

**CONVENTION D'OBJECTIFS  
AVEC CITÉS UNIES FRANCE  
ÉVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS  
(2000-2003)**

Réalisée par  
B&T  
Colette BESSAT  
José TROUVE  
Avec la collaboration de  
Rina CELA

*Cette évaluation est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.  
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous les pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy & Anne Caminade  
Photographie de couverture : Jacques RECULE  
© Ministère des Affaires étrangères, 2004.  
ISSN : 1249-4844  
IBSN : 2-11-094145-6

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Remerciements</b>	<b>VI</b>
<b>Synthèse</b>	<b>VII</b>
Cartes (recto-verso)	
Schéma récapitulatif des recommandations	XV
Sigles	XVI
Pour un langage commun dans ce rapport	XVII
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 - La convention d'objectifs et sa mise en œuvre</b>	<b>3</b>
<b>1 La convention d'objectifs</b>	<b>5</b>
1.1 L'origine de la convention et sa justification	5
1.2 Les structures contractantes	6
1.3 Le contenu et la formulation de la convention	9
<b>2 Les objectifs de la convention</b>	<b>10</b>
2.1 Les quatre objectifs généraux	10
2.2 Les objectifs spécifiques	10
2.3 La ventilation des objectifs spécifiques par niveau d'engagement des CT	11
2.4 Les engagements complémentaires	12
2.5 L'inscription d'indicateurs de performance	12
<b>3 Les programmes annuels : caractéristiques générales et réalisations</b>	<b>12</b>
3.1 L'animation générale	13
3.1.1 Les programmes	13
3.1.2 L'état des lieux	14
3.1.3 Les indicateurs prévus et les informations disponibles à leur sujet	14
3.2 Les groupes pays	15
3.2.1 Les programmes	15
3.2.2 L'état des lieux	15
3.2.3 Les indicateurs prévus et les informations disponibles à leur sujet	18
3.3 Les services aux collectivités locales	23
3.3.1 La formation	23
A) Les programmes	23
B) L'état des lieux	23
C) Les indicateurs	25
3.3.2 L'appui au montage de projets et à la recherche de fonds	26
A) Les programmes	26
B) Les réalisations	26
C) Les indicateurs	26
3.3.3 L'appui à la sensibilisation de la société civile à l'international	35
A) Les programmes	35
B) L'état des lieux	35
C) Les indicateurs	35

3.3.4	Le conseil juridique	36
3.3.5	L'information sur l'expérience et sur l'expertise locale	36
3.3.6	La bourse de jumelages-partenariats	38
3.3.7	La bourse d'emplois dans la coopération décentralisée	38
3.4	L'animation régionale	39
A)	Les programmes	39
B)	L'état des lieux	39
C)	Les indicateurs	39
<b>4</b>	<b>Aperçu synthétique et tableau récapitulatif des indicateurs</b>	<b>40</b>
<b>5</b>	<b>Le financement de la convention</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>L'organisation de la mise en œuvre de la convention par CUF</b>	<b>49</b>
<b>7</b>	<b>Un paysage social et institutionnel en mutation</b>	<b>50</b>
7.1	Les évolutions socio-institutionnelles	51
7.2	L'évolution des attentes et des processus	52
<b>CHAPITRE 2 - La mise en œuvre de la convention au regard des critères d'évaluation</b>		<b>55</b>
<b>1</b>	<b>L'action et les méthodes sous l'angle des critères d'évaluation</b>	<b>57</b>
1.1	La fonction de planification, de stratégie, de programmation et d'organisation	57
1.2	La fonction d'animation, d'information et de communication	59
1.3	La fonction de capitalisation, valorisation, prospective et innovation	63
1.4	La fonction Echanges, relations et concertation	66
1.5	La fonction Formation	70
1.6	La fonction Représentation	73
<b>2</b>	<b>L'outil : La convention d'objectifs de 2000, ses avantages et ses insuffisances</b>	<b>76</b>
2.1	La pertinence de la formulation des objectifs de la convention	76
2.2	L'efficacité et l'efficience de l'outil «convention d'objectifs»	77
2.3	L'impact de l'outil «convention d'objectifs»	78
<b>3</b>	<b>Aperçu synthétique de l'analyse</b>	<b>78</b>
3.1	Aperçu synthétique selon les critères d'évaluation	78
3.2	Une question de positionnement à résoudre	79
<b>CHAPITRE 3 - Conclusions et recommandations</b>		<b>81</b>
<b>1</b>	<b>Les principales conclusions</b>	<b>83</b>
1.1	Les atouts	83
1.2	Des difficultés à résoudre, de nouvelles étapes à franchir	85
<b>2</b>	<b>Recommandations</b>	<b>87</b>
2.1	Orientations de base	87
2.2	Trois axes de recommandations	88
	Schéma récapitulatif des recommandations	96
	Tableau récapitulatif des recommandations	97

<b>Annexes</b>		<b>99</b>
<b>Annexe 1</b>	<b>La méthodologie utilisée</b>	<b>101</b>
	<b>Liste des personnes rencontrées</b>	<b>106</b>
<b>Annexe 2</b>	<b>L'exploitation des enquêtes</b> (et les questionnaires d'enquêtes)	109
	Exemples et réflexions sur les groupes pays et les indicateurs	130
<b>Annexe 3</b>	<b>Termes de référence</b>	135

## Remerciements

Nous tenons à remercier très chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont apporté, malgré leurs nombreuses obligations, leur contribution à ce travail au cours d'entretiens parfois réitérés ou par leurs réponses aux questionnaires qui leur ont été envoyés, par l'envoi de documents riches de sens en lien avec leurs activités de coopération.

Nous pensons particulièrement à ceux qui ont été, d'une manière ou d'une autre nos interlocuteurs :

- au sein du ministère des Affaires étrangères à Paris et des ambassades de France jointes dans le cadre de l'enquête, à Cités Unies France, dans les différentes associations d'élus et de collectivités territoriales, dans les collectifs d'associations, dans les conseils régionaux, les conseils généraux et les communes, les réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée, parmi les responsables associatifs ;

- en Roumanie et au Sénégal, au sein des administrations, des municipalités, des départements et des régions, des associations et des institutions d'appui aux collectivités territoriales, au sein des SCAC des ambassades de France.

Tous ont apporté l'essentiel à cette démarche collective en livrant leurs réflexions, leurs interrogations, leurs espoirs et leurs suggestions.

Les idées formulées, les recommandations faites dans le présent rapport ne les engagent pas, mais qu'ils sachent qu'elles ont toutes été nourries de leurs apports.

# Synthèse

La présente évaluation est consacrée à la «Convention d'objectifs triennale passée entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et Cités Unies France (CUF) pour la promotion dans la durée de la coopération décentralisée. Cette convention s'inscrit dans une double histoire, celle du MAE et celle de CUF. Il est par conséquent utile de resituer rapidement ce contexte avant d'examiner les particularités de cette convention, ses principaux résultats, de les analyser à la lumière des critères d'évaluation (pertinence et cohérence, efficacité et efficience, impact et pérennité), d'en dégager des conclusions et d'en tirer des enseignements. Cette démarche conduit à des recommandations qui sont résumées en fin de cette synthèse.

## 1 Une convention d'objectifs, pourquoi ?

**Le MAE poursuit, dans le cadre de ses missions, la promotion de la coopération internationale des collectivités territoriales**, en particulier dans sa dimension de coopération au développement au moyen de partenariats entre collectivités françaises et étrangères des pays du Sud et des PECO.

Dans le contexte d'une politique générale de décentralisation, cette coopération des collectivités territoriales (de même que la coopération des Organisations de Solidarité Internationale - OSI) s'inscrit comme un élément important dans la politique étrangère de coopération de la France.

**La Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), au sein du MAE, en relation avec la Délégation à l'action extérieure des collectivités locales (AECL), a la maîtrise d'ouvrage de cette promotion en prenant en compte à la fois :**

- l'évolution des Collectivités Territoriales (CT) françaises (renforcement de leurs prérogatives mais aussi apparition de nouvelles formes de CT comme les communautés d'agglomération par exemple) ;
- l'évolution des priorités dans les zones de coopération (définition d'une ZSP et souci particulier lié à la préparation de l'entrée dans l'UE d'un nombre important des PECO).

**La MCNG s'efforce** d'impulser et de renforcer les initiatives des CT, de les orienter et de favoriser leur expression cohérente au sein des instances internationales, dans la pratique de leurs partenariats et dans leur articulation avec les autres formes de la coopération française.

**Le MAE a opté pour :**

- un accroissement du rôle des Secrétariats Généraux à l'Action Régionale (SGAR) en France et des Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) des ambassades de France dans les pays,
- un appui aux capacités des structures existantes (associations d'élus, collectifs d'OSI, associations ou structures spécialisées en relation avec certains enjeux majeurs comme l'eau, les énergies renouvelables, la jeunesse, etc.).

**Dans ce tissu d'organismes et d'associations, l'association CUF est un acteur important et singulier du fait de sa spécificité** (association de tous les degrés de collectivités territoriales, spécialisée en matière de coopération au développement, réseau de dimension nationale au cœur de réseaux internationaux ou spécialisés) **et de l'intérêt que lui portent de nombreuses collectivités territoriales** (plus de 60% des CT sont actives en matière de coopération décentralisée). CUF représente ainsi une **capacité multiple d'interface** entre les différents acteurs impliqués dans la coopération, capacité dédiée statutairement à la promotion de la coopération décentralisée de ses membres et de toutes les CT.

**Cette rencontre d'intérêt entre le MAE et CUF a conduit naturellement à l'établissement d'une convention d'objectifs.**

## **2 Quelles caractéristiques a cette convention ?**

Cette convention avait pour caractéristiques sur la base d'objectifs très généraux exprimant les grandes orientations souhaitées pour la coopération décentralisée :

- la formulation :
  - \* **d'objectifs et d'activités spécifiques très nombreux dans quatre domaines** – en matière d'animation générale (relations internationales, collaboration avec les autres acteurs, représentation internationale), de groupes pays (échanges et réflexion), de services (formations, conseils, etc.) et d'animation régionale.
  - \* **d'indicateurs** plus nombreux encore ;
- l'élaboration et la discussion entre les deux partenaires d'un **programme** et d'un calendrier annuels d'exécution ;
- la mise à disposition :
  - \* annuelle d'un **financement général** d'un montant stable (subvention) réparti entre chacun des quatre domaines cités précédemment et ventilé pour chacun entre les dépenses de personnel, de déplacements et les coûts spécifiques.
  - \* de **financements complémentaires** pour certaines actions confiées à CUF et non comprises dans les activités de la convention (y compris notamment la gestion du FICOD pour le cofinancement des actions concertées entre CT, ainsi que les fonds pour la mise en œuvre du projet PADYU en Serbie-Montenegro par exemple).

## **3 Quel état des lieux et quels résultats ?**

Dans le cadre de cette convention signée en avril 2000, des programmes d'exécution ont été présentés et mis en œuvre pour 2000, 2001, 2002 et 2003 (en cours d'exécution). Des rapports d'exécution ont été présentés pour chacune des années 2000 à 2002, dans lesquels les différents indicateurs prévus ont été « renseignés ».

Le présent rapport d'évaluation fait l'état des lieux détaillé de cette mise en œuvre. On peut en retenir pour l'essentiel :

### **1) Une activité dense en matière d'animation générale qui a débouché effectivement sur :**

- la fusion au niveau international de la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et de l'Union Internationale des Villes et pouvoirs locaux (IULA) ;
- un appui (aux résultats encore divers) à la préparation et au suivi des commissions mixtes en commun avec Coordination Sud ;

- une représentation dynamique dans diverses grandes conférences internationales intéressant les CT (en matière d'eau, de développement durable...) dont les retours pratiques ont été toutefois peu exploités et diffusés;
- une participation avec le Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (CRID) pour la Semaine de la Solidarité Internationale.

## **2) Une animation et le développement de l'activité des Groupes Pays qui a eu pour principaux résultats :**

- une augmentation sensible du nombre de groupes passés de 13 à 26 entre 2000 et 2003, en particulier pour les PECO et les pays du pôle Méditerranée;
- une progression des échanges entre CT qui (au vu de l'enquête menée auprès des CT dans le cadre de la présente évaluation) a soutenu une évolution encore lente des partenariats vers des appuis dans le domaine institutionnel (29 %) mais une consolidation de la participation de la société civile dans ces partenariats (61 % entraînent avec eux la participation de plusieurs organisations de la société civile de leur territoire, notamment des structures de santé, d'enseignement, des ONG...);
- l'organisation plus régulière d'actions-phare de sensibilisation et de concertation (journées ou ateliers de la coopération décentralisée);
- l'émergence de travaux thématiques dans les groupes les plus expérimentés
- l'initiation et l'accompagnement d'actions concertées entre CT (Niger, Burkina Faso, Haïti par exemple dans le cadre du FICOD);
- la mise en route de plusieurs groupes thématiques (inter-pays) sur certaines questions d'intérêt commun comme la jeunesse, le développement durable, l'accès aux services de base, la lutte contre la pauvreté...;
- la publication de quelques outils et des résultats de certains travaux thématiques importants pour l'avenir des coopérations décentralisées (par exemple en matière de lutte contre la pauvreté ou de gestion des services de l'eau).

*À partir des groupes pays, cette dynamique* met en valeur l'engagement d'élus locaux. La diffusion des acquis de ces travaux reste toutefois à améliorer en l'absence d'une stratégie explicite de collaboration inter-structures pour l'établissement de bases de données plus complètes ainsi que pour la diffusion et la communication des informations et des réflexions ou expérimentations.

L'action en matière de concertation s'avère plus complexe que prévu et les articulations entre les coopérations décentralisées et les projets ou programmes de la coopération bilatérale française, de la coopération multilatérale et des actions menées par les OSI demeurent peu nombreuses. Pourtant les besoins à ce sujet, comme en matière de suivi des actions, sont très importants selon l'enquête menée auprès des SCAC qui insistent sur leurs attentes quant à l'action de CUF sur ces deux points.

**3) La mise à disposition des CT adhérentes ou non adhérentes d'un ensemble de services** (formation, appuis-conseils aux projets et en matière juridique et réglementaire, l'accompagnement des CT dans leurs démarches de sensibilisation des populations à la solidarité internationale, l'information sur les compétences et les disponibilités d'expertise locale des CT en particulier pour l'accueil de stagiaires des CT étrangères partenaires...).

Ces services (une vingtaine de journées de formation, 140 projets en moyenne accompagnés et ayant obtenu un cofinancement chaque année...) ont fait apparaître les difficultés de répondre à une demande très hétérogène, nécessitant dans la majorité des cas une proximité géographique avec la CT demanderesse.

Est également apparue la nécessité d'une action suivie et de la mise en place d'outils et de bases de données (par exemple sur l'expertise des CT) qui restent pour beaucoup encore à concevoir et à mettre en place.

Par ailleurs, l'appui des CT pour l'accès aux financements européens a bénéficié de certaines actions de CUF sans avoir encore atteint la maîtrise souhaitée.

#### **4) Une animation régionale en relation avec les SGAR et les réseaux régionaux**

Cette dimension de la promotion de la coopération décentralisée a, pendant la durée de la convention, donné lieu à diverses initiatives et à des actions concrètes en particulier l'amorce de formations organisées en commun avec certains réseaux régionaux (Resacoop, Cercoop par exemple), des réunions de concertation avec les SGAR. Ces collaborations restent encore à régulariser dans le cadre d'accords appropriés.

## **4 Quelle analyse au regard des critères d'évaluation ?**

### **A) Du point de vue de la pertinence et de la cohérence**

Les objectifs spécifiques retenus dans la convention sont pertinents en eux-mêmes. Trop nombreux et parfois trop ambitieux eu égard aux moyens disponibles, allant quelquefois au-delà des zones de compétences spécifiques de CUF, ils n'ont pas permis que le suivi soit suffisamment organisé.

Les synergies entre actions thématiques et actions à visée géographique, entre projets de coopération décentralisée, les articulations avec les autres actions de coopération (publiques ou associatives) n'ont pas pu être développées autant que la capacité d'interface de CUF l'aurait permis.

### **B) Du point de vue de l'efficacité et de l'efficience**

Grâce à l'expérience acquise par CUF et à l'importance de son réseau, les différentes activités menées ont atteint dans la plupart des cas les résultats escomptés. En matière d'efficience, les possibilités d'amélioration sont toutefois nombreuses. C'est notamment le cas pour l'utilisation des compétences des élus (en matière de financements européens, de mobilisation de l'expertise des cadres territoriaux...), pour le partage des tâches et des responsabilités avec les réseaux régionaux, les structures spécialisées, les associations généralistes d'élus et de collectivités, en matière d'organisation et de diffusion de l'information, de formations et d'appuis-conseils en particulier, selon les besoins identifiés, les pratiques innovantes à explorer...

### **C) Du point de vue de l'impact et de la pérennité**

Des impacts ressortent clairement quant à :

- l'effet des échanges entre CT des différents degrés et à propos de l'intérêt qu'ils suscitent,
- la sensibilisation des CT à la situation de certains pays ou de certaines zones en situation post-conflits,
- la nécessité et aux moyens d'une action concertée, d'une prise en compte des politiques nationales...

Toutefois les effets multiplicateurs indispensables pour conduire au niveau d'impact (et de pérennité de cet impact) souhaitable ne sont pas encore manifestes. Les handicaps en la matière sont en particulier :

- une convention d'objectifs peu ou pas connue des CT et des SCAC,
- l'absence d'accords précis et formels de coopération conçus pour un travail dans la durée entre CUF et les autres acteurs en matière d'appui aux CT (associations généralistes d'élus et réseaux régionaux notamment) comme en matière d'appui aux OSI (collectifs d'ONG),

- une vision non explicitée du MAE quant aux missions respectives de ces différents acteurs (dont CUF) qu'il soutient dans le cadre de la promotion de la coopération décentralisée et du développement local.

## 5 Quelles conclusions et quels enseignements tirer ?

Comme toute action et tout programme, la Convention d'Objectifs MAE-CUF (2000-2003) présente un certain nombre de points forts qui sont autant d'atouts à valoriser, et divers points faibles qui sont des aspects à améliorer, des choix à effectuer, des obstacles à éliminer.

### A) Des atouts à valoriser

Cette convention, au regard des objectifs généraux de promotion de la coopération décentralisée, présente trois atouts majeurs :

- l'existence, du fait de la convention, d'un cadre d'action stable (dans ses perspectives et ses moyens) et souple (programmation annuelle et donc possibilités régulières d'ajustement en fonction de l'expérience) ; ceci constitue un facteur déterminant pour une action suivie, efficace, concertée et sereine ;
- la spécificité de CUF, espace d'échanges, réseau de mobilisation de compétences, de réflexion, de concertation, d'articulation entre les acteurs de différents niveaux géographiques et de différentes spécialités ;
- l'expérience développée au sein de CUF en matière de coopération décentralisée.

### B) Des questions à résoudre

*En matière d'objectifs et d'activités, deux besoins se révèlent :*

1. la définition de stratégies (quant aux activités, quant aux publics, quant aux méthodes, quant aux alliances...) et à partir de là, le choix de priorités quant :
  - \* aux thèmes d'activités,
  - \* aux zones ou niveaux géographiques visés en France, en Europe et parmi les zones de partenariat des coopérations décentralisées,
  - \* à l'importance des fonctions de capitalisation et d'innovation, de veille sur les évolutions du contexte et des méthodes.
2. la maîtrise de la cohérence dans le temps et l'organisation du suivi des actions, en commençant par leur prise en compte dans le cadre de la programmation annuelle.

