied leurs propres politiques internationales, se concentrant surtout sur la coopération de pair à pair, en plus du financement des ONG.

Il existe au moins trois niveaux d'autorités infranationales qui consacrent des sommes conséquentes à la coopération pour le développement : les communautés autonomes (régions) disposent de leurs propres législations relatives à la coopération pour le développement, leurs propres politiques et leurs propres agences ; les provinces déploient leurs propres politiques et initiatives de coopération ; enfin, les villes et les municipalités s'engagent aussi individuellement à consacrer 0,7 % de leur budget à la coopération pour le développement.

La coordination entre la coopération pour le développement menée par l'État et les initiatives des régions autonomes, des provinces et des autorités locales est plutôt faible. Néanmoins, il existe un comité national et inter-territorial voué à la coordination, au sein duquel le ministère des Affaires étrangères, les régions autonomes et la Fédération espagnole des municipalités et des régions (FEMP) sont représentés. Aux échelons infranationaux, les municipalités se coordonnent par l'entremise des Fonds de solidarité et de coopération : neuf fonds régionaux de ce type reçoivent des subsides municipaux, ainsi que d'autres contributions publiques et privées pour mettre en place des projets de coopération internationale. Au niveau provincial, le Réseau de solidarité des municipalités de Barcelone soutient les municipalités qui travaillent ensemble à la coopération décentralisée. La FEMP fournit quant à elle à ses membres de l'information et de la formation. Au niveau régional, certaines

communautés autonomes ont établi des comités pour coordonner leurs politiques de coopération avec celles des municipalités et des provinces.

Selon la FEMP, la contribution des autorités locales en 2008 approchait les 150 millions d'euros. La contribution des communautés autonomes est trois fois plus élevée. Une partie de ces fonds est orientée vers les ONG et vers la sensibilisation au développement dans la municipalité ou la province elle-même, tandis qu'une autre partie est employée à la coopération de pair à pair. Les principales zones d'intervention sont l'Amérique latine, la Méditerranée et l'Afrique sub-saharienne.

Toutefois les sommes destinées à la coopération décentralisée devraient diminuer en raison de la présente crise financière, qui grève les budgets des autorités locales et régionales.

Finlande

La contribution la plus importante à la coopération pour le développement des autorités locales est le Programme Nord-Sud de coopération pour le développement, géré par l'Association des autorités locales et régionales finlandaises (AFLRA).

Ce programme est financé par le ministère finlandais des Affaires étrangères depuis 2002. Actuellement, il dispose d'un budget de 5 millions d'euros pour une période de trois ans et soutient 16 partenariats, surtout localisés en Afrique anglophone. Les partenariats se concentrent sur les échanges entre pairs et n'impliquent généralement pas d'autres acteurs.

En plus de ce programme, il existe d'autres partenariats entre des autorités locales et régionales finlandaises et des autorités sous-nationales dans des pays en développement.

France

De tous les États membres de l'Union européenne, la France possède sans doute la plus longue tradition et la plus vaste expérience d'engagement dans la coopération décentralisée. Cet engagement se traduit par une forte implication des autorités locales et régionales, tant aux niveaux technique que politique, ainsi qu'une relation étroite avec le gouvernement national et l'Agence française pour le développement (AFD).

Au fil des décennies, le gouvernement national a manifesté de plus en plus d'intérêt pour les activités de coopération décentralisée. Un cadre légal qui permet aux municipalités de mener des actions extérieures a été instauré en 1992, puis perfectionné en 2007. Un forum politique formel pour la consultation des autorités locales et régionales a été

mis sur pied – la Commission nationale de la coopération décentralisée et des autorités locales et régionales, qui jouit d'un siège permanent au Conseil supérieur pour la coopération internationale. La coopération décentralisée est donc devenue partie intégrante de la politique étrangère de la France pour le développement.

Les autorités locales et régionales ont le droit d'établir des relations de coopération de n'importe quel type avec des partenaires étrangers et la coopération décentralisée est promue et soutenue par le biais d'appels à projets. Ces coopérations doivent respecter les engagements internationaux et les priorités du gouvernement national.

Il existe des modèles de financement disponibles pour la coopération décentralisée, ce qui stimule les liens avec les autres acteurs du développement et met l'accent sur les thèmes où la coopération décentralisée peut offrir une nette valeur ajoutée. Le ministère français contribue à hauteur d'environ 25 millions d'euros au cadre financier pluriannuel (2010-2012). Cependant, une caractéristique remarquable de la coopération décentralisée française est que la majeure partie du financement destiné à la coopération décentralisée a pour origine les autorités locales et régionales elles-mêmes. Ces sommes sont incluses dans l'ensemble de l'APD de la France.