*En matière de méthodes et d'organisation, trois points paraissent déterminants :*

3. la valorisation des compétences et de l'expérience par une mobilisation dynamique des compétences des élus des CT adhérentes, par la réalisation (et la mise à jour régulière si besoin) d'outils basés sur l'expérience et les pratiques des CT,
4. l'organisation d'un travail mené au maximum en commun ou en concertation avec d'autres acteurs dans le cadre d'accords de partenariats enfin finalisés. Pour valoriser le potentiel d'interface de CUF, ces accords seraient utiles dans quatre directions :
  - les associations généralistes d'élus et de collectivités territoriales
  - les collectifs d'OSI
  - les associations ou fédérations d'élus locaux des pays du Sud ou des PECO
  - les SCAC des ambassades de France de ces pays.

5. l'organisation de la mise en œuvre de la convention dans le cadre d'une programmation annuelle effective, c'est-à-dire qui :
- \* s'appuie sur une évaluation des résultats atteints et de l'appropriation des solutions adoptées pour le programme écoulé,
  - \* traite clairement non seulement des actions envisagées mais, pour chacune, des sept autres questions clefs d'une programmation : quand (le calendrier), où (les lieux de l'action), combien (le volume), comment (les méthodes choisies), par qui (l'acteur responsable), avec qui (les collaborations prévues) et enfin avec quoi (les moyens nécessaires en compétences, en ressources financières voire matérielles).

*Ces difficultés ont été renforcées par :*

- a) une formulation peu opérationnelle de la convention d'objectifs :
- objectifs en listing sans articulations soulignées
  - absence de liens entre les budgets et les activités
  - indicateurs nombreux et d'interprétation parfois ambiguë.
- b) une relation partenariale insuffisamment formalisée notamment pour l'analyse des bilans d'activité et l'élaboration des programmes
- c) une absence de partage collectif entre le MAE et ses principaux partenaires (CUF, réseaux régionaux, AEL, Collectifs ONG, CFSI etc.) des bilans et des orientations relatifs à la coopération décentralisée et des conséquences sur les mandats des uns et des autres.

**Dans cette optique, on peut résumer les enseignements à tirer de l'expérience de cette convention, par les axes suivants sur lesquels baser des propositions pour l'avenir :**

- 1) Eviter la dispersion des efforts et des moyens et assurer le suivi des actions menées dans le cadre d'une stratégie lisible et opérationnelle ;
- 2) S'appuyer davantage sur des outils et sur la compétence des élus pour mener des actions partagées avec les autres acteurs de l'appui à la coopération décentralisée des CT ;
- 3) Développer la relation MAE/CUF dans un cadre contractuel clair et dans le cadre d'un dialogue partenarial.

## 6 Quelles propositions pour l'avenir ?

En droite ligne de ces enseignements, les recommandations sont donc **présentées selon trois axes** qui correspondent successivement à l'action, aux méthodes et enfin à la pratique du partenariat. Elles font l'objet d'un **tableau récapitulatif** en fin de synthèse.

### **Des orientations de base**

Ces recommandations sont fondées sur deux constats fondamentaux :

- 1) La convention de partenariat entre le MAE et CUF est une contribution importante parmi d'autres à la promotion de la coopération décentralisée. C'est une contribution à une mission de service public qui vise donc toutes les CT adhérentes ou non de CUF ;
- 2) Elle est orientée en fonction des besoins des CT et des compétences spécifiques de CUF, en particulier sa capacité d'interface multiple (rappelée au début de la présente synthèse).

## **Axe n° 1**

### **Une action ciblée pour un impact plus fort**

Dans cette optique de valorisation de la capacité d'interface de CUF, il semble important de fixer désormais à un nouvel accord de partenariat MAE/CUF des objectifs et des activités correspondantes ciblées et limitées découlant d'une stratégie explicite.

#### **A) *Quatre objectifs ciblés***

##### **1) L'information**

- rassemblement, actualisation continue, mise en cohérence, accessibilité, diffusion,
- sur les partenariats, les pratiques, les politiques, les pays et CT partenaires, les programmes de coopération etc.,
- à partir des différentes sources en France, en Europe comme dans les pays Sud et PECO
- concernant aussi les pays qui n'abritent pas encore de partenariats de coopération décentralisée.

##### **2) La concertation et les articulations** avec les autres actions de coopération :

entre CT, entre actions de coopération décentralisée et les programmes de coopération publique bi et multilatérale, entre CT et actions des OSI;

##### **3) L'animation de la capitalisation et de la valorisation :**

- de l'expérience des CT en matière de partenariat - identification des besoins, programmation, contractualisation, gestion des flux financiers, association des partenaires de la société civile et des populations chez les deux partenaires...),
- des études et des solutions techniques appropriées intéressant les domaines de compétence des CT du Sud et des PECO
- des compétences mobilisables au sein des CT françaises (via des jumelages de services ou organismes, des accueils en stages ...);

##### **4) La prospective en matière de :**

- l'évolution de la décentralisation dans les pays Sud et PECO (textes et conditions pratiques),
- les pratiques de partenariat
- les solutions techniques utilisables et les conditions économiques de mise en œuvre pour les services d'intérêt collectif...
- et plus généralement sur les obstacles au développement des partenariats de coopération décentralisée (politiques, circuits de financement etc.).

#### **B) *Une stratégie explicite***

- stratégie générale au regard des objectifs généraux de promotion de la coopération décentralisée
- stratégie quant aux publics visés
- stratégie de communication
- stratégie quant aux niveaux géographiques en France
- stratégie quant aux pays et zones dans le monde

## **Axe n° 2**

### **Des fonctions et des moyens d'action privilégiés**

#### **A) *Des accords de partenariat multiples avec les autres acteurs de la promotion de la coopération décentralisée***

Pour remplir ces quatre objectifs, CUF n'est pas le seul acteur. Il s'agit donc pour CUF de constituer et/ou d'animer les « espaces d'action et de gestion en commun » au niveau national et international dans quatre domaines (information, concertation, capitalisation et prospective).

Les accords avec les autres acteurs sont ainsi une priorité déterminante qu'il conviendrait de démarrer sur des bases concrètes et de développer au fur et à mesure de l'expérience vécue avec chacun d'eux.

***B) Cinq fonctions prioritaires***

- les bases de données
- les échanges et la mise en relation avec les personnes ou structures ressources
- la sensibilisation
- la communication - diffusion (ciblée selon les besoins vérifiés...),
- les études et travaux (de prospective, thématiques...)

***C) Des moyens d'action privilégiés*** mis en œuvre prioritairement par la mobilisation des compétences des élus des CT adhérentes (et non adhérentes dans la mesure du possible):

- Un site internet interactif (animé et actualisé en permanence)
- Des groupes pays (échanges, capitalisation, information, participation aux commissions mixtes)
- Des groupes thématiques (échanges, capitalisation et prospective)
- Des publications (outils, capitalisation, études)
- Une cellule d'accueil et de mise en relation avec les « ressources »
- Des actions-phares (rencontres spécialisées, missions de mises en contact, journées de la coopération décentralisée par pays...)

***D) Des participations soutenues à des actions initiées par d'autres acteurs de la promotion de la coopération décentralisée.***

La contribution de CUF est attendue pour :

- des actions de formation, d'appui-conseil aux projets initiés dans un cadre régional ou local.
- la représentation de l'expérience et de la réflexion des CT en matière de coopération décentralisée, au niveau des instances internationales générales ou spécialisées, des réunions et sommets internationaux thématiques.
- des actions de sensibilisation et d'éducation au développement

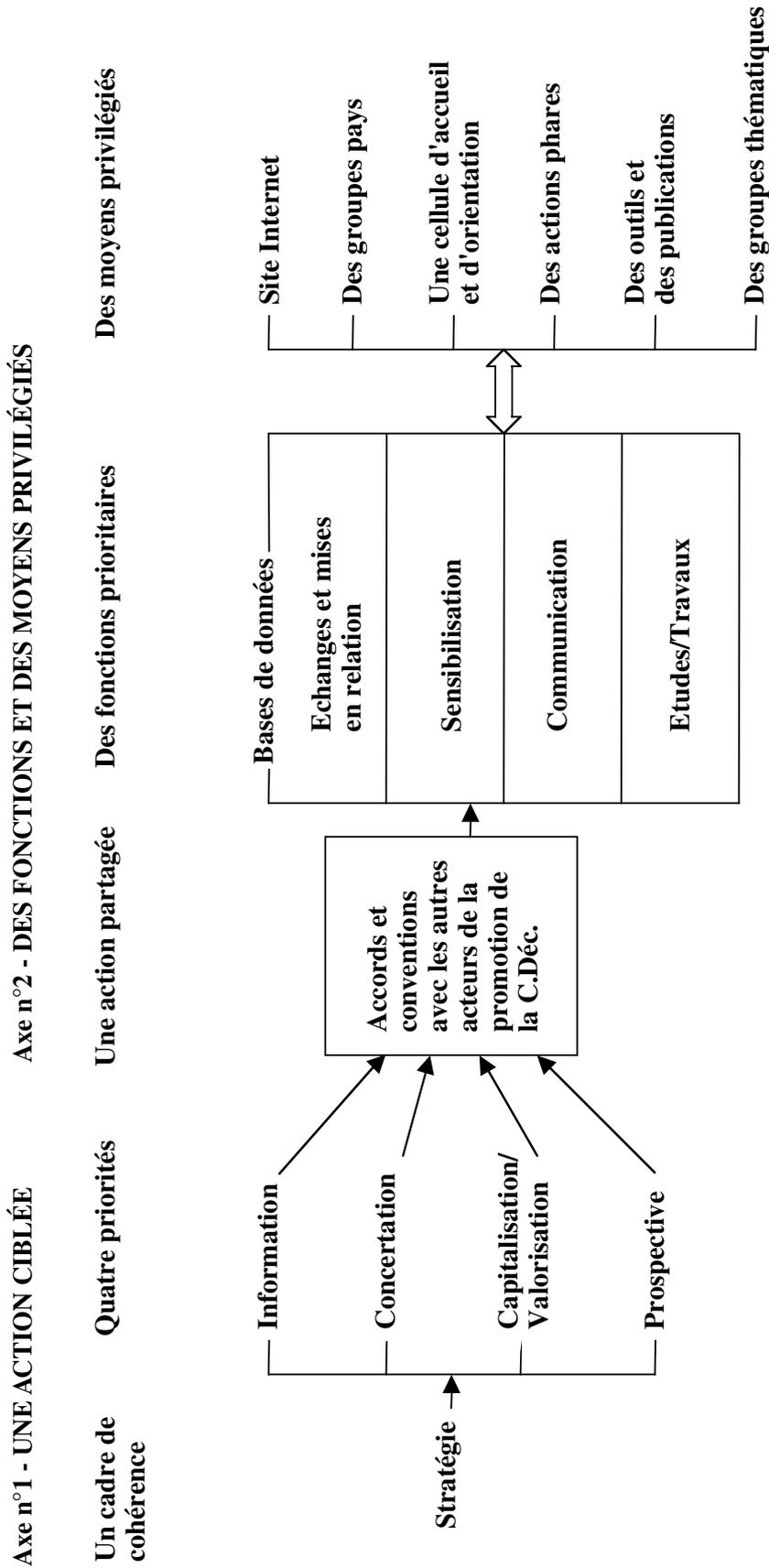
**Axe n°3**

**Un contrat opérationnel**

La solution aux différentes difficultés repérées durant la convention 2000-2003 et la mise en œuvre de ces recommandations supposeront que le partenariat noué entre le MAE et CUF :

- soit formulé d'une manière plus opérationnelle (objectifs réalistes, indicateurs « renseignables » et qui ont un lien direct avec les décisions à prendre, distinguant entre les indicateurs d'activité et les indicateurs d'évolution par rapport aux objectifs, budgets exprimés d'une manière explicite en référence aux différentes actions à mener.
- donne l'occasion chaque année, en cours d'exécution, à un dialogue organisé, aux conclusions formalisées et diffusées, sur le bilan de l'année écoulée et sur le programme retenu pour l'année à venir.
- soit un élément d'une réflexion régulière et partagée entre le MAE et les différents acteurs (dont CUF) qui participent, chacun en fonction de ses compétences, à la promotion et à l'accompagnement de la coopération décentralisée.

**SCHEMA RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS en matière d'action et de méthodes**



## SIGLES

ADF	Association des Départements de France
AECL	Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Locales
AFCCRE	Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AFICOD	Association Francophone Internationale de Coopération Décentralisée
AIF	Agence Intergouvernementale de la Francophonie
AIMF	Association Internationale des Maires -France
AMF	Association des Maires de France
ARF	Associations des Régions de France
CCCD	Cellule de Coordination de la Coopération Décentralisée
CFSI	Comité Français de Solidarité Internationale
CG	Conseil Général
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CONFESJES	Conférence des Ministres de la Jeunesse et des Sports de la Francophonie
CONFEMEN	Conférence des Ministres de l'Education Nationale de la Francophonie
CR	Conseil Régional
CRID	Centre de Recherche et d'Information pour le Développement
CT	Collectivités Territoriales
CUF	Cités Unies France
FICOD	Fonds de soutien aux initiatives concertées en coopération décentralisée
FMCU	Fédération Mondiale des Cités Unies
FSD	Fonds Social de Développement
F3E	Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
IIAP	Institut International d'Administration Publique
IULA	Union Internationale des Villes et Pouvoirs locaux
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MCNG	Mission pour le Coopération Non Gouvernementale
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
PAMYU	Projet d'Appui aux Municipalités de l'ex-Yougoslavie
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PM	Projet mobilisateur
PPTE	Programme des Pays Très Endettés
PSEau	Programme Solidarité Eau
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SGAR	Secrétaire Général aux Affaires Régionales
UE	Union Européenne
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

# **Pour un langage commun dans ce rapport**

## **À propos des modes de relation**

### **Accompagnement**

L'accompagnement d'un groupe porteur d'un projet, c'est la disposition régulière d'une personne (ou d'une structure-ressource) qui lui assure, dans le respect de ses propres responsabilités et de ses questionnements (et donc sans se substituer à lui), en particulier:

- les conseils nécessaires à la préparation de son projet, la valorisation de l'expérience au retour,...;
- la mobilisation des compétences spécialisées dont il peut avoir besoin (notamment auprès d'autres structures ou personnes ressources existant dans le département ou la région);
- l'accès aux informations et à la documentation plus large que le strict nécessaire pour le projet;
- l'organisation des formations indispensables (ou l'information pour l'accès aux formations organisées par d'autres);
- la mise en relation avec d'autres groupes qui ont ou qui vont réaliser des projets de même nature et d'autres structures susceptibles de l'aider dans la mise en relation avec un partenaire de la ZSP;
- les appuis qui lui seraient nécessaires à la réussite de ses démarches notamment en matière administrative et financière.

### **Aide**

L'aide correspond à un transfert de ressources (technique, humaine, financière) sans préjuger des conditions de ce transfert, c'est-à-dire sans préjuger de savoir si la source d'aide s'implique dans la réalisation, s'il y a coopération ou substitution totale vis-à-vis du groupe ou de la structure aidée.

L'aide peut être l'objet principal d'une relation comme elle peut n'en être qu'un élément parmi d'autres.

### **Articulation**

L'articulation (entre des dispositifs, des programmes, des actions, des projets) exprime le souci d'identifier et d'organiser les parties d'actions à mener en commun ou pour lesquelles il est utile de définir certaines modalités afin de permettre les passages de relais, les synergies, les cohérences. Il peut s'agir d'articulation des calendriers de mise en œuvre, des modalités de transfert et de gestion des fonds, de conditions d'indemnités, d'élimination des doublons dans les appuis ou les formations dispensées...

### **Concertation**

La concertation correspond à la démarche de deux ou plusieurs structures ou organismes intervenant sur un même lieu ou sur un même secteur ou domaine de compétence, pour s'informer réciproquement (de leurs projets et de leurs pratiques), pour faciliter, dans la mesure du possible, les complémentarités et synergies, pour définir si nécessaire, la répartition des responsabilités.

La concertation est opérée entre des acteurs autonomes les uns par rapport aux autres. Elle est effectuée hors d'un cadre contractuel.

### **Contractualisation**

La contractualisation d'un partenariat suppose la formulation précise du projet commun, des droits et des devoirs, en particulier des tâches et des apports de chacun des partenaires pour la réalisation de ce projet. Le non-respect du contrat entraîne l'arrêt de son exécution ou sa transformation par les différentes parties prenantes, dans les mêmes formes que pour le contrat initial.

### **Convention**

Une convention est une forme de contrat entre deux ou plusieurs partenaires. Il ne s'agit donc pas d'un contrat entre un client et un fournisseur mais d'un contrat entre les signataires pour la réalisation d'un objectif en commun.

La convention précise notamment le rôle et les apports de chacun des signataires, les conditions de leur collaboration etc.

Le terme de convention est ainsi couramment utilisé pour les partenariats et pour les accords de financement avec un bailleur de fonds.

### **Domaine de compétence**

Les différentes personnes impliquées dans un projet de partenariat (adultes, jeunes, responsables municipaux, responsables des services de l'État, commerçants, artisans) ont des compétences notamment techniques, culturelles, pédagogiques, administratives ou de gestion/organisation. Il est important que le projet mis en œuvre en commun entre les deux partenaires soit conçu en fonction des compétences disponibles et effectivement mobilisables.

### **Mobilisation**

Mobiliser n'est pas une fin en soi. C'est un moyen pour permettre d'atteindre durablement des objectifs en matière d'organisation ou de pratique sportive, d'insertion sociale ou économique, de structuration associative des jeunes etc. Il y a un avant et un après (de court, moyen et long terme).

### **Partenariat**

Le partenariat est une coopération entre deux ou plusieurs acteurs ayant leur autonomie de décision et d'action pour la réalisation d'un projet commun. Le partenariat suppose que chacun des acteurs effectue des apports spécifiques indispensables à la réalisation du projet.

### **Programme**

Ce terme est utilisé couramment dans deux sens différents :

- 1) le programme est un ensemble d'actions ou de projets correspondant à divers objectifs généraux dans un cadre sectoriel ou territorial.
- 2) On utilise également le terme de programme pour désigner l'outil qui permet d'organiser sur une période de temps choisie, d'un ensemble d'actions (isolées ou parties de projets) dont ont été précisés l'objet, le volume, les lieux de mise en œuvre, les modalités, les acteurs (responsables et associés), les moyens.

### **Projet**

Le projet correspond à un objectif ou un ensemble d'objectifs associés.

Il définit à cet effet un ensemble d'actions à entreprendre et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif.

## **Réciprocité**

Il y a réciprocité à partir du moment où dans la relation entre deux ou plusieurs personnes ou groupes ou communautés, il y a apports mutuels des différents partenaires (apports qui peuvent être de nature différente).

La réciprocité est un élément essentiel de la solidarité comme du partenariat.

## **Solidarité internationale**

La solidarité exprime la conscience d'un groupe ou d'une personne :

- d'appartenir avec d'autres groupes ou personnes dans le monde, à une même communauté humaine ;
- que l'action conjuguée peut aider chacun des groupes à résoudre ses problèmes, à améliorer ses conditions de vie et d'expression.

La solidarité entraîne par nature une action réciproque et un partenariat.

## **À propos des acteurs**

### **Acteurs**

Sont acteurs, toutes les personnes, les groupes, les structures qui participent à une action ou à un processus (ou l'influencent par leurs comportements et leurs décisions).

### **Bénéficiaires**

Il s'agit théoriquement de tous ceux auxquels profitent une action, une coopération, une aide ... Dans la pratique, il tend à se faire une confusion entre bénéficiaire et destinataire passif d'une aide. De plus en plus, les bénéficiaires sont en même temps des acteurs/partenaires.

### **Collectivité territoriale**

Sont des collectivités territoriales, les conseils régionaux, les conseils généraux (départements), les communes, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération, les communautés d'agglomération... et d'une façon générale les différentes formes de regroupement de collectivités territoriales

### **Coopération décentralisée**

En France, est désignée par ce terme, les actions de coopération internationale menées par des collectivités territoriales ou en leur nom. Ces coopérations sont régies par la loi de 1992.

Dans la pratique, le terme est le plus souvent utilisé pour les actions menées avec des pays en développement (Sud et PECO principalement).

L'Union Européenne utilise une autre définition de la coopération décentralisée qui comprend selon elle l'action de coopération des collectivités territoriales et celle des organisations (non publiques) de solidarité internationale.

Dans la pratique, en France, les actions des collectivités territoriales impliquent fréquemment des associations de solidarité.

### **Francophonie**

Ce terme recouvre à la fois une réalité linguistique et culturelle d'une part et des réalités structurales.

Le champ défini par la réalité linguistique correspond aux pays ayant le français comme langue officielle (unique ou parmi d'autres) ; il correspond également aux pays dans lesquels la pratique du français est courante.

Sous l'angle structurel, officiellement la Francophonie est définie comme une communauté d'États reconnaissant avoir la langue française en partage. Ce critère est beaucoup plus large que celui de l'usage effectif de la langue française. Plusieurs pays de l'Europe de l'Est, l'Égypte par exemple font partie de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Plusieurs structures spécialisées ont été créées dans le cadre de la Francophonie (AIF, Confejes, Confemen etc.). A noter que tous les membres de l'OIF ne sont pas membres de chacune de ces structures spécialisées.

### **Maître d'ouvrage, maître d'œuvre et opérateurs**

Le maître d'ouvrage est la personne physique ou morale, le service, la collectivité locale, l'organisme, l'entreprise etc.) pour le compte de laquelle est produit un ouvrage, est réalisé un programme d'action comportant plusieurs réalisations.

C'est donc celui qui définit le programme, en organise la maîtrise d'œuvre et le financement, et qui en contrôle l'exécution (en particulier lorsque celle-ci a été confiée à une structure extérieure au maître d'ouvrage).

Le maître d'ouvrage a, en conséquence, le pouvoir de décision sur la définition du programme mais aussi sur ses modalités de mise en œuvre (localisation, méthodes, coûts etc.).

Le maître d'œuvre a pour fonction, dans le cadre d'un cahier des charges signé avec le maître d'ouvrage, d'organiser la réalisation des différentes tâches et actions prévues au programme

Le maître d'ouvrage (ou le maître d'œuvre par délégation) peut faire appel à un opérateur, c'est-à-dire à une structure techniquement compétente, pour assurer tout ou partie des tâches d'exécution du projet ou programme. L'opérateur travaille dans le cadre du Cahier des charges qui lui a été défini. Il est possible qu'il y ait plusieurs opérateurs en même temps selon la complexité du programme ou la dispersion géographique des activités du programme.

### **Société civile**

Ce concept fait l'objet de discussions régulières. Dans le cadre de cette évaluation, on entend par société civile, l'ensemble des formes organisées de l'activité de la population autres que, d'une part les collectivités territoriales et les services de l'État, d'autre part les entreprises ou autres formes d'organisation de l'activité économique.

Concrètement les principales composantes de la société civile dans le cadre communal ou départemental ou régional sont le plus souvent les associations (parmi lesquelles les associations de solidarité internationale), les structures publiques ou privées spécialisées (par exemple les hôpitaux et les autres structures de santé, les maisons de jeunes et de la culture, les organisations spécialisées en matière d'information, d'études, de formation etc.).

Sont également une forme de la société civile les organisations de la population au niveau des quartiers.

## **À propos des fonctions**

### **Appui institutionnel**

Peut être considéré comme appui institutionnel, l'appui apporté à la collectivité territoriale partenaire en matière d'organisation de ses services et de méthodes d'intervention ou de contractualisation dès qu'il s'agit du domaine de compétences de collectivité territoriale considérée (entretien des voiries, des écoles primaires, enlèvement des ordures ménagères, approvisionnement en eau potable, état civil, etc.

Cet appui peut être apporté sous des formes diverses (formations, stages, matériel, missions d'experts, études, échanges réguliers inter - services...).

### **Capitalisation**

On entend par capitalisation, le fait de recueillir et d'exploiter régulièrement les informations concernant les actions lancées, les résultats obtenus au regard des objectifs, les questionnements issus de l'expérience, les ajustements opérés et les raisons de ces choix.

La capitalisation est utilement opérée au niveau du groupe et de la structure porteuse à la base. Elle est aussi utile au niveau des structures d'accompagnement et de parrainage des groupes ainsi qu'au niveau de l'ensemble des dispositifs, par le maître d'ouvrage des programmes.

Cette capitalisation devrait faire l'objet d'une réflexion en continu par les responsables des dispositifs et fonder les ajustements opérés dans le déroulement du programme, son calendrier, son implantation géographique, ses modalités... La capitalisation est ainsi un outil de pilotage et une base pour la valorisation de l'expérience dans le cadre de réseaux ou par tout autre moyen de communication approprié.

### **Communication**

La communication vise à valoriser auprès de publics définis, des messages, des services proposés, des dispositifs existants etc.

Dans le cas de la convention d'objectifs CUF/MAE, la communication a été particulièrement un enjeu quant aux messages à valoriser, par exemple quant à l'importance de l'appui institutionnel, quant à l'articulation avec les programmes de coopération publique bilatérale, quant à la prise en compte des différences de culture etc.

### **Diffusion**

On entend par diffusion, l'ensemble des actions menées pour faire parvenir l'information auprès d'un public ciblé (adhérents, autres collectivités locales actives en matière de coopération décentralisée). Cette information peut concerner aussi bien des aspects réglementaires, des informations sur l'évolution socio-économique et politique dans les pays que les comptes-rendus des réunions et rencontres, les travaux de capitalisation voire les recherches de collectivités locales partenaires émanant de collectivités des pays du Sud ou des PECO ou encore les initiatives des ambassades de France dans ces pays.

### **Échanges**

Dans le cadre de l'action de CUF au titre de la convention d'objectifs, il s'agit d'échanges entre collectivités locales engagées dans la coopération décentralisée mais aussi d'échanges entre ces collectivités locales et les OSI, entre collectivités locales françaises et collectivités locales des pays du Sud ou des PECO.

Il peut également s'agir d'échanges entre CUF et les autres organismes qui jouent un rôle dans l'appui aux collectivités locales pour la coopération décentralisée.

Ces échanges portent en premier lieu sur les expériences, les méthodes et les outils de chacun mais aussi sur les politiques et les stratégies, sur les pistes à préciser en matière de répartition des rôles.

### **Formation**

La coopération décentralisée est le fait d'adultes bénévoles pour la plupart (en tant qu'élus locaux notamment) appuyés de plus en plus souvent par des professionnels (souvent jeunes) par exemple dans le cadre de services des relations internationales. Les besoins d'acquisition de connaissances et de savoir-faire sont très diversifiés selon l'expérience, la formation de base et les orientations. Dans le contexte de cette évaluation, le terme "formation" recouvre l'ensemble des modalités uti-

lisées pour contribuer aux divers transferts de connaissances et d'expériences utiles pour les uns et les autres. Cela comprend en particulier les séminaires et autres séances de formation proprement dites mais aussi les séances à but de formation insérées dans le cadre de réunions des groupes pays ou de groupes thématiques ou lors de participation à des rencontres organisées par CUF comme par certains de ses partenaires.

### **Information**

L'information permet de fournir à ceux qui sont en mesure de s'en servir efficacement, les éléments (données chiffrées, expériences concrètes, indications pratiques, coordonnées et caractéristiques de partenaires du Sud...) utiles pour tous les autres acteurs ou partenaires, afin en particulier de préparer des projets, d'en organiser la mise en œuvre, d'assurer la transmission de l'expérience vécue, à ajuster les objectifs et les méthodes (dans le cas de projets étalés dans le temps).

### **Stratégie**

C'est l'ensemble des choix d'actions effectués, définis par rapport à des objectifs hiérarchisés, articulés les uns aux autres et coordonnés sur une période de moyen ou de long terme. Le maître d'ouvrage et/ou le maître d'œuvre définissent une stratégie générale et la précisent, en fonction de leur activité, en stratégies particulières (stratégie de formation, stratégie de communication, stratégie de relations, stratégie de financement etc.).

### **Valorisation**

Il y a valorisation lorsque la réalisation d'un projet entraîne l'exploitation ultérieure des informations obtenues, des effets sur ses acteurs au Nord et au Sud, de l'expérience acquise... comme base pour de nouvelles actions (engagement associatif durable des jeunes, transmission d'éléments méthodologiques ou de guides d'informations pratiques pour d'autres groupes ou structures, structuration durable d'actions de coopération et de solidarité au niveau des structures municipales ou de la part de groupes de population, dynamisation de l'éducation au développement et des activités d'échanges interculturels entre groupes de population dans les quartiers au Nord, au travers de jumelages - partenariats Nord-Sud, par l'animation d'un site Internet interactif...).





# Introduction

Cette évaluation porte sur une convention qui s'inscrit dans une double histoire, celle de CUF et de ses missions d'une part, celle de l'appui du MAE aux coopérations décentralisées en général d'autre part.

Cette convention, passée en 2000, illustre certaines options importantes et tout d'abord la volonté de développer un partenariat actif en matière de coopération entre l'État (MAE) et une fédération de collectivités territoriales (CUF) auxquelles adhèrent environ 500 d'entre elles (régions, départements, communautés d'agglomération ou de communes, communes grandes, moyennes ou petites). **Ces options majeures sont exprimées au travers de quatre objectifs généraux :**

- 1) le choix du MAE de faciliter l'engagement croissant des collectivités territoriales dans la coopération internationale basée pour une part essentielle, sur leurs propres compétences et leur contribution aux dynamiques de décentralisation dans les pays partenaires ;
- 2) l'orientation de ce partenariat vers certaines priorités stratégiques, en particulier cohérence entre coopérations décentralisées et avec les programmes de coopération bi et multilatérale, souci d'entraîner dans leur dynamique les acteurs de la société civile ;
- 3) le souci maintes fois exprimé de voir se développer autour des coopérations décentralisées des collaborations durables de CUF avec les principales structures fédératives de collectivités territoriales, avec les structures régionales de concertation et d'appui en cours de développement rapide, avec les structures fédératives des OSI ;
- 4) enfin la préoccupation de familiariser les collectivités territoriales avec les programmes et les dispositifs de financement européens.

**Ces quatre objectifs généraux sont ainsi les références principales pour apprécier la convention d'objectifs et sa mise en œuvre selon les six critères d'évaluation (pertinence et cohérence, efficacité et efficience, impact et pérennité).**

**L'évaluation porte sur la convention, c'est-à-dire sur ce partenariat, sur ce qu'il a apporté au développement de la coopération décentralisée et plus généralement aux deux partenaires dans la réalisation de leurs missions respectives.**

**Réaliser cette évaluation obligeait à relever deux défis :**

- a) Compte tenu du champ très vaste des objectifs repris dans la convention et de la durée limitée de sa période d'exécution (trois ans), le bilan et l'analyse de l'évaluation sont nécessairement centrés autant sur les méthodes que sur les résultats atteints, autant sur la prise en compte de l'évolution du contexte social et politique et sur les dynamiques créées que sur le strict suivi des différents indicateurs et des activités prévues.
- b) Le second défi important était de prendre en compte que l'action de CUF est la combinaison de l'engagement bénévole d'élus -avec toutes les nuances et particularités de chacun(e)- et du soutien technique d'une équipe de permanents.

**Comme prévu l'évaluation a été nourrie :**

- d'une *analyse documentaire* complexe (les documents de références comme ceux produits par CUF sont nombreux),
- de *deux enquêtes* (auprès des ambassades et auprès d'un échantillon de collectivités territoriales françaises),
- de *deux missions dans des pays* comptant de nombreux partenariats de coopération décentralisée (le Sénégal et la Roumanie),

- et **de très nombreux entretiens** (plus de 75) avec des élus membres et non membres de CUF, des réseaux régionaux, des responsables d'associations d'élus, d'OSI, de services de l'État, d'ambassades... et, bien entendu, avec ceux qui, au sein des structures partenaires de la convention (CUF et MCNG), donnent vie à ce partenariat. La richesse de la contribution lors de tous les entretiens a été un atout même s'il n'est pas toujours simple d'en dégager l'essentiel par rapport au sujet de l'évaluation.

**Le bilan a pu être effectué ; il fait l'objet de la première partie de ce rapport.** Il respecte la logique de formulation en quatre composantes (animation générale, groupes pays, services aux collectivités locales, animation régionale) de la convention et des bilans annuels qui sont présentés. Pour faciliter l'appréhension de cet état des lieux en référence aux objectifs de la convention, le chapitre présente tout d'abord la convention elle-même dont il rappelle les objectifs généraux puis traite successivement, pour chaque composante, des objectifs spécifiques qui y ont été poursuivis, des réalisations effectuées et des informations que fournissent les indicateurs prévus dans la convention.

Sur la base de ce bilan aussi représentatif que possible, **la seconde partie présente l'analyse de l'évaluation** des pratiques et des résultats ainsi dégagés.

Cette analyse est conduite de manière transversale entre les quatre composantes en enrichissant l'information tirée de l'état de lieux, d'une approche en termes de fonctions assumées dans le cadre de la convention. Cet outil d'analyse permet en effet d'identifier en quoi les différentes actions menées dans le cadre de chaque composante ont contribué à assurer chacune des six fonctions clefs indispensables à la mise en œuvre de la convention et de ses objectifs généraux. En résumé ces six fonctions de référence sont celles de :

- planification/stratégie et organisation
- animation, information et communication
- études, innovation et capitalisation/valorisation
- échanges et relations
- formation
- représentation.

La mise en œuvre de chacune de ces fonctions est examinée sous l'angle des six critères d'évaluation rappelés précédemment, pris deux à deux compte tenu de leurs interférences : en premier la pertinence et la cohérence, en second lieu l'efficacité et l'efficience, enfin l'impact et la pérennité, c'est-à-dire ce qu'il y a de durable dans les résultats atteints comme dans les dynamiques enclenchées.

L'analyse de l'évaluation de la mise en œuvre de la convention d'objectifs est complétée par une analyse identique de l'outil convention lui-même.

**Ces analyses débouchent sur des conclusions et, sur des propositions pour l'avenir** qui les unes et les autres constituent la troisième partie du rapport.

Les principaux éléments qui ressortent de chacun des trois chapitres sont repris dans une courte **synthèse présentée au début du rapport.**

**Des annexes complètent le document.** Elles portent en particulier sur la méthodologie utilisée, les questionnaires et les résultats des deux enquêtes, les informations et enseignements tirés des deux missions sur le terrain. Elles comprennent également les termes de référence de l'évaluation ainsi que la liste des entretiens menés pour cette évaluation.

**Les deux cartes** présentées (localisation des adhérents CUF, zones bénéficiant de réseaux régionaux) sont rassemblées juste après la synthèse en début de rapport.

# **CHAPITRE 1**

**La convention d'objectifs et sa mise en œuvre**



# 1 La convention d'objectifs

La convention d'objectifs signée entre CUF et le MAE comprend à l'origine une convention générale complétée par une convention cadre de financement.

Cette convention conclue pour trois années (2000, 2001 et 2002) a fait l'objet d'un avenant qui en a prolongé l'exécution pour l'année 2003.

La convention donne lieu chaque année à la présentation par CUF d'un programme annuel de mise en œuvre prenant en compte pour chacune des années 2001, 2002 et 2003, le bilan des actions menées durant l'année précédente.

Les programmes sont approuvés par le MAE après discussion et amendements éventuels (comme ce fut le cas par exemple pour les programmes 2002 et 2003).

## 1.1 L'origine de la convention et sa finalité (justification)

**La convention d'objectifs a été discutée, préparée et signée entre les deux parties dans un contexte où :**

- les initiatives de coopération décentralisée augmentaient rapidement dans la ligne des possibilités offertes par la loi de 1992 ;
- la MCNG récemment créée (1999) suite à la réforme du MAE (fin 1997), prenait en charge le secteur de la coopération décentralisée (précédemment suivi par deux personnes, l'une au sein du service du développement local et urbain du ministère de la Coopération, l'autre au sein du ministère des Affaires étrangères) ;
- les réseaux régionaux (type Résacoop en Rhône-Alpes) et les autres structures régionales d'appui aux coopérations décentralisées (IRCOD en Champagne-Ardennes et en Alsace, ...) étaient encore peu nombreux et parfois plus orientés comme opérateurs pour le compte des collectivités territoriales qu'en tant qu'appui, information ;
- les structures de formation ciblant les élus ou la fonction publique territoriale étaient, sauf rares exceptions, peu orientées vers les questions internationales et de coopération ;
- après une redéfinition de ses missions, Cités Unies France, se réorganisait en référence à sa nouvelle politique et à une révision de ses relations financières avec la FMCU (réduction à 50 % des reversements de cotisations).

**Dans ce contexte, la convention reflétait :**

- le souci de l'État d'accompagner et de valoriser les coopérations des collectivités territoriales tout en clarifiant les orientations de sa politique de cofinancement et en soulignant son souci d'articuler ces initiatives avec les autres actions de coopération de l'APD ;
- la volonté de séparer (sauf lors d'expérimentations comme pour le FICOD) la gestion des cofinancements des fonctions de promotion et d'appui-conseil-formation d'où la suppression du mandat confié à CUF dans les années précédentes de gérer directement les fonds de cofinancement des projets présentés par les Collectivités Territoriales (CT) ;
- le souci de CUF d'assurer – pour une partie essentielle de son action – des ressources stables et spécifiques pour développer ses fonctions d'appui-conseil et de promotion auprès des CT ;
- la volonté du MAE, de développer et de formaliser les articulations entre les différentes structures concernées spécifiquement ou dans le cadre de leurs fonctions d'ensemble, par les actions de coopération avec les pays du Sud ou les PECO ; ce souci visait notamment à obtenir l'efficacité optimale des différents financements attribués tant aux différentes associations fédératives des CT qu'aux structures régionales voire aux ONG.

Ces soucis généraux ont de part et d'autre primé. Il n'a pas été considéré utile et/ou possible de définir des priorités, ni de fixer des échéances ou des niveaux à atteindre pour les différents objectifs spécifiques.

## 1.2 Les structures contractantes

La convention est un contrat passé entre deux structures, le MAE et CUF.

### 1.2.1 Le MAE

Le MAE a opté, de facto, pour avoir comme structure interne porteuse, la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale (MCNG), structure chargée des questions de coopération décentralisée et de la coopération via les ONG.

La convention n'a pas prévu comment et dans quel cadre serait assurée la participation des principaux services du ministère concernés par les partenariats de CT (par exemple le service DCT/ILO en charge des problèmes de décentralisation, celui chargé de la coopération administrative, des questions d'état de droit, des échanges de jeunes, du développement local et social et plus généralement les différents services dont le domaine correspond au champ de responsabilité et de compétences des collectivités territoriales en France).

De même, rien n'a été précisé dans la convention quant aux concertations et articulations pour les actions menées avec celles pilotées par l'autre bureau de la MCNG (appui aux ONG), et plus largement quant à la gestion des différents dispositifs de financement souvent complémentaires (cofinancement ONG, cofinancement CT, cofinancement des partenariats éducatifs, cofinancement des actions d'éducation au développement, cofinancement des échanges de jeunes, cofinancement VVSI et JSI, financement du volontariat etc.).