L'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE), de même que l'association spécialisée dans la coopération internationale Cités Unies France (CUF), jouent un rôle décisif dans le soutien, l'information et la formation des autorités locales françaises actives dans la coopération décentralisée, contribuant à professionnaliser davantage les pratiques des acteurs de la coopération décentralisée. CUF gèrent 21 « groupes pays », qui rassemblent tous les acteurs infranationaux actifs dans la coopération dans divers pays en développement.

La Commission nationale pour la coopération décentralisée, de concert avec les associations, tient également à jour un atlas de la coopération décentralisée très complet. Selon cet atlas, quelques 4806 autorités infranationales françaises entretiennent des liens avec des partenaires dans des pays en développement, la majorité dans des pays francophones. Les principaux thèmes d'interventions sont la planification stratégique en milieu urbain, l'eau, les déchets et l'assainissement, le développement économique, l'environnement et la jeunesse. D'après le bilan de la politique d'aide française (2004) établi par le CAD de l'OCDE, la coopération décentralisée française s'élève à approximativement 200 millions d'euros par an.

Il faut noter que la coopération décentralisée des autorités locales et régionales de la France n'est pas uniquement mise en œuvre à travers des coopérations de pair à pair, mais qu'elle implique souvent des ONG locales, qui peuvent recevoir des fonds d'entités sous-nationales pour mener leurs activités.

Italie

Les autorités locales et régionales italiennes ont une longue tradition de coopération décentralisée.

Les régions en particulier sont devenues des intervenants de premier plan, tant à titre d'acteurs qu'à titre de bailleurs de fonds pour les ONG italiennes. Les régions les plus actives ces dernières années sont la Toscane, l'Émilie-Romagne, la Lombardie et le Piémont. À l'échelon local, ce sont les grandes villes qui sont impliquées.

Il existe plusieurs associations de coopération décentralisée. Pour les régions, l'Observatoire international pour la coopération au service du développement (OICS) soutient les initiatives de coopération en matière de développement international de ses membres. La Coordination nationale des autorités locales pour la paix et les droits de l'homme est l'une des associations qui soutient la coopération décentralisée. Les coopérations des villes et des régions italiennes se concentrent surtout sur la zone méditerranéenne, le Moyen Orient, les Balkans et l'Amérique du Sud. Plusieurs gouvernements locaux se sont impliqués en Israël et en Palestine.

Selon Smith (2010), les régions italiennes consacrent à peu près 70 millions d'euros par an à la coopération pour le développement, tandis que les autorités locales contribuent à hauteur de 15 à 20 millions par an. Bien qu'il appuie la coopération décentralisée, l'État central ne contribue pas de manière significative à son financement direct. La coordination entre les divers acteurs impliqués dans la coopération décentralisée reste faible, à l'instar du lien avec les politiques nationales de développement. Néanmoins, on constate une tendance croissante à harmoniser les programmes du gouvernement avec les interventions financières des autorités infranationales.

Lettonie

La Lettonie a commencé à mettre en place sa politique de coopération pour le développement en 2004, quand elle a adhéré à l'UE. Depuis ce jour et jusqu'en 2010, des activités de coopération pour le développement ont démarré en Afghanistan, au Bélarus, en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine, avec pour champs prioritaires l'économie de marché, le développement durable de la société, l'environnement et l'éducation.

Le premier document politique de planification en ce domaine – le Plan de coopération pour le développement – a été adopté en 2006. La Stratégie de coopération pour le développement sur la période 2011-2015 est actuellement en cours d'exécution ; elle stipule que la priorité pour les partenaires n'est pas seulement l'Europe de l'Est, mais aussi les pays

d'Asie centrale. En outre, les domaines prioritaires de la coopération ont été légèrement modifiés pour ajouter des champs importants tels que le renforcement des capacités municipales, le développement régional et l'aménagement du territoire.

L'Association lettone des autorités locales et régionales (LALRG), ainsi que les autorités locales elles-mêmes, coopèrent activement, surtout avec des autorités locales de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine, offrant ainsi leur expérience des réformes tant en matières de politique que d'économie. Un financement national, local et international est utilisé pour les projets de coopération au service du développement.