### 1.2.2 Cités Unies France

**CUF est une association** «loi de 1901» formée entre les collectivités territoriales qui adhèrent aux statuts.

#### *A) Cette association a pour but :*

- de développer, promouvoir et soutenir les CT françaises pratiquant ou souhaitant pratiquer des **relations internationales de type coopération décentralisée** avec des homologues à l'étranger ;
- de **valoriser le savoir-faire** des CT et de leurs «forces vives» (société civile, acteurs économiques et services municipaux) ;
- de favoriser l'implication croissante des CT dans les relations internationales et d'encourager **la participation des populations locales** par l'accompagnement (et l'aide) des structures associatives correspondantes au niveau local ;
- de promouvoir en France l'action de la FMCU et la participation des CT françaises aux actions de la FMCU ; assurer leur **représentation au sein de la FMCU** ;
- de **représenter les CT adhérentes auprès des pouvoirs publics en matière de coopération décentralisée** et assurer les mêmes fonctions au bénéfice des fédérations de CT françaises ;
- de développer en particulier deux types d'actions : des animations selon **des logiques géographiques et thématiques**, proposer **des services** en matière de coopération internationale (formation, information, banque de données...).

#### *On remarquera, en relation avec la convention d'objectifs CUF-MAE que :*

- CUF est une association spécialisée dans les relations internationales de coopération entre CT ;
- les buts de l'association concernent l'ensemble des CT françaises et même les structures associatives consacrées aux relations internationales de coopération ;

- les buts se rapportent à deux grands axes :
  - a) l'animation et l'accompagnement des coopérations décentralisées (adhérents ou non)
  - b) assurer un rôle d'interface et d'accompagnement dans son domaine de spécialisation qu'est la coopération décentralisée entre les CT et leurs structures fédératives d'une part et les structures internationales ou les pouvoirs publics d'autre part.

*Association indépendante, CUF peut passer des contrats ou conventions avec tout bailleur de fonds et tout partenaire (associatif ou non).* C'est le cas puisque outre le MAE principal bailleur, CUF exécute des conventions passées avec le ministère en charge de la Jeunesse, l'UNESCO; en outre, ponctuellement CUF contracte avec certains organismes publics ou privés pour la réalisation de certaines actions ou l'organisation de manifestations (par exemple avec des ambassades de France ou des associations d'élus...).

**B) CUF compte actuellement plus de 400 membres dont :**

- 40 % de communes de moins de 10 000 hbts
- 23 % de communes de 10 à 25 000 hbts
- 13 % de communes comptant entre 25 et 50 000 hbts
- 10 % de communes de 50 à 100 000 hbts
- 6 % de communes ou agglomérations de plus de 100 000 hbts soit 23 villes ou communautés d'agglomération (environ les 2/3 des villes et communautés d'agglomération de cette catégorie)
- 6 % de conseils généraux et régionaux.

Dans cette dernière catégorie, on compte actuellement :

- 15 conseils généraux (sur les 96 existants) soit environ 1/6
- 8 conseils régionaux (sur les 23 existants) soit environ 1/3.

Les 6 catégories d'adhérents constituent des collèges séparés pour l'élection du Conseil national dans lequel chaque catégorie dispose du même nombre de sièges.

**Le nombre total d'adhérents est relativement stable. On note toutefois quelques tendances qui constituent autant de messages à l'association CUF :**

- *l'adhésion de nouveaux conseils régionaux et la pré-adhésion d'autres en relation avec* le renforcement sensible de leur activité à l'international. Leurs motivations sont différentes. Si les CR sont peu demandeurs de conseils d'ordre général compte tenu des moyens humains et en information dont ils disposent, ils sont directement intéressés par les groupes pays ainsi que par les opportunités de réflexion thématique. Les CR qui ne peuvent pas compter sur leur territoire sur un réseau expérimenté sont également intéressés par certains services ou certaines informations en matière de formation, de relations avec des organismes spécialisés.

*Une démarche identique émerge dans quelques conseils généraux et dans nombre de grandes villes.* Ces dernières étaient souvent déjà adhérentes mais peu actives. Depuis 2000, plusieurs assurent une présence plus sensible dans l'activité de CUF, en relation avec leur présence effective au conseil d'administration et au conseil national.

- parmi les villes moyennes ou de taille intermédiaire, *quelques-unes* qui consacrent des moyens limités en matière de relations internationales *ont décidé de ne pas renouveler leur adhésion*. L'expérience acquise après plusieurs années de coopération décentralisée semble leur suffire et les services qu'elles attendent de CUF ne justifient plus à leurs yeux le prix de leur cotisation. Ce phénomène demeure limité.
- *les contraintes financières* (coûts de transport et d'hébergement) sont également mises en avant par les villes petites et moyennes quant à l'accès aux services ou initiatives de CUF lorsque cela suppose un déplacement à Paris. Nombre d'entre elles s'orientent plus naturellement vers les réseaux régionaux quand ils existent ou vers des services obtenus auprès de structures d'appui aux OSI actives dans un espace de proximité.

- **une évolution beaucoup plus significative serait à observer et à étudier**: celle de la proportion des adhérents régulièrement engagés (acteurs et utilisateurs) dans l'action de CUF et de ses explications (cf. propositions d'outils).
- malgré l'adaptation des statuts de CUF en 2001, **les adhésions des communautés d'agglomération** et des autres formes de regroupement collectif des CT sont encore peu nombreuses. Cela tient probablement en partie au fait que, souvent, la question de l'engagement de ces « communautés » en matière de coopération décentralisée n'est pas encore résolue entre leurs membres et encore moins l'intérêt d'une adhésion en propre à CUF alors même que certains des membres de la communauté sont déjà adhérents et cotisants.
- **la présence régulière dans les réunions** de groupes pays et de groupes thématiques de certaines CT actives en matière de coopération décentralisée mais **non adhérentes à CUF** continue d'être sensible (estimation de 10 à 20% des présents sur la base des feuilles de présence à quelques réunions de groupes pays ou thématiques).

Ces CT sont intéressées par des collaborations concrètes en fonction de leurs besoins, mais souhaitent délibérément demeurer hors de l'association CUF. C'est le cas pour certains CR (par exemple celui de Rhône-Alpes) et pour certains CG (par exemple celui de la Savoie). L'action de CUF au profit de toutes les CT, du fait de la convention d'objectifs comme de ses propres statuts, permet une telle situation qui supposera des réponses financières adéquates. Cette situation pourrait également évoluer si CUF renforce ses actions dans des domaines novateurs et spécifiques qui représenteront autant d'incitations à l'adhésion.

**Les adhérents de CUF entretiennent 882 partenariats avec des pays de la ZSP, des PECO, ou d'autres pays du Sud hors ZSP soit 60 % des 1466 partenariats enregistrés par la CNCND** dans sa base de données pour les pays des mêmes zones. Ce pourcentage se retrouve dans les projets présentés annuellement au cofinancement du MAE comme le montre le tableau suivant.

#### Répartition des cofinancements attribués par le MAE selon l'adhésion à CUF 2000/2002 (en K euros)

Bénéficiaires	2000		2001		2002		Total	
CT adhérentes CUF	4742	66 %	5055	74 %	5372	62 %	15169	67 %
CT non adh. CUF	2475	34 %	1769	26 %	3292	38 %	7536	33 %
<b>Total</b>	<b>7217</b>	<b>100 %</b>	<b>6824</b>	<b>100 %</b>	<b>8664</b>	<b>100 %</b>	<b>22705</b>	<b>100 %</b>

Source: MCNG

#### **La carte des adhérents (carte n°1) présente des implantations contrastées.**

Ses adhérents, de toutes tendances politiques, sont répartis sur l'ensemble de la France. Toutefois certaines zones de concentration apparaissent autour des pôles habituels des dynamiques de coopération (Ile de France, Nord, Bretagne, Pays de Loire et nord du Poitou-Charentes, Lorraine et Alsace, Rhône-Alpes). S'y ajoutent quatre zones plus limitées autour de Bordeaux, Clermont-Ferrand, Marseille et Montpellier.

### 1.2.3 La nature de la relation entre les contractants créée par la convention

S'agissant d'une convention d'objectifs dont CUF élabore sous sa responsabilité, les programmes de mise en œuvre, le contrat a les caractéristiques **d'un accord de partenariat**. Les deux parties sont ainsi co-maîtres d'ouvrage. Il est significatif à cet égard que la définition des programmes annuels ait donné lieu, chaque année à un dialogue débouchant sur des ajustements officiellement constatés du programme retenu.

#### **Les deux partenaires sont en même temps co-opérateurs**

En effet, chacun des deux met en œuvre séparément ou en commun certaines actions qui contribuent à l'atteinte des objectifs, influent sur les résultats, rétroagissent les uns sur les autres.

Par exemple, CUF prend diverses initiatives pour informer, former, inciter les coopérations décentralisées à s'orienter vers l'appui institutionnel. Dans le même temps, le MAE instruit les demandes de cofinancement et décide de l'attribution des subventions en prenant en compte ou non cette orientation souhaitée vers l'appui institutionnel.

De la même façon, les ambassades de France prennent légitimement des initiatives relatives aux coopérations décentralisées (organisation de rencontres, compléments de financement sur crédits déconcentrés, informations); dans les mêmes pays, CUF directement ou à travers l'action de son groupe pays peut initier des délégations, d'autres rencontres, participer aux rencontres organisées par l'ambassade. Les deux actions peuvent se conforter ou se concurrencer.

Parallèlement à la convention d'objectifs signée avec CUF, la MCNG poursuit sa tâche et, avec les mêmes objectifs généraux, soutient d'autres démarches (réseaux régionaux, l'action internationale de l'ADF, diverses démarches d'intérêt général par exemple en matière d'éducation au développement ou sur des thèmes spécialisés tels que l'interculturel ou le service public de l'eau). Ceci est illustré par le tableau ci-dessous.

**La place de CUF dans le financement d'intérêt général  
de la coopération décentralisée par le MAE  
(en K-euros)**

Bénéficiaire	2000	2001	2002	Total période
CUF subvention	578	557	556	1.691
CUF progr. spéciaux	62	204	90	356
Réseaux Régionaux	148	115	241	504
ADF	76	152	53	281
AIMF	457	-	-	457
PSEau	1.516	-	976	2.492
Éducation Dévlpmt	243	65	18	326
Divers	287	517	364	1.168
<b>Total financements D'intérêt général (hors partenariats)</b>	<b>3.357</b>	<b>1.610</b>	<b>2.298</b>	<b>7.264</b>

Source: MCNG

Les deux parties sont donc fondamentalement liées, en ce qui concerne les objectifs généraux de la convention et une part importante des objectifs spécifiques; ils sont ainsi tenus de travailler en coordination pratique suivie, pour assurer la cohérence de leurs contributions techniques réciproques.

### 1.3 Le contenu et la formulation de la convention

*La Convention signée le 22 mai 2000 présente en premier lieu ses quatre objectifs généraux assortis de quelques principes généraux d'action (articulation avec les fédérations nationales de collectivités locales, double mission de service et de mobilisation de l'offre française utile aux collectivités locales étrangères, adaptation de l'ensemble des actions au niveau des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée)*

La convention décline ensuite les composantes du programme triennal (animation générale, groupes pays, services aux collectivités locales et enfin animation régionale). Pour chaque composante, le programme triennal formule des objectifs spécifiques, des types d'activités et des indicateurs de résultats à suivre.

Pour finir, la convention précise pour chacun des trois niveaux retenus d'engagement dans la coopération décentralisée des CT, les objectifs à atteindre, en référence aux objectifs généraux de la convention.

*La convention est assortie d'un plan de financement triennal (par année et par composante) signé le 31 mai 2000. Enfin une convention cadre, signée en novembre 2000, détermine les modalités des relations financières entre le MAE et CUF pour la mise en œuvre de la convention générale. Cette convention cadre traite à la fois de la subvention générale de fonctionnement et des subventions ponctuelles complémentaires pour des actions non inscrites dans le programme général.*

## **2. Les objectifs de la convention**

### **2.1 Les quatre objectifs généraux**

- Promouvoir dans la durée, la coopération décentralisée comme mode d'intervention spécifique des CT, pouvant répondre aux enjeux de la décentralisation et du développement local ;
- Promouvoir le savoir-faire spécifique à mettre au service des collectivités locales étrangères, confrontées à une transformation globale de leur société ;
- Soutenir les collectivités locales dans leurs démarches pour mobiliser davantage les acteurs économiques, dans le cadre d'une approche globale de la coopération décentralisée ;
- Faciliter l'accès des collectivités locales aux programmes et financements européens pour leur coopération décentralisée.

### **2.2 Les objectifs spécifiques**

*A) Pour l'animation générale, il s'agit d'assurer la coordination et le suivi de l'ensemble, de définir les orientations et les priorités politiques comme d'action, d'assurer les relations avec les différents partenaires, de rapprocher les coopérations décentralisées des programmes européens, et favoriser la constitution de groupes de travail thématiques. On pourrait en résumé dire : orientation, coordination, concertation avec les partenaires, prospective-innovation.*

*B) Pour les groupes pays, les objectifs sont :*

- de permettre aux CT de se situer par rapport aux autres coopérations décentralisées comme par rapport aux ONG ; de se situer également par rapport aux contextes de leurs partenaires et aux politiques et programmes des États et des bailleurs de fonds ;
- de constituer un cadre d'échanges pouvant susciter et favoriser des actions concertées porteuses de mutualisation, des réflexions et travaux thématiques utilement ciblés ;
- d'inciter à la création de nouveaux partenariats porteurs de démarches citoyennes ;
- de développer les relations avec les ambassades de France et les associations nationales d'élus (sur les points qui sont de la compétence de CUF) ;
- de diffuser les expériences, de contribuer à l'établissement de banques de données.

*C) Pour les services aux collectivités locales, les objectifs sont en particulier :*

- en matière de formation, de développer une offre réellement professionnelle, cohérente, transférable, autour de l'idée de cursus, et qui s'autofinance ;
- en matière d'appui/conseil, les objectifs sont d'accompagner (notamment les nouvelles coopérations) mais surtout de communiquer les expériences stimulantes, de faciliter l'évolution des partenariats vers un appui global au développement local avec une composante

importante d'appui institutionnel, de mettre en relation avec les structures locales compétentes pour la mise en œuvre, de promouvoir l'habitude de suivi-évaluation, d'accompagner dans la compréhension des procédures et de leurs évolutions ;

- en matière de sensibilisation de la société civile, l'objectif est double: que les collectivités, pour avancer vers une adhésion à la coopération partagée avec les populations de leur territoire, capitalisent et diffusent leur expérience en matière d'action de coopération internationale auprès de la population de leur territoire et qu'elles favorisent l'aspect économique de la coopération décentralisée.

**D) Pour l'animation régionale**, les objectifs de la convention affirmaient une volonté de renforcer de l'action de CUF en région, auprès des SGAR, notamment dans l'animation de la concertation régionale et départementale.

Ces objectifs sont demeurés très imprécis sur le positionnement dans ces domaines de CUF au regard des réseaux régionaux et des structures de concertations locales et régionales. Cette formulation reflète le paysage encore incertain des réseaux régionaux en 1999 lors de l'élaboration de la convention.

## 2.3 La ventilation des objectifs spécifiques par niveau d'engagement des collectivités locales

La convention récapitule les différents objectifs exposés selon une autre grille de lecture. Elle indique ainsi, parmi les objectifs poursuivis et parmi les activités prévues, ceux qui sont plus particulièrement destinés à l'un ou l'autre niveau. Elle a défini trois niveaux :

### Niveau d'engagement en coopération internationale des C.T.

**Niveau 1 :** Les collectivités qui démarrent dans la démarche de coopération internationale pour le développement ou qui n'ont encore qu'une expérience de simple jumelage ou bien qui s'étaient engagées à l'occasion d'une situation d'urgence et souhaitent passer à une participation au processus de reconstruction.

**Niveau 2 :** collectivités territ. qui ont déjà l'expérience de relations d'aide au développement mais qui souhaitent mieux intégrer leur coopération décentralisée dans leur politique globale de collectivité et faire évoluer leur coopération vers un partenariat de collectivité à collectivité, de territoire à territoire?

**Niveau 3 :** Collectivités ayant une expérience du partenariat et d'une coopération dans les différents domaines de compétences de la collectivité ; ces collectivités sont susceptibles de participer directement à l'offre d'expertise et de formation ; elles sont à même de participer à des projets concertés.

### Les objectifs spécifiques à poursuivre selon le niveau des C.T.

**Au niveau 1** correspondent en particulier les objectifs d'information et de formation de base, la sensibilisation dans le cadre d'événements internationaux, le développement des partenariats avec les réseaux régionaux susceptibles de faciliter la démarche de ces collectivités en relation avec des initiatives régionales ou départementales.

Les missions « politiques » de délégations d'élus (comme en Afghanistan ou en Palestine) font également partie des objectifs appropriés à ce niveau d'engagement.

**Au niveau 2**, correspondent plus particulièrement les objectifs concernant la capitalisation et la diffusion des exemples forts, les formations thématiques, les outils et fiches méthodologiques, le développement des évaluations des partenariats, la sensibilisation et l'accompagnement pour l'élaboration de projets concertés.... Les groupes pays constituent aussi pour ces collectivités des moments opportuns de rencontre avec les collectivités du niveau 3.

**Pour le niveau 3** sont plus spécialement poursuivis les objectifs en matière de mise en réseau des capacités d'expertise, d'accueil en stage-formation de responsables partenaires, de projets concertés, d'articulation avec les programmes bi ou multilatéraux, de participation aux commissions mixtes ; entrent dans ce niveau, outre un certain nombre de villes (de toutes tailles), la majorité des régions et des départements qui ont l'organisation et les moyens humains d'une action autonome mais qui peuvent trouver dans l'action de CUF, l'espace de dialogue et de concertation dont elles ont besoin.

## 2.4 Les engagements complémentaires

Il ne s'agit pas d'objectifs mais d'évolutions dans les moyens ou les modalités d'action à propos desquels CUF s'est engagé sur quatre points importants :

- être au service des collectivités territoriales en tenant compte de leur niveau de coopération et par une adaptation de ses missions et de ses outils à un public par définition hétérogène,
- contribuer à mobiliser l'offre française, en s'appuyant sur les attentes et les opportunités des collectivités locales étrangères et sur les priorités du ministère.
- l'augmentation de ses ressources propres (de cotisations comme de revenus issus de services payants) ;
- une coopération étroite et formalisée avec les autres associations d'élus locaux en matière de coopération.

## 2.5 L'inscription d'indicateurs de performance

Pour chacun des objectifs spécifiques, la convention a formulé un certain nombre d'indicateurs destinés à faciliter l'appréciation de l'avancement dans la mise en œuvre de la convention.

**Ces indicateurs ont pour caractéristiques principales :**

- a) Ils couvrent seulement une partie des objectifs ; par exemple, pour les services de formation, les indicateurs portent sur le nombre de journées assurées et le nombre de participants plus sur les bénéficiaires réalisés. Les objectifs de développement des partenariats avec les réseaux régionaux, de constitution de réseau de personnes ressources, de finalisation des partenariats avec des organismes de formation existants ne donnent lieu à aucun indicateur.
- b) Ils privilégient les mesures objectives de type quantitatif, mais n'expriment jamais de valeur de référence. Ils ne fournissent donc pas d'éléments directs d'appréciation. Celle-ci ressort d'une démarche d'évaluation ultérieure. Par exemple « Nombre de collectivités bénéficiaires d'appuis-conseil ». Ce chiffre est à apprécier en référence à quelle autre donnée ? Le nombre d'adhérents ? Le nombre de nouveaux adhérents ? Il en va de même pour les indicateurs concernant la formation.
- c) L'un des quatre groupes d'objectifs spécifiques (composantes), celui des Groupes Pays n'a pas donné lieu à la formulation d'indicateurs dans la convention d'origine ; il a seulement été formulé des résultats attendus. Ceux-ci peuvent servir de référence pour estimer l'action menée dans l'année. Toutefois les résultats attendus ne sont pas quantifiés ou tout au moins précisés. Exemple : Résultat attendu : articulations avec les programmes de coopération bilatérale française. Pour quelles actions de coopération décentralisée ? Pour tous les pays ? Comment définir l'expression « articulations avec les programmes ... » ?
- d) Les indicateurs retenus indiquent les résultats ou les moyens mis en œuvre.

## 3 Les programmes annuels : caractéristiques générales et réalisations

**Les programmes annuels reprennent les objectifs par composante de la convention d'origine et soulignent certains objectifs spécifiques.**

En 2001, le programme a ainsi ajouté parmi les objectifs poursuivis :

- la contribution à l'unification IULA-FMCU,

- l'information et la sensibilisation des nouvelles équipes municipales à la coopération décentralisée,
- l'accentuation des actions dans les régions et auprès des services déconcentrés,
- les questions d'intégration dans les programmes européens.

En 2002, le programme a inclus dans les objectifs de :

- informer les CT sur le processus C2D,
- travailler davantage avec les associations d'élus locaux des pays partenaires,
- donner une place accrue aux approches thématiques et d'y ajouter le thème des migrations.

**Les programmes annuels déclinent les activités retenues pour l'année pour chacune des quatre composantes** (animation générale, groupe pays, services aux collectivités locales et animation régionale). Le programme est assorti d'un calendrier détaillé des actions prévues.

**La programmation** ne fait pas référence aux trois niveaux d'engagement des CT en matière de coopération décentralisée (cf. point 123). Elle ne rend donc pas directement lisible la stratégie adoptée pour une poursuite équilibrée et cohérente de l'action en direction de ces trois niveaux.

La programmation financière est opérée à part.

*Pour la période de la convention (2000-2003) les pages suivantes présentent, composante par composante :*

- a) les programmes d'activités prévus,
- b) l'état des lieux (les actions réalisées, les résultats obtenus),
- c) les indicateurs retenus dans la convention (y compris ceux ajoutés au fur et à mesure) et les informations disponibles à leur sujet.

## **3.1 L'animation générale**

### **3.1.1 Les programmes**

Les programmes portent principalement sur :

- la participation au processus d'unification FMCU-IULA ;
- les contributions et la participation aux conférences internationales intéressant directement les collectivités territoriales (en particulier celles relatives à l'environnement, au développement durable, au service de l'eau, à l'habitat) ;
- le développement et la formalisation des accords et conventions avec :
  - \* les collectifs d'ONG (Coordination Sud notamment sur la préparation des Commissions mixtes, le CRID notamment sur la préparation de la Semaine de la Solidarité Internationale et plus généralement sur l'éducation au développement) ;
  - \* les associations françaises d'élus locaux (AMF, ADF et ARF) ou sections françaises d'associations européennes d'élus (AFCCRE) ;
  - \* le CFSI pour la participation à des actions concertées ;
  - \* les organismes ou programmes spécialisés (tels que le PS Eau, la Datar, ...)
- la participation aux organismes français de concertation en matière de coopération au développement (CNCD et HCCI) ;
- l'augmentation du nombre de pays (et de groupes pays) suivis activement, par CUF.

### 3.1.2 L'état des lieux

*Le processus d'unification a été mené à son terme.* L'unification est officiellement décidée et elle a pris corps avant la fin de 2003. Cela a été une des préoccupations majeures du bureau de l'association.

*Les relations avec l'AFCCRE ont été clarifiées* à cette occasion (partage des zones d'action en Europe notamment et concertation pour l'action en Europe orientale).

*La préparation de l'unification a été l'occasion d'une concertation* entre CUF, l'AFCCRE et les trois principales associations généralistes d'élus (AMF, ADF et ARF) afin de mettre au point l'organisation d'une position commune dans la représentation au sein du nouvel organisme mondial.

*Divers forums et certaines conférences internationales* ont fait l'objet d'une préparation et d'une participation attentives (Forum civil Euromed avec les associations françaises d'élus locaux, Conférence Habitat II + 5, Conférence de Porto Alegre, de Johannesburg -2002-, de Kyoto-2003-). Ces actions ont donné lieu à la diffusion d'informations générales dans le cadre du journal trimestriel de CUF.

*Les coopérations avec Coordination Sud* (pour la préparation des Commissions Mixtes), avec le CRID (pour la Semaine de Solidarité Internationale) fonctionnent régulièrement. CUF participe aux actions concertées initiées par le CFSI (par exemple en Albanie, dans le cadre du projet Balkans...) et à la Journée mondiale de l'alimentation.

La collaboration avec le PSEau est devenue active et régulière. Elle constitue un élément fort des travaux thématiques.

*Les relations avec l'AMF, l'ADF et l'ARF existent ; elles n'ont pas encore abouti à des accords formels et opérationnels.* Ces relations sont pratiquées selon les opportunités (préparation en commun d'événements comme les journées de la coopération franco-roumaine à Villefranche-de-Rouergue en septembre 2003 avec l'ADF ou bien, comme signalé précédemment, autour de l'unification FMCU-IULA avec l'AMF, l'ADF et l'ARF). Faute d'avoir identifié des thèmes d'action commune à moyen terme, les différents intéressés n'ont pas encore eu l'occasion de préciser concrètement leurs rôles respectifs ; faute de contenu concret suffisant, l'organisation effective de relations régulières dans le cadre de conventions ne leur est pas encore apparu indispensable.

*CUF a assuré une présence régulière dans les travaux de la CNCD* (+ diffusion des résultats des chantiers) et des commissions du HCCI. Dans ce dernier cas, la participation de CUF s'effectue, bien qu'elle ne soit pas membre du Haut Conseil.

*CUF publie un journal trimestriel* pour contribuer à la diffusion des actions et préoccupations de la coopération décentralisée. Ce journal diffusé largement (de 7500 à 10.000 exemplaires) fournit des informations simples intéressant la coopération décentralisée (actions auxquelles CUF a participé, présentation d'organismes utiles pour la coopération des CT tels que les réseaux régionaux...).

*La période (2000-2003) a connu le retour ou l'entrée dans CUF des grandes villes* (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux) *et de plusieurs régions* (Centre, PACA, Picardie, Ile de France, Bourgogne).

### 3.1.3 Les indicateurs prévus et les informations disponibles à leur sujet

Cette animation générale a donné lieu dans la convention à la formulation de **13 indicateurs**. Un tableau récapitulatif fournit les informations relatives à chacun d'eux pour les trois années de la convention.

*On peut de manière synthétique remarquer que l'ensemble des indicateurs est renseigné.* Les rapports ont bien été publiés régulièrement. Il y a bien eu de nouveaux groupes pays et la création

de groupes thématiques. CUF a effectivement participé au CFSI et travaillé avec Coordination Sud et avec le CRID, participé aux travaux de la CNCD et de commissions du HCCI.

Par contre, les accords avec les associations françaises d'élus locaux n'ont toujours pas été finalisés ou rendus opérationnels.

De l'information pour les collectivités territoriales sur le contexte général de la coopération décentralisée et sur ses modalités en France et en Europe a bien été diffusée. Sur ce dernier point, l'indicateur n'a réellement de sens que si l'on peut s'interroger sur le fait que cette information atteint ou non un grand nombre des collectivités et sur le fait que cette information soit sous une forme utilisable par ces collectivités.

**On relèvera sur ces points que :**

- l'information diffusée par le journal de CUF imprimé à 7500 exemplaires touche sensiblement plus que ses adhérents sans toutefois être accessible à l'ensemble des collectivités.
- l'information diffusée par le canal du Site Internet est susceptible d'atteindre un très grand nombre de collectivités non seulement françaises mais aussi dans les pays partenaires. Toutefois le nombre de consultations mensuelles (autour de 2000) est encore limité.

## **3.2 Concernant les groupes pays**

### **3.2.1 Les programmes d'action**

Pour chacun des quatre pôles géographiques (Afrique sub-saharienne, Méditerranée, PECO-Asie, Amérique Latine) les programmes mentionnent par pays, les principales actions prévues en matière de réunions régulières de groupe (réunions générales et réunions de comité d'orientation et d'animation), de missions techniques et politiques, d'assises ou forums ou journées de la coopération décentralisée (organisation et/ou participation lorsque les initiatives sont prises par d'autres institutions), de préparation de projets d'actions concertées, de travaux thématiques et de capitalisation correspondante, d'information et d'outils méthodologiques, d'accords avec les associations d'élus locaux des pays partenaires, de préparation des commissions mixtes.

***Durant la durée de la convention, les programmes de cette composante ont été marqués par :***

- l'approfondissement des actions et des méthodes dans le cadre du pôle Afrique sub-saharienne,
- le développement du nombre de pays concernés dans le cadre du pôle Méditerranée,
- la structuration active des groupes pays du pôle PECO en relation avec la préparation de ces pays à l'entrée dans l'UE,
- la relance des actions dans le cadre du pôle Amérique Latine et Caraïbes,
- l'émergence des groupes thématiques.

### **3.2.2 L'état des lieux**

***L'animation des groupes pays est l'action spécifique et centrale de CUF.***

Des groupes existants ont été réactivés (Bénin, Sénégal, Mauritanie, Pologne); plusieurs ont été créés notamment dans les PECO et aussi pour le Liban, Madagascar (cf. le tableau de la page 25).

Des pays pour lesquels le nombre de coopérations décentralisées est trop faible pour faire fonctionner un groupe pays, font l'objet d'un accompagnement particulier (Guinée, Tchad par exemple).

***L'action a été renforcée en Europe de l'Est par la prise en charge de la gestion ou du suivi de projets*** (PAMYU en Serbie, programme Phare en Roumanie, participation au programme Balkans pour le Kosovo et l'Albanie...).

**On peut repérer parmi les 26 groupes pays existants, quatre sous-ensembles correspondant à des pratiques en partie différentes :**

- Huit groupes où les membres inscrits sont très nombreux (plus de 200) et qui accueillent notamment une grande variété de participants non adhérents à CUF comme des représentants d'organismes publics, de ministères ... Ces groupes jouent ainsi à la fois un rôle d'échange et de concertation entre coopérations décentralisées, mais aussi le rôle d'échanges entre ces coopérations décentralisées et d'autres acteurs de la coopération avec ces pays, de lieu d'information. C'est le cas pour la Roumanie, la Pologne et la Tchéquie en Europe Orientale, du Mali et du Burkina Faso en Afrique subsaharienne, de l'Algérie, du Maroc et de la Palestine pour le pôle Méditerranée.
- Sept autres groupes (Madagascar, Bénin, Togo, Mauritanie, Niger, Balkans et Afghanistan) accueillent un nombre plus restreint de membres (entre 50 et 100). Ces groupes sont typiquement des groupes plus conviviaux, centrés sur les projets, les partenariats, les actions concertées à développer.
- Huit autres groupes sont dans une situation intermédiaire, à la fois par le nombre des inscrits (entre 110 et 180) plus lourd à gérer et par les attentes des membres, les problématiques abordées mêlant les dimensions pratiques de coopération et les dimensions politiques. Les cas du Vietnam et du Sénégal sont caractéristiques mais aussi ceux du Liban, de la Tunisie et de la Slovaquie. La Chine, bien que n'étant pas encore un groupe organisé, a une pratique apparentée.

*L'activité et la dynamique des groupes a été accrue par la création dans les groupes d'une cellule d'animation et d'orientation, suite au règlement intérieur des Groupes pays adopté par l'assemblée générale de CUF en 2001. Cela a notamment facilité l'élaboration et l'adoption de programmes d'action de groupes, base favorable à la participation concrète des membres aux activités d'intérêt commun en fonction de leurs compétences et de l'expérience de leur collectivité en matière de coopération.*

**Le Comité d'orientation Pologne** a été créé en janvier 2001. Après enquête auprès de collectivités locales adhérentes et non adhérentes de CUF en France et en Pologne il a abouti, dès septembre 2001, à la création de trois groupes de travail thématiques réunissant dans chaque pays une trentaine de CT. Ces groupes ont débouché sur des ateliers de coopération en Pologne en avril 2003 en préparation des assises de la coopération décentralisée de 2004.

*Une dizaine de manifestations de la coopération décentralisée ont été organisées ou ont donné lieu à une participation active (préparation et animation d'ateliers par exemple).*

On peut citer en particulier :

- Les ateliers de la coopération franco-polonaise (Olsztyn 24 au 26 avril 2003) avec pour thème « Les partenariats des collectivités locales pour l'intégration européenne »
- Les journées de la coopération décentralisée franco-burkinabé (2000 et 2001)
- Les journées de la coopération décentralisée franco-marocaines (Fès 2001)
- Les journées franco-libanaises (octobre 2003 à Lyon)
- Les journées de la coopération franco-roumaine (en Roumanie et en France en 2002 et 2003).

Ont également leur importance des journées comme celle accompagnée par CUF début 2003 sur la coopération franco-mauritanienne (à partir d'une initiative de l'ambassade de Mauritanie en France).

Ces journées ou ateliers constituent un élément important dans l'animation et la dynamique de coopération décentralisée avec chacun des pays concernés. Ce sont des occasions d'initier à ce type de coopération de nouvelles CT, d'élargir le champ des relations par la découverte d'autres acteurs locaux...

**Cette importante série de «manifestations» collectives illustre par ailleurs la diversité des situations dans lesquelles CUF est appelé à intervenir. Ce sont autant de positionnements adéquats à trouver :**

- opérateur à Fès à la demande de l'ambassade de France à Rabat ;
- co-maître d'ouvrage en Pologne (avec la Fondation France Pologne pour l'Europe) ou pour le Burkina Faso (avec le Conseil Général de la Vienne) ou pour le Liban (avec le Conseil Régional Rhône-Alpes) ;
- accompagnant dans les journées de la coopération franco-mauritanienne (initiées par l'ambassade de Mauritanie en France) ;
- intervenant parmi d'autres, prenant en charge un atelier lors des assises de la coopération franco-roumaine initiées par l'ambassade de France en Roumanie comme dans les journées de coopération confiées à l'ADF pour l'atelier de Villefranche de Rouergue ou dans les assises des acteurs de la coopération franco-vietnamienne (octobre 2003 à Toulouse) organisées par la ville de Toulouse, le Conseil Régional Midi-Pyrénées avec l'appui du ministère des Affaires étrangères (ambassade de France au Vietnam et services centraux).

***L'organisation de missions politiques pour lancer ou relancer l'intérêt des collectivités françaises pour certains pays en situation difficile.***

Cette activité importante de CUF repose sur la capacité que représente son réseau pour mobiliser un ensemble diversifié de CT (régions, départements et villes) pour explorer et nouer des relations de coopération dans des zones où tout est à construire ou à reconstruire avec des partenaires locaux particulièrement démunis et en situation précaire.

L'expérience a montré l'intérêt d'une conjonction des efforts diplomatiques nationaux et des initiatives entre acteurs locaux souvent seuls à pouvoir donner un contenu concret à l'accompagnement de ces situations de crise et d'a-structuration.

Les actions de ce type menées en Palestine et en Afghanistan notamment ont réussi une mobilisation importante de CT et permis de dégager des pistes concrètes de coopération au niveau local. Les prolongements de ces missions de «lancement» s'avèrent toutefois délicats à gérer, les CT participantes tardant souvent à concrétiser les intentions qu'elles ont affichées durant ces missions.

***À propos des commissions mixtes***

Cette activité a un statut particulier au regard de la convention d'objectifs.

D'un côté, elle prend tout naturellement place parmi l'ensemble des actions engagées par CUF car elle joue un rôle important au regard de certains objectifs (promotion des actions concertées, articulation avec l'aide bilatérale, synergies entre les actions de coopération des CT et des OSI). À ce titre, la convention d'objectifs mentionne cette activité parmi les objectifs à poursuivre dans le cadre des groupes pays et le souligne parmi les résultats attendus (qui jouent le rôle d'indicateurs pour cette composante).

D'un autre côté, faisant l'objet d'un mandat commun passé à CUF et à Coordination Sud, l'appui aux commissions mixtes donne lieu à un financement particulier et n'est donc pas compris dans la subvention globale de la convention.

Toutefois, la contribution de fond de cette activité aux objectifs de la convention prime, au regard de l'évaluation, sur l'aspect proprement administratif. L'action menée dans ce cadre est donc prise en compte dans ce rapport.

### ***La réalisation de documents d'information ou de bases de données sur les pays partenaires***

Les groupes pays PECO ont fait un travail important de rassemblement, de mise en forme et de diffusion d'informations sur chacun des pays et sur les coopérations décentralisées, leurs projets.

Ont ainsi été publiés et diffusés par CUF des annuaires pour la Pologne, la Roumanie, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie etc.

Certains groupes pays du Pôle Afrique subsaharienne ont également développé des bases de données par exemple le Burkina Faso ou le Sénégal. Pour ce dernier pays, une action concertée avec le SCAC et la Maison des Élus du Sénégal a permis d'aboutir à l'établissement d'une base de données commune garantissant une qualité et une capacité d'actualisation régulière en progrès sensible sur ce qu'il est possible d'obtenir habituellement à partir de sources fractionnées.

### ***Les groupes thématiques***

Les groupes thématiques ainsi que certaines réunions de travail, de réflexion (par exemple le récent atelier intergroupes pays d'échanges des pratiques) ou de capitalisation (accès aux services publics de l'eau, lutte contre la pauvreté, migrations) constituent l'un des axes majeurs de l'action Groupes Pays.

#### **Ces groupes thématiques concernent :**

- \* la Francophonie
- \* le développement durable et le patrimoine (redéfini en 2003 sous le nom de développement durable et environnement urbain)
- \* la Jeunesse
- \* les politiques d'achats éthiques

Un 5<sup>ème</sup> groupe a été créé dans le cadre du pôle Afrique subsaharienne sur les migrations.

Bien que financé dans le cadre d'une autre convention (avec le MJS), la thématique Jeunesse touche un domaine sensible pour de nombreuses coopérations décentralisées

### **3.2.3 Les indicateurs**

Des indicateurs n'ont pas été choisis. Il a donc été exprimé des résultats attendus. Non chiffrés ou de nature qualitative, il s'agit nécessairement de **dynamiques à repérer**, de **tendances à déceler** sans oublier que CUF n'étant pas le seul acteur dans le paysage de la coopération décentralisée, il est seulement possible de relever le **degré de corrélation entre l'action de CUF et les évolutions identifiées**.

On peut retenir que :

**A) l'émergence d'approches communes ou collectives** dans la coopération décentralisée progresse si l'on se réfère à l'intérêt porté par les collectivités membres et non membres aux travaux des groupes pays. Les échanges, sans gommer les différences d'approches qui peuvent exister, sont inévitablement source d'osmose et de plus d'impact. La contribution de CUF est, dans ce domaine, régulière au niveau national.

Les groupes de travail du Groupe Pologne parviennent ainsi à réunir :

- Atelier protection de l'environnement : 7 CT dont 3 non adhérentes (1 CR et 2 villes)
- Atelier développement économique local : 17 CT dont 13 non adhérentes (1 CR, 3 CG et 9 villes)
- Atelier Coopération transnationale et citoyenneté européenne : 17 CT dont 8 non adhérentes (8 villes).

**B) L'articulation des coopérations décentralisées avec les programmes bilatéraux** progresse lentement (si l'on se réfère aux constatations des ambassades comme aux déclarations des collectivités locales interrogées). L'action de CUF pour recueillir et diffuser des informations sur ces programmes et sur les approches qu'ils véhiculent n'est pas sensible (ni dans les réunions de groupe pays ni dans les moyens d'information généraux).

L'organisation méthodique de relations avec les ambassades n'en est qu'à ses débuts. La plupart des coopérations décentralisées n'ont pas encore intégré d'avoir ces contacts et ce souci d'articulation lors de leurs missions faute sans doute d'en avoir compris l'utilité autre que protocolaire bien souvent.