Pays-Bas

Les autorités locales des Pays-Bas ont, depuis longtemps, joué un rôle important dans le champ de la coopération internationale, grâce à un fort soutien de l'Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises (VNG International), une section spéciale de l'Association des municipalités néerlandaises (VNG).

Mis sur pied en 1991, VNG International assiste et propose de la formation aux municipalités des Pays-Bas actives dans la coopération internationale, soutient la politique de développement international des municipalités, gère les programmes de coopération internationale des municipalités financés par le ministère des Affaires étrangères, tout en assumant des fonctions de conseil dans des domaines comme le renforcement des capacités associatives et le soutien aux processus de décentralisation et de gouvernance locale.

Depuis 1993, le ministère néerlandais des Affaires étrangères a rendu disponibles des fonds destinés à la coopération décentralisée. Des partenariats individuels furent financés, mais par la suite un programme exhaustif a été mis sur pied, connu sous le nom de LOGO Sud, qui a soutenu 40 partenariats. Ce programme soutenait la gouvernance locale et la démocratie afin de relever la qualité des services publics essentiels dans les pays en développement. Tout au long de l'exécution du programme, les enseignements ont été pris en compte pour améliorer sa mise en œuvre.

Le nouveau Programme de renforcement des capacités des autorités locales (2012-2016 ; 22,5 millions d'euros) a encore professionnalisé l'utilisation de l'expertise des autorités locales dans le renforcement des capacités : le programme met à profit l'expertise des fonctionnaires municipaux et des élus des Pays-Bas, avec VNG International comme gestionnaire du programme. Dans les pays ciblés, le programme cherche à renforcer non seulement les autorités locales, mais aussi les associations d'autorités locales, afin d'accroître leur capacité d'influencer les

dialogues nationaux portant sur le développement et de mieux répondre aux besoins de leurs membres.

Le renforcement des capacités est au cœur des préoccupations. Les groupes concernés sont les dirigeants locaux (élus et décideurs) et les fonctionnaires (ceux qui définissent les politiques et ceux qui les mettent en œuvre). Les programmes néerlandais sont élaborés de manière participative et sont conçus comme un cadre visant à s'assurer de la justesse de la coordination et de la cohérence des diverses initiatives dans les pays partenaires, dans le but d'éviter toute fragmentation et de veiller à ce que se mette en place une véritable appropriation. Le programme est parfaitement en accord avec la politique de développement des Pays-Bas, incluant ses priorités géographiques et thématiques, et est coordonné avec d'autres acteurs du développement actifs dans les pays visés.

Pologne

En Pologne, la coopération pour le développement avec les autorités locales a débuté en 2006. L'agence d'aide polonaise veut créer des opportunités de s'impliquer dans des mesures d'aide pour les autorités locales. À la suite d'une annonce du ministère des Affaires étrangères les autorités locales peuvent désormais proposer des projets de coopération pour le développement ou pour la démocratisation, ou encore pour le développement de la société civile. Une évaluation technique et financière des projets est menée par le Bureau de mise en œuvre des programmes de développement du ministère des Affaires étrangères, en se fondant sur les critères établis par les lignes directrices en vigueur.

Les pays visés par l'aide au développement polonaise sont les pays d'Europe de l'Est – tels que le Bélarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine –, mais aussi l'Afghanistan, l'Angola et les Territoires palestiniens occupés.

Portugal

Beaucoup de conseils municipaux portugais ont mis sur pied des politiques de relations internationales, principalement en matière de jumelage. En 1999, la législation nationale reconnaissait le rôle des autorités locales et régionales et établissait que l'action des autorités locales et régionales dans les affaires internationales se concentrerait particulièrement dans les pays de l'Union européenne et les pays lusophones comme l'Angola, le Brésil, le Cap-Vert, la Guinée Bissau, le Mozambique, Sao Tomé-et-Principe, de même que le Timor oriental.

Bien que la coopération décentralisée existe, les activités ad hoc sont plus courantes que les programmes complets à long terme. Ces dernières décennies, on a constaté un déclin des activités dans le domaine de la coopération pour le développement entre municipalités.

Roumanie

L'implication de l'Association des municipalités roumaines dans la coopération pour le développement international est nouvelle comparée à celle des associations des autres États membres de l'UE. Comme dans la plupart des pays récemment devenus membres, les autorités locales n'étaient pas impliquées auparavant dans les programmes de coopération, ni au niveau national, européen ou international.