### **C) L'élaboration de projets communs**

Soutenue par la mise en place du dispositif de cofinancement FICOD, elle progresse même si, s'agissant d'une dynamique à ses débuts, le nombre de cas est encore limité (cf. tableau au point 133.2-C-e). L'intercommunalité est déjà une chose difficile en France. L'engagement en commun sur des projets lointains avec des partenaires étrangers et multiples, entre des collectivités de différentes parties de la France est d'autant plus délicat. La difficulté est en partie la même pour les opérations communes à mener dans le cadre de l'accès aux financements européens pour les partenariats PECO.

Le nombre de projets FICOD n'est ainsi pas la seule donnée pour apprécier le chemin parcouru pour ce résultat attendu. À un niveau de proximité, certaines initiatives comme celle du SAN de Sénart, comme les efforts de coordination entre villes, communautés d'agglomération, département et région (cas autour de Lille, de Marseille, de Cherbourg ou de Nantes par exemple) créent des habitudes de travail en commun qui préparent des étapes nouvelles de concertation plus complète.

#### **L'expérience du SAN de Sénart en Mauritanie**

Cette expérience permet de donner un impact et une cohérence aux partenariats de plusieurs communes de taille modeste.

Chacune des sept communes impliquées a établi un partenariat avec une commune mauritanienne d'une même wilaya. Les sept « projets » sont élaborés et suivis en commun dans le cadre du SAN de Sénart.

#### **L'expérience ADOS sur le fleuve Sénégal**

Une série de collectivités de petite taille et les conseils généraux de deux départements (l'Ardèche et la Drôme) non membres de CUF, ont ressenti le même besoin de « mutualiser » leurs moyens de coopération et de renforcer dans ce cadre le niveau de compétence et de pertinence de leur coopération. Elles ont ainsi organisé leur coopération décentralisée par le canal d'une association unique dont les différentes collectivités territoriales concernées sont membres. Leur action donne lieu à un projet unique présenté au cofinancement (en tant que projet de coopération décentralisée\*) et mis en œuvre par l'association ADOS.

*\* cette situation pose, comme pour quelques autres cas dont le Partenariat avec Saint Louis et sa région, quelques problèmes d'ordre légal. Cela rejoint la question posée et non encore résolue de tous les projets d'action concertée ou programmes mobilisateurs dès lors qu'ils ne peuvent être portés par un acteur collectif qui a lui-même le statut de collectivité territoriale comme par exemple le SAN de Sénart.*

Les échanges dans le cadre des groupes pays ou des groupes thématiques améliorent les conditions en ce sens. L'articulation entre les actions menées par CUF et celles menées par les réseaux régionaux pourrait, par un dialogue régulier et en se structurant, accélérer le processus engagé.

#### ***D) La participation des collectivités locales aux groupes pays***

Elle progresse si l'on se réfère au nombre de groupes pays qui existent (cf. tableau **page 21**), mieux encore au nombre de ceux qui fonctionnent effectivement. Le niveau quantitatif de participation aux réunions comme le nombre total d'adhérents n'apparaissent pas avoir notablement changé. Comme il est normal dans une association, il y a, d'année en année, des entrants et des sortants parmi les adhérents, certains qui s'engagent plus qu'avant (à l'occasion d'un projet) d'autres qui s'engagent moins qu'auparavant.

La mise en place des cellules d'animation et l'élaboration d'orientations et de programmes d'action par certains groupes, ne peut que stimuler une participation plus active d'une partie des membres des groupes dans le cadre d'actions concrètes et bien identifiées (au-delà des simples échanges d'informations et de réflexions).

#### **Un groupe pays, des échanges et une stratégie d'action entre des CT actives sur le terrain : un exemple, le groupe Sénégal**

Sur environ 50 partenariats vivants au Sénégal (selon les estimations du SCAC de Dakar), environ 25 impliquent des adhérents de CUF. Sur ces adhérents actifs sur le terrain, une vingtaine participent effectivement aux

réunions du Groupe Pays (par exemple à la réunion de juin 2003). Ces CT présentent régulièrement des projets au cofinancement du MAE.

L'examen des projets présentés au cofinancement en 2001, 2002 et 2003, montre que 90 % des projets sont orientés sur le développement local ou institutionnel.

Le groupe a élaboré un document de réflexion sur les perspectives de la coopération décentralisée franco-sénégalaise et défini à partir de là une stratégie d'action visant en particulier à améliorer l'environnement dans lequel se développe la coopération décentralisée au Sénégal, stratégie centrée sur l'amélioration de l'information et sur la mise en place d'un dispositif incitatif dans le cadre d'un texte politique élaboré conjointement par les CT des deux pays.

**Un élément significatif durant la période de la convention est par ailleurs le retour ou l'entrée dans l'association de plusieurs régions, de quelques départements et le retour actif des principales grandes villes de France** comme cela a été signalé précédemment. Ce fait devrait progressivement enrichir les échanges au niveau des groupes pays en en faisant, entre autres, un lieu de dialogue et de concertation entre des approches, des moyens et des contraintes différents.

## Situation des Groupes Pays durant la Convention d'objectifs

<b>Pôle</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Afrique sub-saharienne</b>				
Afrique du Sud	oui	oui	veille	veille
Bénin	oui	oui	oui	oui
Burkina Faso	oui	oui	oui	oui
Côte d'Ivoire*	non	non	non	non
Guinée**	non	non	non	non
Madagascar	non	prévu	prévu	oui
Mali	oui	oui	oui	oui
Mauritanie	oui	oui	oui	oui
Niger	oui	oui	oui	oui
Sénégal	oui	oui	oui	oui
Tchad ***	non	non	accompt	accompt
Togo	oui	oui	oui	oui
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7/8</b>	<b>8/9</b>
* Échanges et informations via l'Ardecod et l'Ircod Alsace				
**Accompagnement des CT en relation avec le suivi de la Commission Mixte				
*** Accompagnement spécial d'un projet conçu et concrétisé				
<b>Amérique Latine</b>				
Amérique Latine ****	non	relance	oui	oui
Amérique centrale	non	oui	oui	oui
Caraïbes *****	non	non	oui	oui
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
**** Pérou, Bolivie, Chili, Brésil, Argentine				
***** Groupe Cuba et Haïti				
<b>PECO et Asie</b>				
Balkans	oui	oui	oui	oui
(Albanie, Serbie-Montenegro, Kosovo).				
Bulgarie	non	non	non	non
Hongrie	non	non	non	non
Pologne	oui	oui	oui	oui
Roumanie	oui	oui	oui	oui
Slovaquie	non	non	oui	oui
Tchéquie	juin 2000	oui	oui	oui
Vietnam	oui	oui	oui	oui
Laos	non	non	non	non
Chine	non	non	non	non
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Pourtour méditerranéen</b>				
Afghanistan	non	non	prévu	oui
Algérie	nd	oui	oui	oui
Israël	nd	oui	oui	oui
Liban	non	non	non	oui
Maroc	nd	oui	oui	oui
Palestine	nd	oui	oui	oui
Tunisie	nd	oui	oui	oui
Régional	non	non	oui	oui
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
<b>Total général</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>22/23</b>	<b>25/26</b>

Source: Rapport CUF

Cela peut également favoriser le transfert de compétences entre élus, par exemple concernant l'accès aux programmes et aux financements européens. Les régions et les départements disposent d'une expérience utile à tous.

#### **L'expérience du Conseil Régional de Bourgogne**

Le Conseil Régional de Bourgogne mène une politique active de coopération notamment avec la République Tchèque. La Maison de Bourgogne à Prague en est un des éléments moteurs avec pour vocation principale la coopération économique. Le Conseil Régional publie par ailleurs un bimestriel (Echos d'Europe) qui fournit des informations régulières sur les programmes européens (Phare, Interreg, ...) dont l'intérêt dépasse largement la seule région Bourgogne.

En ce sens, l'idée d'un groupe inter-pays a été expérimentée en 2002 et 2003 afin de soutenir cette mutualisation des compétences des membres.

#### **Le groupe inter-pays d'échange d'expériences (Burkina Faso, Niger et Sénégal). «Pratiques en débat».**

L'idée, à ce stade, est de donner une nouvelle dimension, un nouvel espace de réflexion aux groupes pays en leur permettant de fonctionner en «réseau au service d'actions concertées».

Un deuxième atelier a été tenu en avril 2003 pour débattre autour de trois « initiatives » de groupes pays :

- les ateliers thématiques organisés par le Groupe Sénégal (centré en 2002 sur l'accompagnement des CT sénégalaises dans leurs démarches de planification) ;
- la mission de compagnonnage auprès d'élus burkinabé organisée en commun par l'Association des Maires du Burkina Faso, le Groupe Pays Burkina (CUF) et le CG de la Vienne, non-adhérent mais partenaire actif au Burkina. Ce compagnonnage qui mobilise des élus et des cadres territoriaux français vise à compléter la formation des élus locaux par des échanges autour de trois thèmes (collégialité, mobilisation des ressources locales, gestion municipale et programmation).
- le nouveau projet d'action concertée pour l'appui local à la décentralisation au Niger (visant à soutenir le montage des projets de partenariats, et à renforcer les capacités des collectivités nigériennes par des formations d'élus, des diagnostics de développement local, l'élaboration d'outils de gestion et de planification du développement local).

Ce projet implique en France l'ensemble du Groupe Pays soit notamment 4 CG et 17 autres CT et du côté nigérien, un département, un canton et 9 communes.

#### ***E) La réflexion sur la spécificité de la coopération décentralisée par pays ou par thème***

Elle s'est effectivement développée, en particulier sous l'angle thématique qui est une organisation nouvelle dans les programmes d'action de CUF. Ces travaux thématiques associent d'autres acteurs aux collectivités locales participantes.

Ce partage de réflexion (par exemple à propos de l'accès au service de l'eau) est ainsi plus à même de dégager la spécificité de la coopération décentralisée dans ces domaines précis tant aux yeux des collectivités elles-mêmes qu'à ceux des autres acteurs ; chacun a mieux l'occasion de comprendre en profondeur les autres points de vue et leurs racines.

***Le «quasi indicateur» que représente le développement du nombre de groupes thématiques suppose toutefois pour être interprété, un rapprochement avec la capitalisation/valorisation et la diffusion qui est faite de ces travaux.***

On manque de recul pour disposer d'éléments stables à ce sujet. Toutefois trois des thématiques ont déjà donné lieu à la publication de documents simples appréciés de ceux qui en ont été destinataires au sein des différentes coopérations décentralisées (Jeunesse, Lutte contre la pauvreté, Services publics de l'eau).

#### ***F) La participation des collectivités locales aux commissions mixtes***

Cette participation sous la forme de propositions est apparue variable selon les pays (environ 5) qui ont été concernés durant la période 2000-2003. Les ONG ont acquis plus d'habitude de cet exercice. Les coopérations décentralisées, par contre, n'ont que rarement cette expérience. La mobilisation active des collectivités territoriales pour les commissions mixtes (élaboration et suivi) supposerait une forte synergie entre la cellule commune CUF-Coordination Sud abritée par CUF qui assure une animation de qualité et les programmes d'action de CUF, notamment des groupes pays concernés. Dans un ou deux cas, par exemple en Guinée, l'accompagnement a déjà porté ses fruits.

### **3.3 Concerant les services aux collectivités locales**

Sept catégories de services ont été retenues dans la convention: 1) la formation, 2) l'appui-conseil aux projets (montage et recherche de fonds), 3) l'appui à la sensibilisation de la société civile à l'international et au développement, 4) le conseil juridique aux collectivités locales, 5) l'information sur les expériences et sur l'expertise locale en matière territoriale, 6) la bourse de jumelage partenariat et enfin 7) la bourse d'emploi dans la coopération décentralisée.

*NB: Pour l'année 2003:*

- la catégorie 5) a été intégrée dans le programme des groupes pays
- les catégories 3, 4 et 6 ont été intégrées dans le programme de la composante Animation générale
- La catégorie 7 a été de fait abandonnée depuis 2001.

#### **3.3.1 La formation**

##### ***A) Les programmes***

Les principales actions prévues ont été:

- l'identification des besoins,
- l'information sur les formations,
- le développement de partenariats avec les réseaux régionaux en matière de formation,
- la constitution de réseaux de personnes ressources mobilisables pour les formations,
- la finalisation de partenariats stables avec les organismes de formation spécialisés (CNFPT, IIAP, Universités, ...),
- l'évaluation des activités de formation.

##### ***B) L'état des lieux***

L'action de formation emprunte complémentirement **trois voies**:

- les modules de formation proposés par CUF,
- la participation de CUF à des formations organisées par d'autres organismes,
- enfin l'intégration d'éléments de formation dans le cadre d'autres activités.

##### **1) Les modules de formation conçus et organisés par CUF**

*Des programmes ont été élaborés et diffusés.*

**En 2001**, les formations d'initiation sont demeurées l'essentiel et dans la suite directe de ce qui était déjà réalisé durant l'année 2000 (avant la convention et à son démarrage). 8 sessions ont été

organisées autour de 5 thèmes dont 4 d'initiation ; le 5ème correspondait à une thématique (Jeunesse). L'action formation a toutefois été cette année-là très en retrait par rapport à l'activité qui avait été menée en 2000.

**En 2002**, la reprise d'activité a été sensible (17 sessions et 23 journées) à partir d'une combinaison entre formations de base et formations spécialisées en relation avec les travaux thématiques mais avec une plus grande diversité des thèmes (11 au total sur 17 sessions ayant regroupé 255 participants dont 34 élus). Les modules thématiques sont conçus et proposés par les pôles géographiques ou par les groupes thématiques correspondants (par exemple par le groupe Jeunesse ou par le groupe Francophonie)

**En 2003**, cette orientation a été poursuivie et renforcée ; parmi les formations de base, le thème de l'impact au Nord sur les populations a pris un certain relief.

*CUF assure en outre certaines formations à la carte* à la demande de certaines CT ou de réseaux régionaux (qui ne peuvent encore organiser leurs propres activités de formation). À l'expérience, cette modalité présente des contraintes d'organisation qui restent à maîtriser avec l'expérience, notamment en termes de contractualisation entre les partenaires, de respect des calendriers etc.

*Les formations organisées par CUF sont assurées :*

- par l'équipe permanente de CUF selon les compétences propres de l'un ou l'autre de ses membres (pour les formations d'initiation et pour les formations spécialisées thématiques)
- et par un recours important à des personnes ressources qualifiées.

Sur la période de la convention, ces personnes ressources ont appartenu :

- \* à la MCNG, en ce qui concerne les formations sur les dispositifs de cofinancement et sur la présentation des dossiers à cet effet
- \* à diverses structures associatives et professionnelles pour les formations thématiques (PSEau, Europact, Enda Cade, Gret, RFI, TV5, FIPF, AGPE Jeunesse, animateurs urbains sans frontières, OFAJ, La Case, Fol 95).

CUF a jusqu'à maintenant fait peu appel à des consultants indépendants (1 fois) ou à des élus expérimentés (1 fois).

*Le coût des formations pour les utilisateurs*

Ces formations ont visé à la fois la réponse à des besoins et la récupération de ressources financières complémentaires. Ce service est ainsi facturé aux utilisateurs, adhérents ou non, CT ou non. CUF applique des tarifs différentiels selon qu'il s'agit d'adhérents ou non, selon la taille de la ville et selon la durée de la formation (1 jour, 2 jours, cycle de 5 formations).

**Les tarifs pratiqués sont dans l'ensemble inférieurs à ceux qui sont pratiqués par les organismes de formation spécialisés** qui doivent amortir sur ces recettes la totalité de leurs coûts de structure. CUF n'a pas cette contrainte, son propre personnel étant déjà pour beaucoup pris en charge sur subvention. Néanmoins, CUF doit assurer la charge d'intervenants extérieurs dans l'ensemble des sessions à caractère thématique.

CUF demande ainsi entre 100 et 250 euros la journée pour un adhérent (selon la taille de la ville) et de 150 à 400 pour un non adhérent, toujours selon la taille de la ville. Les tarifs des organismes indépendants à but lucratif commencent autour de 300 euros par jour et par personne.

**Néanmoins ces coûts** de formation, même pour le module de base (d'initiation), demeurent **hors de portée des nombreuses petites associations ou collectivités locales**, pour avoir notamment accès aux bases méthodologiques en matière de coopération décentralisée.

**2) CUF participe à des formations organisées par d'autres structures**

CUF participe par ses permanents à certaines formations organisées par les réseaux régionaux (par ex. Resacoop, Cercoop) ou par le CNFPT. Il est prévu d'étendre cette modalité d'action notamment en liaison avec des réseaux supplémentaires comme Lianes par exemple.

### 3) Les formations intégrées dans d'autres activités

Des formations sont insérées sur des points techniques ou méthodologiques dans certaines réunions de groupe pays (par exemple sur la prise en compte des plans locaux de développement -Groupe Sénégal de juin 2003) avec le concours de spécialistes.

Ces dernières formations se situent le plus souvent entre la formation et l'information.

#### C) Les indicateurs

##### 1) Les indicateurs retenus dans la convention

Les indicateurs inscrits dans la convention sont **simples mais limités** : nombre de participants et de collectivités participantes, nombre de journées organisées, bilan financier (ce dernier indicateur ayant été abandonné et remplacé en 2003 par le nombre de collaborations pour la formation avec des structures spécialisées ou des réseaux régionaux).

Aucun indicateur n'a été retenu concernant l'objectif considéré comme central de développer un vrai cursus de formation sur la coopération décentralisée

Les renseignements correspondant à ces indicateurs sont fournis chaque année par CUF dans son rapport (cf. le tableau de la page suivante). On notera que pour l'indicateur financier, seules les recettes brutes sont connues, le mode de gestion de CUF ne permettant pas l'identification des charges propres aux activités de formation (de personnel, de transport, de frais d'intervenants extérieurs etc.).

#### Activités de formation et résultats de la formation par année et par thème

Thème de formation	2000 Nbre de sessions	2001 Nbre sessions	2002 Nbre participants	2002	dont Nbre Elus
Découvrir la coop. décentralisée		3	5	79	13
Élaborer une demande de cofinancement		1	2	43	6
Le service public de l'eau		0	2	15	1
La relation interculturelle et la gestion des projets		1	1	18	0
La gestion des déchets		0	1	18	1
Montage et financement des projets Jeunesse		1	2	34	3
Les actions de sensibilisation et d'éducation au développement		0	2	29	6
La coopération décentralisée et les jeunes		2	0	0	0
La Francophonie		0	1	11	2
Dimension politique de la Coop. décentralisée en Afr. sub-Sah		0	1	8	2
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>17</b>	<b>255</b>	<b>34</b>
Coop. décentralisée et dévelop. local (cours à Sc. Po)		0	1	17	4
Nbre collectivités locales participantes	nd	95	140		
Nbre de jours de formation	22	9	23		
<b>Recettes brutes</b>	<b>45.128</b>	<b>20.573</b>	<b>49.220</b>		

Source: Rapports CUF

### 3.3.2 L'appui au montage des projets et à la recherche de fonds

#### A) *Les programmes*

Ce service était prévu principalement sous la forme de :

- réunions de concertation avec les SGAR
- réunions d'appui-conseil
- l'appui à des démarches collectives pour des projets concertés (programmes mobilisateurs)
- les appuis-conseils dans le cadre des formations (cf. le point 133.1 précédent)

#### B) *Les réalisations*

##### 1) **Quelles actions ?**

Dans la pratique, les appuis-conseils portent sur :

- la conception et le montage du projet dans ses aspects techniques, démarches partenariales, financements, modalités d'organisation et de gestion, présentation...
- l'initiation, la réflexion et l'accompagnement de CT qui s'engagent pour la première fois dans la coopération décentralisée.

##### *Ils incluent de fait :*

- les conseils juridiques (cf. plus loin le point 133.4) sur la contractualisation et les circuits de gestion et de transferts de fonds...
- la bourse de jumelage partenariat (cf. plus loin le point 133.6) lorsqu'une CT (française ou d'un pays étranger) est à la recherche de nouveaux partenaires avec parfois l'esquisse d'un projet ou d'un domaine de coopération à privilégier
- la recherche d'informations pour la CT demandeuse
- les mises en relations des CT avec d'autres collectivités ou personnes ressources y compris dans le cas particulier des projets concertés.
- la recherche et la mise à disposition d'informations sur le pays ou sur le thème technique, objets du projet.
- l'animation de réunions d'information et de sensibilisation de la population des CT s'engageant pour la première fois en Coopération décentralisée.
- etc.

##### 2) **Quelles modalités de mise en œuvre ?**

La majeure partie des appuis-conseils est donnée à titre individuel par les chefs de projet, en réponse à des demandes soit ponctuelles soit sur toute la durée d'une phase de préparation de projets.

Les formations sur les cofinancements et les fiches remises à cette occasion ou sur demande constituent par elles-mêmes un appui-conseil sur le montage financier des projets.

Les échanges dans le cadre des groupes pays contribuent également à la réflexion de chaque coopération décentralisée.

Pour les projets concertés, les appuis ont été également portés par les élus expérimentés responsables des groupes pays. Ce fut en particulier le cas pour des projets comme celui du Niger ou comme celui de Haïti, à partir de l'expérience notamment de Savoie Solidaire.

#### C) *Les indicateurs*

##### a) **Le nombre de collectivités locales bénéficiaires d'appuis-conseils**

*Cette donnée n'est pas comptabilisée en tant que telle par CUF.*

En effet, il serait difficile de décompter à la fois celles qui ont obtenu un appui-conseil individuel sur demande, celles qui ont obtenu un appui-conseil dans le cadre d'une réunion, d'une journée de formation, celles qui l'ont obtenu de manière indirecte par rediffusion à partir d'une autre collectivité locale bénéficiaire d'un appui-conseil identifié.

L'absence de chiffres n'empêche pas que ces appuis-conseils demandent à chaque permanent des pôles géographiques notamment une grande disponibilité dans les journées et une remarquable polyvalence de compétences.

*Par contre il est possible d'estimer l'importance prise par cette tâche pour l'équipe permanente à partir de l'indicateur sur le nombre de projets ayant obtenus un cofinancement* (cf. point c) suivant. Par exemple, pour l'année 2002, 149 collectivités ont obtenu un cofinancement dont 75 adhérents de CUF. Ces derniers ont bénéficié de financements pour 141 projets. Ce chiffre est équivalent à celui de 2001.

Il est plausible que chacun des projets qui a obtenu un cofinancement a fait l'objet de plusieurs échanges au cours de sa préparation entre la CT porteuse du projet et le chef de projet de la zone concernée.

Ceci représente en moyenne une vingtaine de projets à suivre pour les sept chefs de projets.

*Le chiffre ainsi pris en considération ne constitue qu'un plancher*; d'autres projets donnent également lieu à échanges et conseils soit qu'ils n'aient pas abouti dans l'année, soit même qu'ils aient été refusés au cofinancement.

### ***Des exemples***

L'exemple du FICOD illustre bien ce fait. Les trois projets refusés ont demandé autant de temps aux équipes des CT engagées dans leur préparation ainsi qu'aux permanents de CUF que les projets qui ont été financés sur ce fonds. Leur non-financement ne retire rien à l'expérience acquise par les uns et les autres à cette occasion.

#### **L'exemple du projet roumain non accepté au financement européen (Phare Access).**

L'exemple du projet présenté au programme Phare en Roumanie en coopération entre l'Office des migrations internationales (OMI), l'association Equilibre et plusieurs CT permet de mieux cerner l'importance et les aléas des appuis-conseils aux projets.

L'OMI mène en Roumanie depuis 1998 un programme expérimental de retour-réinsertion de volontaires comprenant des appuis financiers et un accompagnement social, de formation professionnelle et d'aide à la création de micro-entreprises. Ce programme est mis en œuvre avec le concours de prestataires locaux (Equilibre Roumanie et des fondations ou consortiums locaux).

Le projet visait à créer 3 centres de ressources dans 3 Judet afin d'articuler plusieurs appuis nécessaires pour toutes sortes de publics en matière de réinsertion et de création de micro-entreprises.

CUF a permis de mettre l'OMI en contact avec des CT françaises et plusieurs, par l'intermédiaire de CUF se sont engagées dans la préparation de ce projet.

**CUF a joué essentiellement le rôle de trait d'union (notamment par l'organisation de réunions de concertation).**

**Faute toutefois d'un appui plus direct au montage du projet, à l'ingénierie socio-institutionnelle de ce type d'actions complexes et surtout au cours du processus de négociation, le projet n'a pas été accepté.**

Finalement un seul centre sera ouvert sur crédits déconcentrés de l'Ambassade de France, avec la participation de certaines CT françaises. Des leçons sont à tirer pour mieux maîtriser et accompagner ce type d'initiatives.

**Il y a également à prendre en compte les appuis-conseils particuliers pour les CT qui démarrent une coopération décentralisée.** Cette dernière responsabilité est particulièrement consommatrice de temps par rapport à des appuis techniques, notamment quand ils sont apportés à des CT déjà expérimentées.

## **b) Le nombre de collectivités locales qui se sont engagées dans une démarche d'évaluation**

Ce nombre est encore très limité. L'augmentation du nombre d'évaluations en préparation est sans doute plus le fait des exigences du MAE pour les cofinancements que de l'action de CUF. On peut en effet remarquer que le phénomène concerne tout autant les coopérations décentralisées non-membres de CUF que celles qui participent à des groupes pays. Les possibilités de contribution financière du F3E sont aussi un facteur incitatif.

Au niveau collectif des groupes pays, seuls le Sénégal en 1999 et le Mali en 2002 ont fait la démarche.

## **c) Le nombre de CT ayant bénéficié d'un cofinancement MAE**

Ce chiffre en lui-même n'a pas de signification précise quant à la convention d'objectif CUF-MAE.

Il dépend en effet de plusieurs facteurs qui échappent totalement à l'action de CUF, par exemple :

- le montant des crédits alloués à la MCNG chaque année pour ces cofinancements
- la stratégie de la MCNG quant à la proportion de ses crédits destinés au domaine de la coopération décentralisée qu'elle affecte au cofinancement des projets des CT et la proportion qu'elle réserve pour le financement d'actions d'intérêt général (appuis-conseils, formations, information, études, programmes spéciaux type PSEau, réseaux régionaux).
- l'aptitude des SGAR à traiter cette fonction nouvelle d'analyse des dossiers de projet.

*Par ailleurs, l'action de CUF sur le nombre de projets cofinancés n'est qu'indirect parce que :*

- près de la moitié des projets cofinancés relèvent de CT non adhérentes (même si plusieurs travaillent avec CUF sur certaines actions et bénéficient de ses publications)
- CUF est une association; ses adhérents demeurent totalement libres de suivre ou non les orientations suggérées par CUF dans le cadre de la convention, les conseils donnés par CUF pour la conception et la formulation du projet.

CUF ne peut pas empêcher que certaines CT adhérentes présentent au MAE des projets mal conçus et mal présentés si elles tiennent pour de multiples raisons à leur dossier tel qu'elles l'ont conçu.

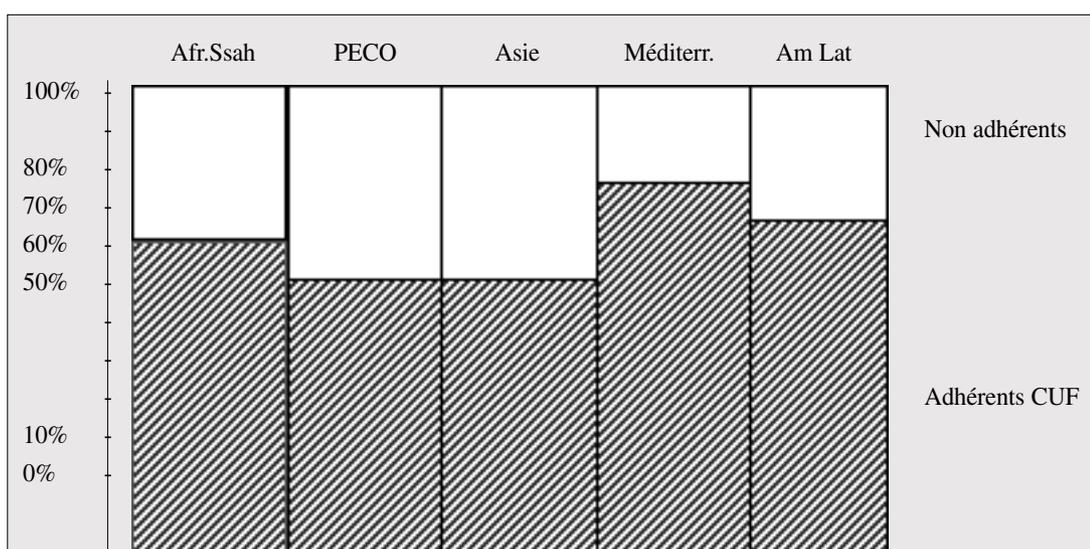
*Néanmoins, si son utilisation doit être faite avec beaucoup de précautions, cet indicateur peut fournir une base intéressante de questionnements. En particulier il est instructif d'affiner un peu l'analyse à partir des données utilisées pour renseigner l'indicateur.*

L'exemple qui suit montre la désagrégation des données qu'il est aisé de faire, les phénomènes qui apparaissent alors et les réflexions ou les investigations plus ciblées qui peuvent en découler pour affiner la stratégie de mise en œuvre de la coopération décentralisée.

### **Exemple d'analyse à partir de l'indicateur « nombre de projets cofinancés »**

Analyse de la répartition des crédits de cofinancement par catégorie adhérent et non adhérent de CUF selon les pôles géographiques

### Répartition des crédits de cofinancement par catégorie adh et non adh CUF selon les pôles (2000 à 2002)



Source MCNG

### Répartition des cofinancements par pôle géographique et par année (en %)

	2000	2001	2002	Total période		
Afrique subsaharienne			51	50	56	52
PECO			15	15	14	15
Asie			10	11	8	10
Méditerranée			14	19	19	17
Amérique Latine			10	5	3	6
<b>Total</b>			<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source: États MCNG

En 2000, CUF assure l'étude et l'attribution d'une partie des cofinancements (environ 20%) comme durant les années précédentes, la MCNG continuant de gérer directement les autres 80% ainsi que les cofinancements d'intérêt général.

Pour 2001 et 2002, l'ensemble des cofinancements est géré directement par la MCNG.

Cette évolution dans l'organisation n'a pas entraîné de modifications significatives dans la répartition entre les attributions aux adhérents et aux non adhérents de CUF (au-delà des variations d'une année sur l'autre qui se compensent). La moyenne sur les trois années est quasi identique à la répartition pour l'année 2000.

**Évolution des cofinancements obtenus par les adhérents et non adhérents  
selon les pôles géographiques 2000 à 2002**

	2000	2001	2002	Total Période	Répartit par pôle	Répartit adh/non adh.
Afr. Subsahar.	3.649	3.370	4.811	11.830	52 %	
Adhérents CUF	2.504	2.570	2.774	7.842		66 %
Non adhérents	1.145	800	2.037	3.982		34 %
PECO	1.039	1.056	1.251	3.346	15 %	
Adhérents CUF	486	732	762	1.980		59 %
Non adhérents	553	324	489	1.366		41 %
Asie	755	778	714	2.247	10 %	
Adhérents CUF	529	463	333	1.325		59 %
Non adhérents	226	315	381	922		41 %
Méditerranée	1.028	1.260	1.624	3.912	17 %	
Adhérents CUF	686	1.073	1.306	3.065		78 %
Non adhérents	342	187	318	847		22 %
Amérique Latine	746	360	264	1.376	6 %	
Adhérents CUF	537	217	197	957		70 %
Non adhérents	209	143	67	419		30 %
Total	7.217	6.824	8.664	22.705	100 %	
Adhérents CUF	4.742	5.055	5.372	15.169		67 %
Non adhérents	2.475	1.769	3.292	7.536		33 %

Source : États MCNG

La part de chaque pôle dans les cofinancements a partiellement évolué :

- l'Afrique subsaharienne, les PECO et l'Asie absorbent les trois quarts des cofinancements avec chacun un pourcentage sans changement significatif entre la moyenne des trois années et l'année 2000.
- les partenariats avec les pays du Pôle Pourtour de la Méditerranée ont nettement progressé tandis que ceux avec l'Amérique Latine reculaient fortement.

La progression dans le pôle Méditerranée est nettement due aux adhérents de CUF, les cofinancements obtenus par les adhérents ayant presque doublé entre 2000 et 2002.

La réduction des demandes de cofinancements sur l'Amérique Latine est sensible aussi bien chez les adhérents de CUF que chez les non adhérents.

Pour l'Asie, la situation est contrastée. Les adhérents de CUF ont réduit leurs demandes tandis que les CT non adhérentes augmentaient leur présence dans cette partie du monde.

Pour les PECO, on constate le phénomène inverse, les adhérents de CUF ayant accru de 10 à 14 % leur part dans les cofinancements obtenus par des adhérents, tandis que les CT non adhérentes voyaient leur part se réduire de 22 % en 2000 à 18 en 2001 et 15 en 2002.

La part du pôle Afrique subsaharienne est remarquablement stable parmi les adhérents de CUF. Elle a connu une augmentation spectaculaire mais exceptionnelle en 2002 parmi les non-adhérents (avec l'attribution d'un cofinancement important à un ensemble de projets d'un seul conseil général dans un même pays).

**d) Le nombre de collectivités locales ayant bénéficié d'un financement UE**

**Ce chiffre n'est pas connu de manière rigoureuse et donc significative.**

Les informations disponibles ne permettent en effet que d'identifier les cofinancements obtenus sur des grands programmes visant directement les CT (Programme Phare, Programme Urbain, Asilaires, et quelques autres visant les pays méditerranéens).

Au total, on ne repère par cet indicateur que 8 cas dans les données collectées par CUF et mentionnées dans ses rapports.

**e) Le nombre de collectivités engagées dans des programmes mobilisateurs.**

Le nombre recensé est encore faible, mais cela rend mal compte de l'impact réel. L'expérience vécue (y compris par les communes qui n'ont pas abouti) pour rapprocher les points de vue d'équipes municipales à l'histoire et à l'expérience très différentes, de collectivités territoriales de niveaux variés (par exemple CG et ville comme dans le cas du projet Haïti) est un acquis collectif capitalisable pour l'ensemble des membres qui pourront s'y référer s'ils s'orientent dans cette direction.

*Le niveau modeste en nombre de projets concertés démarrés ou même simplement approuvés correspond au caractère encore expérimental de la démarche. Il reflète en outre les difficultés de cette concertation.* Certains des obstacles rencontrés sont objectifs (différence de taille entre les CT partenaires, conceptions différentes du partenariat, des modalités de gestion...). Ils devraient aboutir à approfondir la notion de concertation et à imaginer d'autres modalités pour développer cette dimension indispensable de la coopération de territoire à territoire.

**Tableau d'avancement des dossiers présentés au FICOD. 2002-2003. (Source CUF)**

**DOSSIERS COFINANCÉS :**

<b>Thème prioritaire (présenté dans le dossier appel à initiative)</b>	<b>Pays</b>	<b>Collectivité « tête de file »</b>	<b>Autres collectivités françaises</b>	<b>Collectivités étrangères</b>	<b>Titre du programme</b>	<b>Subvention notifiée (en eut)</b>	<b>Comité de projets (date)</b>	<b>État d'avancement au 1er juillet 2003</b>
Échanges de savoir-faire entre collectivités territoriales (Eur., Méd.,Afr. Am. Lat) (thème 1)	Cuba	<b>Communauté urbaine de Dunkerque</b>	Ville de Brou-sur-Chantereine	Municipalité de Regla	Projet pilote de réhabilitation d'habitat dans une perspective de développement durable	<b>53 536,00</b>	le 28 juin 2002	convention signée, 1ère tranche de 70 % versée
Échanges de savoir-faire entre collectivités territoriales (Eur., Méd.,Afr. Am. Lat) (thème 1)	Haïti	<b>Conseil général de la Savoie</b>	Strasbourg, Suresnes	Communes de Dessalines, Jacmel et Cap-Haïtien	Formation des acteurs du développement local en Haïti	<b>27 440,82</b>	le 28 juin 2002	convention signée, 1ère tranche de 70 % versée
Échanges de savoir-faire entre collectivités territoriales (Eur., Méd.,Afr. Am. Lat) (thème 1)	Maroc	<b>Conseil général de la Seine-Saint</b>	Stains	Figuig	Échanges de savoir-faire dans le développement économique de la Ville de Figuig (Maroc)	<b>22 000,00</b>	le 17 juin 2003	notifiée, convention à signer envoyée
Échanges de savoir-faire entre collectivités territoriales (Eur., Méd.,Afr. Am. Lat) (thème 1)	Liban	<b>Communauté urbaine de Lyon</b>	Conseil régional de Rhône Alpes, villes rhonalpines (à préciser)	Établissements publics des eaux (4, déconcentrés)	Gestion intégrée du cycle de l'eau, appui méthodologique et ass. Techn. pour le renforcement des capacités des ét. publics des eaux en charge de la gestion du service de l'eau aux populations pour les A régions du Liban	<b>145 000,00</b>	le 17 juin 2003	notifiée, convention à signer envoyée

**Tableau d'avancement des dossiers présentés au FICOD. 2002-2003.**

Solidarité des villes contre la pauvreté et les inégalités (thème 2)	pas de dossier pour l'instant						
Accompagnement des collectivités locales d'Afrique sub-saharienne dans la définition de leur plan de développement (thème 3)	Burkina Faso	Conseils généraux du Doubs, du Pas-de-Calais, ville de Limoges	La province du Kadiogo, le département de Loumbila	Programme de développement du "Grand Ouaga"	68 864,12	le 28 juin 2003	convention attendue, 1ère tranche de 70 % à verser début juillet
Accompagnement des collectivités locales d'Afrique sub-saharienne dans la définition de leur plan de développement (thème 3)	Niger	Les coll. locales membres du groupe-pays Niger (une dizaine de communes et communautés, 4 CG, 1 CR)	Les communes nigériennes, partenaires des coll. loc. françaises	Action concertée de coopération décentralisée au Niger - Appui local à la décentralisation	86 312,50	le 28 juin 2003	convention attendue, 1ère tranche de 70 % à verser début juillet
Appui à la définition et la mise en oeuvre de projets de ville avec les petites et moyennes communes de la péninsule Indochinoise (thème 4 )	pour ce thème 1 dossier non retenu (voir liste ci-dessous)						
Renforcement de la dynamique de coopération décentralisée avec la Palestine (thème 5)	pas de dossier pour l'instant pour ce thème						
<b>TOTAL notifié au 1er juillet 2003 : 6 projets</b>	<b>Tous les pays</b>				<b>403 153,44</b>		
<b>Crédits restants :</b>	457 347,00				54 193,56		

**Tableau d'avancement des dossiers présentés au FICOD. 2002-2003.**

**DOSSIERS NON-RETENUS :**

Accompagnement des collectivités locales d'Afrique sub-saharienne dans la définition de leur plan de développement (thème 3)	Burkina Faso	<b>La commune de Fosses</b>	la commune de Tremblay-en France	les départements de Kampti et Loropeni	Accompagnement de deux collectivités du Burkina Faso dans la définition et le mise en œuvre de leur plan de développement par deux collectivités françaises	<b>0,00</b>	Comité de projets du 28 juin 2002	Dossier co-financé sur autres crédits de la MCNG
Accompagnement des collectivités locales d'Afrique sub-saharienne dans la définition de leur plan de développement (thème 3)	Sénégal	<b>La commune de Cherbourg-Octeville</b>	Bretteville s/Odon, Conseil général de la Savoie, Yzeure (Les Ulis, Pantin)	16 communautés rurales et 2 communes du département de Bignona (extension prévue vers dépt de Sédhiou et Velingara)	Appui à l'organ. admin. et amélioration des conditions de planification du dév. local, création et/ou renforcement structures de dével. écon. des coll. terr. du département	<b>0,00</b>	Comité de projets du 28 juin 2002	Dossier non-finalisé
Appui à la définition et la mise en œuvre de projets de ville avec les petites et moyennes communes de la péninsule Indochinoise	VietNam	<b>Conseil général du Pas-de-Calais</b>	Ville de Calais (plus : université et Ports autonome de la Côte d'opate)	provinces du Centre : Quang Nam, Quang Hgai, Thua Thien Huê et Đà Nang	Appui à l'aménagement et au développement durable des provinces du Centre VietNam	<b>0,00</b>	Comité de projets du 28 juin 2002	Dossier laissé en instruction. Avis négatif du poste.