Avant 1990, la Roumanie entretenait des projets de coopération bilatérale en matières d'éducation, de santé et de développement des infrastructures avec des pays d'Afrique du Nord (Maroc, Égypte, Libye, etc.). Lors de l'adhésion de la Roumanie à l'UE, le pays a adopté une stratégie nationale de coopération pour le développement, qui faisait siens les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de l'ONU visant à éradiquer la pauvreté dans les pays les moins développés et à promouvoir la démocratie et le respect des droits humains. Une attention particulière est accordée aux pays de l'Est, à travers l'initiative de l'UE pour le partenariat oriental.

Les villes roumaines entretiennent des partenariats et des jumelages avec des autorités locales de Moldavie, où elles jouissent du soutien de l'association, laquelle joue un rôle important dans la coordination des activités de coopération internationale, la sensibilisation et l'identification des partenaires. Grâce à l'association, un travail de lobbying est accompli dans le but d'obtenir la reconnaissance et le co-financement des activités des autorités locales dans le domaine de la coopération pour le développement.

Royaume-Uni

Le degré de coopération décentralisée des autorités locales au Royaume-Uni est en fait assez modeste. Bon nombre d'autorités locales s'impliquent dans des jumelages accompagnés de projets à plus petite échelle. Récemment, une attention croissante a été portée sur les liens économiques avec, par exemple, la Chine. Quoi qu'il en soit, un nombre limité d'autorités locales participent à des programmes plus larges.

Le principal mécanisme en place est le Plan des bonnes pratiques des autorités locales du Commonwealth, financé par le Département britannique pour le développement international (DfID) et géré par le Forum des autorités locales du Commonwealth (CLGF). Environ 30 partenariats ont été formés dans six pays, ayant pour priorité le développement. Les partenariats reçoivent jusqu'à 50 000€ par projet et les autorités locales cofinancent les activités à travers des contributions en nature, comme la mise à disposition du temps de travail du personnel.

L'Association des autorités locales d'Angleterre et du pays de Galles (LGA) est impliquée dans des activités de renforcement des capacités des associations par le biais d'évaluation de pair à pair en Afrique.

L'Alliance des autorités locales pour le développement international (soutenue par les associations d'autorités locales, dont LGA et d'autres organisations impliquées dans les questions municipales), fournissent du matériel de soutien, des études de cas et des outils variés en vue de la coopération pour le développement des autorités locales.

Suède

Les autorités locales et régionales suédoises jouent un rôle actif dans le domaine de la coopération internationale, tant en Europe que dans le reste du monde depuis 25 ans. L'association nationale d'autorités locales et régionales, SKL, gère l'enveloppe mise à disposition par l'Agence suédoise de développement international aux fins de jumelage avec des pays en développement. En 2005, un nouveau programme de Partenariat municipal Nord-Sud a été lancé.

SKL International est devenue une entité séparée de SKL en 2000. Elle est aujourd'hui une agence de conseil spécialisée dans le renforcement de la démocratie et de la gouvernance auprès des autorités locales et régionales. SKL International gère le programme de Partenariat municipal jusqu'en 2009, lequel est désormais la responsabilité du Centre international pour la démocratie locale (ICLD), dont la majorité des voix est détenue par SKL.

Les partenariats intègrent dans les soumissions évaluées par l'ICLD et SKL des critères de pertinence au regard de la pauvreté, de la faisabilité et de la durabilité de l'action. La décision finale est prise par l'Agence suédoise de développement international. Le programme actuel soutient quelques 40 partenariats, dont la majorité sont situés en Afrique anglophone. SKL International met aussi en place des projets de renforcement des capacités d'association, en particulier en Afrique du Sud, financés par l'Agence suédoise de développement.

Autres États membres

Suite aux élargissements de l'UE de 2004 et 2007, 12 nouveaux pays de l'UE se sont engagés à mettre sur pied des programmes d'aide au développement. De façon générale, ces pays entretenaient déjà de nombreux accords de jumelage avec des villes et des régions situées dans les plus anciens États membres de l'Europe. Vu leur riche expérience dans la coopération décentralisée, ces pays établissent désormais des liens similaires avec des pays voisins qui ne sont pas membres de l'UE, comme l'Arménie et la Moldavie. Dans la plupart des nouveaux États membres, les autorités locales et régionales s'impliquent pour impacter les politiques de coopération pour le développement, même si le niveau d'engagement varie d'un pays à l'autre.

La Grèce, l'Irlande et le Luxembourg n'ont que peu ou pas de tradition en matière de programmes de coopération décentralisée, et ne figurent donc pas ici.

Bibliographie

Programme d'action d'Accra, 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra, 2008.

Aide étendue des autorités locales et des États centraux, pré-impression du *DAC Journal*, Volume 6, Numéro 4, OCDE, 2005.

Baud, I. et al., Vers une gouvernance locale améliorée par le biais du renforcement des autorités locales. Évaluation du Programme LOGO Sud 2007-2010, VNG International, 2010.

Bossuyt, J. Politiques et instruments des États membres de l'UE et de la Commission européenne dans le soutien à la coopération décentralisée : une analyse comparative, Observatoire de la coopération décentralisée UE-AL, Montévideo, 2008.

Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, 2011.

Renforcement des capacités et efficacité de l'aide. Liste des besoins identifiés, des leçons apprises et des bonnes pratiques, Groupe de renforcement des capacités de développement, Bureau de la politique de développement, Programme de Développement des Nations Unies (PNUD), 2008.

Copsey, N. & Rowe, C., Étude des compétences, du financement et des actions entreprises par des autorités locales et régionales dans le développement international, Union européenne, 2012.

Examen du CAD par les pairs : France, OCDE, Paris, 2004.

Coopération décentralisée pour le développement - Perspectives européennes, PLATFORMA, Bruxelles, 2011.

Processus de décentralisation dans les pays en développement et en transition : leçons apprises et basées sur des faits, *EvalBrief*, décembre 2011, Numéro 1, Agence suisse pour le développement et la coopération, 2011.

Dillinger, W., Programme de discussion de gestion urbaine, Numéro 16, Banque mondiale, Washington D.C., 1994.

Entrer dans le 21^e siècle : Le paysage changeant du développement, n.d.t.], Banque mondiale et Presses de l'Université d'Oxford, 1999.

Kharas, H. & Rogerson, A., Horizon 2025 : Destruction créative dans l'industrie de l'aide, Overseas Development Institute, 2012.

Knip, P., La recherche de la synergie. Le rôle des associations d'autorités locales dans les politiques municipales internationales : tendances en Europe et description d'un cas, Observatoire de la coopération décentralisée UE-AL, Montévideo, 2009.

Leçons apprises suite au soutien de la Norvège à la décentralisation et à la réforme des autorités locales dans les pays en développement, NORAD, 2008.

Bibliographie

Leçons apprises au sujet des bailleurs de fonds soutenant la décentralisation et la gouvernance locale, *Séries d'évaluation de la CAD*, OCDE, 2004.

Autorités locales : Acteurs pour le développement, Communication de la Commission européenne au Conseil de l'Europe, au Parlement européen, au Comité européen aux affaires économiques et sociales et au Comité des régions, COM (2008) 626 final, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 2008.

Mesurer l'efficacité de l'aide au niveau local. Étude de cas des provinces de Carchi et d'Esmeraldas en Équateur, Programme de Développement des Nations Unies (PNUD), Initiative ART, 2011.

Coopération municipale pour le développement en Allemagne, Association des villes allemandes, 2011.

Nibbering, J.W. & Swart, R., Donner aux autorités locales une place plus centrale dans le développement. Examen d'un bailleur de fonds pour la décentralisation, Un menu riche pour le pauvre. Matière à réflexion pour penser des politiques d'aide efficaces, ministère des Affaires étrangères, La Haye, 2009.

Coopération Nord-Sud. L'action des associations d'autorités locales d'Europe, Conseil des Communes et des régions d'Europe, Bruxelles, 2003.

Olsen, H.B. et al., Évaluation du soutien finlandais au développement et à la gouvernance locale, Partie 1 : AFLRA et le Programme Nord-Sud, ministère des Affaires étrangères de la Finlande, 2012

Philx, G. et al., *Évaluation du programme fédéral de coopération des autorités locales 2008-2012*, ACE Europe, 2012.

Pyndt, H. & Steffensen, J., États efficaces et sociétés engagées : développement des capacités au service de la croissance, des services publics, de la prise en charge et de la sécurité en Afrique, Revue de la Banque mondiale d'expériences choisies de soutiens par des bailleurs de fonds à la décentralisation en Afrique de l'Est, Banque mondiale, 2005.

Reesch, E. Van., Franchir le gouffre entre le micro et le macro : micro-méso-macro relations dans le contexte des approches sectorielles, Un menu riche pour le pauvre. Nourriture pour penser des politiques d'aide efficaces, ministère des Affaires étrangères, La Haye, 2008.

Smith, J., Autorités locales et coopération pour le développement. Approches européennes à la coopération décentralisée, 2010.

Sondage sur la participation des autorités locales dans la coopération ACP-CE : Une évaluation initiale et prospective, Plateforme des autorités locales de l'ACP, 2005.

Programme thématique : Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement / Argumentaire stratégique, Commission européenne, 2007.

Évaluation globale thématique du soutien de la Commission européenne aux processus de décentralisation : Rapport final, Commission européenne, 2012.

Tranberg Bjørndal, M. et al., Cela en valait-il la peine ? La signification d'une participation au programme MIC, du point de vue d'une municipalité norvégienne, Université d'Oslo, 2012.

Cités et Gouvernement Locaux Unis (2008 et 2011) : Premier et second Rapports globaux sur la décentralisation et la démocratie locale, Washington, Banque mondiale.

Argumentaire de la politique de CGLU sur les autorités locales et l'efficacité de l'aide, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Barcelone, 2009.

Argumentaire de la politique de CGLU sur les autorités locales et la coopération au service du développement, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Barcelone, 2012.

Perspectives de l'urbanisation mondiale, <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>, Bureau de la Population de l'ONU, DAES.

Winai, P. & Samuelsson Schörlien, J. Programmes municipaux de partenariats – Évaluation. Rapport au Centre international pour la démocratie locale, Gränsorganisationer, 2010.

Zapata Garesché, E.D., Guide pratique pour l'internationalisation des villes, Directives pour les relations internationales des autorités locales et la coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine, Volume 1, Députation de Barcelone, 2007.

Acronymes

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFCCRE	Association française du Conseil des communes et régions d'Europe
AFLRA	Association finlandaise des autorités locales et régionales
AICCRE	Association italienne du conseil des communes et régions d'Europe
AIMF	Association internationale des maires francophones
AMR	Association des municipalités roumaines
ANE	Acteur non étatique
APD	Aide publique au développement
ARE	Assemblée des régions d'Europe
ARFE	Association des régions frontalières européennes
CAD	Comité d'aide au développement
CCRE	Conseil des communes et régions d'Europe
CE	Commission européenne
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CIB Working Group	Groupe de travail au renforcement institutionnel
CIVEX	Commission de citoyenneté, gouvernance, affaires institutionnelles et extérieures
CLGF	Forum des gouvernements locaux du Commonwealth
CRPM	Conférence des régions périphériques maritimes
CUF	Cités unies France
OSC	Organisation de la société civile
FEMP	Fédération espagnole des municipalités et des provinces
ICLD	Centre international pour la démocratie locale
KEDE	Union centrale des villes et communes de Grèce
LALRG	Association lettonne des autorités locales et régionales
LGA	Association des autorités locales d'Angleterre et du Pays de Galles
LGDK	Autorités locales du Danemark
MIC	Coopération municipale internationale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ORU-FOGAR	Organisation des Régions Unies - Forum global d'associations de régions
PLATFORMA	Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RCA	Renforcement des capacités associatives
SKL International	Agence de développement international de l'Association suédoise des autorités locales et régionales
UE	Union européenne
UN DCF	Forum pour la coopération en matière de développement des Nations Unies
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VNG International	Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises
VVSG	Association flamande des villes et des municipalités

Auteurs :

Jean Bossuyt, European Centre for Development Policy Management

Renske Steenberghe, Groupe de travail Renforcement des capacités institutionnelles (CIB)

*Capacity and Institution Building
Working Group*

**Coordination :**

Lucie Guillet, Secrétariat de PLATFORMA

Liaison avec l'équipe graphique :

Florent Resche-Rigon, Secrétariat de PLATFORMA

Photos :

Fotolia (p. 1, 6, 35); iStockphoto (p. 12, 26)

Design :

Advitam, Paris



PLATFORMA

La voix européenne des Autorités **Locales**
et **Régionales** pour le développement

www.platforma-dev.eu

Square de Meeûs, 1
B – 1000 Brussels
Tél. : + 32 2 265 09 30

Avec le soutien financier de la Commission européenne.
La Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être
fait des informations qui sont contenues dans cette publication.