### 3.3.3 L'appui à la sensibilisation de la société civile à l'international et au développement

#### A) *Les programmes*

Il était prévu à cet effet de :

- participer à certaines actions de type «événement» telles que la Semaine de la Solidarité internationale, le Colloque sur l'Impact de la coopération décentralisée dans les communes, les départements, les régions, la campagne de l'UNESCO pour «l'année 2000, année de la culture et de la paix»,
- sensibiliser les CT sur des thèmes nouveaux comme l'accès aux services publics et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- réaliser certaines études sur les pratiques des collectivités locales en matière de sensibilisation de leurs populations, d'actions interculturelles,
- capitaliser sur l'usage des nouvelles technologies pour la sensibilisation de masse
- démontrer comment la coopération décentralisée favorise le développement en France.

#### B) *L'état des lieux*

Cette activité a au départ été conçue principalement autour d'évènements (Semaine de la Solidarité Internationale, un colloque sur l'impact de la coopération, la mobilisation des CT pour participer à la campagne de l'UNESCO «2000, année Culture et Paix»).

Chaque année, pour contribuer à la Semaine de la Solidarité internationale, CUF apporte sa participation à l'action qui est pilotée par le CRID. La contribution de CUF prend en particulier la forme de deux sessions préparatoires de formation chaque année à destination de responsables locaux municipaux ou associatifs.

Le colloque organisé sur l'impact a fait place à une action de plus longue durée et susceptible d'impacts en profondeur. Une étude a été réalisée à la demande de CUF sur **l'impact des politiques de relations internationales dans les collectivités locales françaises** (dont le rapport final a été remis en mars 2003). Cette étude souligne les principaux impacts identifiés (mise en mouvement des acteurs locaux, animation locale, développement économique, image et rayonnement de la collectivité, support à des démarches éducatives et à la citoyenneté, échanges de savoir-faire et acquisition de nouveaux savoir-faire et possibilité de porter un nouveau regard sur le développement local). Elle souligne toutefois le caractère encore souvent cloisonné de ces relations internationales, les améliorations encore à effectuer dans de nombreuses collectivités en matière de mise en réseau des acteurs locaux, d'animation et de communication. Elle souligne toutefois la préoccupation grandissante des élus sur cet aspect et sur l'intérêt de l'utilisation des nouvelles technologies pour la sensibilisation de masse. **Ceci constitue désormais un nouvel axe de réflexion thématique en cours de développement.**

#### C) *Les indicateurs*

##### **Nombre de CT participant à la SSI**

Démarrée modestement avec 18 CT touchées en 2000, l'action de CUF a contribué à l'engagement de 121 communes, 5 communautés de communes, 16 conseils généraux et 8 conseils régionaux.

##### **Les autres indicateurs valaient uniquement pour l'année 2000 (participation aux événements inscrits au programme).**

Il n'a pas été retrouvé d'informations sur le nombre de CT s'étant inscrites dans la campagne de l'UNESCO. Par contre, le colloque «Impact» avec 200 participants et 100 CT représentées

suivi d'une large diffusion des actes, a eu un retentissement en profondeur. Elle a notamment contribué à l'émergence de l'approche «accès aux services publics et lutte contre la pauvreté».

À partir de 2001, le second indicateur est devenu «**Nombre de CT intégrant l'approche accès et lutte contre la pauvreté**».

2000 exemplaires de l'étude menée avec le GRET, ont été diffusés en 2002. Il est encore trop tôt pour mesurer le nombre de CT ayant intégré l'approche.

### **3.3.4 Le conseil juridique aux collectivités locales (en relation avec la coopération décentralisée)**

#### ***A) Les programmes***

La mise en œuvre de cette composante a été principalement envisagée au travers de :

- la capitalisation des pratiques (protocoles, contractualisation des partenariats),
- une étude sur la problématique de la comptabilité publique et la coopération décentralisée.

#### ***B) L'état des lieux***

Cette catégorie de services n'a pas fait l'objet d'actions d'envergure ; elle a en fait été intégrée dans la pratique de l'appui-conseil assuré par les chefs de projet dans le cadre des pôles géographiques ainsi que, pour certains aspects, dans le cadre des sessions de formation.

#### ***C) Les indicateurs***

##### **La diffusion de documents de capitalisation.**

La convention ne précise pas de quels types de documents il peut s'agir.

Effectivement, des documents sur les protocoles et des fiches de cas ont été diffusés dès 2000. Par la suite, CUF a contribué à la diffusion du Guide de la coopération décentralisée (100 ex.) et a réalisé et distribué des fiches sur le conventionnement (150 exemplaires) et 200 exemplaires d'un résumé des textes juridiques.

##### **Nombre de contacts avec les CT dans ce domaine**

Il n'existe aucune information précise à ce sujet ; les modalités de mise en œuvre dans le cadre plus général de l'appui-conseil ne permettent pas d'identifier les demandes portant spécifiquement sur les conseils juridiques.

### **3.3.5 L'information sur les expériences et sur l'expertise locale en matière territoriale**

#### ***A) Les programmes***

Les programmes prévoyaient en particulier d'organiser, à la demande, l'accueil pour formation de cadres municipaux et de fonctionnaires territoriaux des pays partenaires dans des CT françaises.

#### ***B) L'état des lieux***

C'est dans le cadre des projets et du fonctionnement des groupes pays que sont traitées au coup par coup, en fonction de la demande, les questions de mise en relation entre responsables territoriaux des pays partenaires et collectivités d'accueil pour formations ou stages d'information.

CUF a toutefois pris l'initiative (projet PAMYU, accueil d'élus burkinabés) ou été partie prenante pour la mobilisation de CT d'accueil dans le cadre de relations de coopération décentralisée (Algérie, Haïti). Elle a également été sollicitée en 2003 pour organiser l'accueil dans des collectivités locales françaises, de responsables de services préfectoraux de Roumanie (dans le cadre du projet de partenariat entre les Ministères de la Fonction Publique de France et de Roumanie (élément des programmes européens de préparation à l'entrée dans l'Europe).

**Les entretiens avec des élus français qui ont participé à ces opérations soulignent que :**

La venue d'élus ou de cadres territoriaux étrangers dans les collectivités françaises est ressentie par les collectivités qui accueillent comme très stimulante et enrichissante à plusieurs points de vue :

- celui des questions posées qui obligent à se ré-interroger sur ses propres pratiques,
- celui d'une prise de contact direct avec l'action de coopération pour de nombreux agents de la collectivité et pour les populations,
- celui d'un travail en commun de coordination avec d'autres collectivités engagées dans le circuit d'accueil, et par la suite de partage des réflexions post-accueil,
- celui d'une responsabilisation directe dans l'action de coopération décentralisée, au-delà des projets propres de la collectivité avec son partenaire.

Du point de vue des cadres étrangers accueillis, l'intérêt est très fort car l'échange est concret, souple, adapté aux préoccupations des différents cadres qui peuvent aborder les questions à partir de leur expérience (ou manque d'expérience).

*D'après témoignages roumains et mauritaniens recueillis dans ces pays.*

**La valorisation des compétences des collectivités territoriales  
Une visite d'étude d'une délégation d'élus locaux yougoslaves en France  
dans le cadre du projet PAMYU - Juin 2002**

Cette visite avait pour objectif de permettre à 9 récents élus locaux et 2 cadres territoriaux ou de l'association d'élus de *mieux appréhender les stratégies d'élaboration et les outils de mise en œuvre des politiques publiques locales* au travers d'entretiens avec des élus et agents locaux de plusieurs collectivités territoriales françaises complétés par des visites de réalisations sur le terrain.

La capacité d'interface de Cités Unies France a ainsi permis d'intéresser et de mobiliser des cadres et des élus de différentes collectivités territoriales en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans l'un des domaines des politiques publiques locales, notamment urbaines :

- la ville et de la communauté d'agglomération de **Rennes** (à propos des questions de transports urbains et avec visite du métro automatique VAL et d'autres équipements),
- la ville de **Vauréal** (membre du **SAN de CERGY Pontoise** (au sujet de l'intercommunalité avec visite des équipements communs en matière d'assainissement et d'élimination des déchets),
- la ville de **Grenoble** sur les politiques de renouvellement urbain (avec visite du quartier de la Villeneuve),
- le **Conseil Régional de Picardie** (en matière de politique de développement local économique) avec visite de la chambre des Métiers de Picardie, d'un pôle technologique et d'une zone d'activités.

CUF a également permis, d'organiser dans le cadre de cette visite, des contacts avec :

- d'autres structures actrices du développement local : une préfecture (Aisne- Laon), le CNFPT, le ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire et avec l'association nationale des villes d'art et d'histoire ;
- deux villes ayant des partenariats actifs avec des collectivités locales yougoslaves (Cavaillon et Tremblay).

*Des visites dans le même esprit ont été organisées pour des élus d'autres pays et pourraient se multiplier.*

### *C) Les indicateurs*

#### **Le nombre de CT accueillant des stagiaires.**

CUF ne dispose pas des informations concernant les accueils de stagiaires organisés directement entre les partenaires ou directement à la demande d'une autre collectivité française.

Les informations disponibles concernent seulement les opérations collectives organisées avec la participation de CUF. Deux premières opérations ont eu lieu dès 2000 avec l'Algérie et la Mauritanie. À partir de 2001, plusieurs opérations ont été montées. Elles ont impliqué

- 10 CT pour l'accueil de cadres et élus de Serbie-Monténégro
- 5 CT pour l'accueil de cadres algériens
- 12 CT pour l'accueil d'élus burkinabés
- 3 CT pour l'accueil de stagiaires haïtiens

Il conviendrait d'ajouter le nombre de CT impliquées dans l'accueil des stagiaires tchèques et dans celui des cadres de la fonction publique roumaine.

### **3.3.6 La bourse de jumelages-partenariats**

#### *A) Les programmes*

Il s'agissait là de mettre en relation les demandes et les offres, en fonction des besoins, sans qu'il ait été prévu d'actions particulières sur cette question

#### *B) L'état des lieux*

Cette question n'a pas encore trouvé de solution stable ; l'utilisation du site Internet est envisagée à cet effet. Jusqu'à maintenant, les demandes sont traitées au coup par coup en fonction des opportunités. L'équipe permanente ou des relations directes d'élus engagés apportent ponctuellement des éléments de réponse.

#### **CUF tente toutefois, lorsqu'elle est sollicitée :**

- d'aider la CT intéressée à entrer en contact avec une CT partenaire potentielle correspondant à ses caractéristiques et à ses préoccupations principales ;
- d'inciter la CT à s'orienter vers des pays dans lesquelles les coopérations décentralisées sont moins implantées.

#### *C) Les indicateurs*

Nombre de partenariats constitués et nombre de demandes et d'offres

Pour la bourse de jumelage, il n'y a pas de données correspondant aux indicateurs retenus, cette fonction n'ayant pas été mise en œuvre de manière identifiable.

### **3.3.7 La bourse d'emplois dans la coopération décentralisée**

#### *A) Les programmes*

Il était envisagé à ce sujet de participer à la diffusion de l'information sur les demandes et les offres d'emploi liés à la coopération décentralisée dans les collectivités locales et chez leurs opérateurs.

#### *B) L'état des lieux*

Cet objectif n'a pas été poursuivi

#### *C) Les indicateurs*

Pas d'indicateurs prévus

## 3.4 L'animation régionale

### A) Les programmes

Étaient programmés :

- la participation des SGAR aux réunions CUF,
- l'organisation de formations thématiques en région,
- des conseils aux élus sur la concertation régionale,
- la signature de conventions ou accords ad hoc avec les structures de concertation régionales.

### B) L'état des lieux

**Des collaborations en fonction des opportunités** ont été développées avec des réseaux régionaux et se régularisent avec certains (pour quelques formations, pour l'échange d'informations...) notamment avec Resacoop, Cercoop, Lianes et Centr'Aider. La carte n°4 indique les régions couvertes par les réseaux régionaux les plus actifs ainsi que par d'autres réseaux moins développés. Dans les autres régions, les appuis sont souvent apportés par des associations ou centres d'information créés dans le cadre des ONG de solidarité internationale.

CUF a par ailleurs participé aux réunions inter-réseaux (Caen et Vendôme) et a pris l'initiative d'une réunion avec ces réseaux pour explorer les possibilités de formalisation des collaborations. **Aucun accord n'est pour le moment finalisé.**

### C) Les indicateurs

**Les deux indicateurs retenus sont difficiles à utiliser dans la mesure où :**

- les réunions de concertation régionale sont organisées par des structures variées, CUF n'étant que l'une d'entre elles,
- les collaborations concrètes existent ponctuellement hors de formalisation et de programmation des collaborations entre CUF et les réseaux régionaux ; on saisit les opportunités sur la forme comme sur le sujet (une formation, une étude, des stages d'étudiants ...).

**Il semble plus significatif de retenir :**

- l'existence de collaborations pratiques entre CUF et plusieurs réseaux régionaux, (par exemple avec Resacoop, Lianes, Centr'aider, Cercoop) certains SGAR...
- les initiatives espacées des réseaux comme de CUF pour réfléchir aux synergies possibles entre eux. Ces initiatives n'ont pas encore débouché sur un travail partagé d'analyse des besoins, des compétences et des moyens. Cela reflète peut-être une volonté politique hésitante qui ne favorise pas une réflexion commune, une identification opérationnelle des domaines et objectifs de complémentarité et de collaboration et, partant, une répartition claire des responsabilités et la mise au point de modalités de collaborations stables.

Mêmes des questions apparemment simples comme le partage des bases de données avec les réseaux régionaux comme avec les associations d'élus ne sont en fait pas clairement résolues.

Les différences sensibles de niveau d'organisation, d'expérience, de statut juridique, voire de finalités des différents réseaux ne facilitent pas les solutions.

De la même façon, on ne dispose pas d'indications qui permettent de penser que les relations et concertations avec les SGAR aient été réfléchies méthodiquement en commun (CUF, MAE et SGAR) afin d'identifier quelle action utile de CUF dans le contexte de déconcentration d'une partie importante des crédits de cofinancement, de prise en compte dans de nombreux contrats de plan État-régions de projets concernant la création et/ou le soutien à des structures régionales d'information et d'appui - conseil en matière de coopération décentralisée.

## 4 Aperçu synthétique et tableau récapitulatif des indicateurs

Les différents indicateurs inscrits dans la convention ont, malgré les limites signalées précédemment (point 1.25), le mérite d'exister. Le tableau présenté dans les pages suivantes récapitule tous les indicateurs prévus ainsi que les informations qui les renseignent.

Ces informations sont celles fournies par CUF chaque année dans son rapport d'exécution de la convention pour l'année écoulée.

Certaines informations relatives à l'un ou l'autre des indicateurs ne peuvent être obtenues comme cela est expressément indiqué dans ces rapports.

Les renseignements fournis par CUF pour chacun des indicateurs ont été de fait, au regard de l'esprit de la convention, estimés pertinents par la MCNG à l'occasion de la présentation des rapports et de la discussion des programmes annuels.

**L'aperçu d'ensemble fourni par ce tableau**, sans préjuger des conclusions auxquelles pourront conduire les analyses plus fines effectuées selon les critères d'évaluation dans le chapitre 2, fait ressortir que :

- *la quasi-totalité des actions prévues a été effectivement mise en œuvre*
- *les résultats atteints correspondent pour l'essentiel aux attentes* en ce qui concerne les principales actions prévues dans les quatre composantes et en particulier en ce qui concerne :
  - \* le nombre et la dynamisation des groupes pays ;
  - \* la création de groupes thématiques ;
  - \* la promotion et l'accompagnement des actions concertées des coopérations décentralisées ;
  - \* l'appui aux projets ;
  - \* la mobilisation de l'expertise des CT pour l'accueil et la formation des cadres étrangers ;
  - \* l'action de représentation internationale en matière d'actions de coopération des CT.
- **certains résultats demeurent à améliorer ou à atteindre en matière de :**
  - \* passation de conventions avec les autres associations d'élus locaux (et par conséquent de répartition des tâches et des rôles) ;
  - \* de synergies entre la coopération des CT et celle menée par les ONG et donc notamment d'actions communes avec les collectifs d'ONG ;
  - \* de diffusion de l'information vers les adhérents comme les non adhérents de CUF ;
  - \* de réponse aux besoins de formation ;
  - \* d'articulation avec les programmes de coopération bi ou multilatérale ;
  - \* d'action concertée et de conventions avec les réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée.

**Tableau récapitulatif des indicateurs et des informations à leur sujet par année  
2000 - 2002**

<b>INDICATEURS inscrits dans la convention</b>	<b>INFORMATIONS RAP. 2000</b>	<b>INFORMATIONS RAP. 2001 et actualisation à mi 2003</b>	<b>INFORMATIONS RAP. 2002</b>
<b>Animation générale</b>			
1) Produire les bilans annuels	Bilan fourni	Bilan fourni	Bilan fourni
2) Produire /diffuser rapp. d'activité	Rapport activité fourni, diffusé	Rapport activité fourni, diffusé	Rapport activité fourni, diffusé
3) Information des CT adhérentes et non adhérentes sur le contexte général de la Cdéc et ses modalités en France et dans l'U.E.	Infos fournies aux adhérents et aux non adhérents	Infos fournies aux adhérents et aux non adhérents	Infos fournies aux adhérents et aux non adhérents
4) Création de nouveaux GP	Pas de création mais réactivations	6 nouveaux groupes créés + 3 en début 2003	4 nouveaux groupes créés
5) Création Gr. Trav.Thémat.	Pas de groupes thématiques	pas de groupes thématiques +1 nouveau en 2003.	4 groupes créés
6) Accords avec les assoc d'élus loc.	contacts, accords non finalisés	contacts, accords non finalisés	contacts, accords non finalisés,
7) Participation au CFSI	CUF mbre du CFSI; participation à projets	CUF mbre du CFSI; participation à projets	CUF mbre du CFSI; participation
8) Accords avec Coord.Sud et CRID	Gestion partagée Appui aux Commission Mixte (Coord.Sud) Travail en commun sur SSI et le Forum Euromed (CRID) Pas d'accords plus généraux	Gestion partagée Appui aux Commission Mixte (Coord.Sud) Travail en commun sur SSI (CRID)	Gestion partagée Appui aux Commission Mixte (Coord.Sud) Travail en commun sur SSI (CRID)
9) Participer aux chantiers CNCD	Participation	Pas d'accords plus généraux Participation	Pas d'accords plus généraux Participation
10) Participer aux chantiers HCCI	Participation	Participation	Participation

INDICATEURS inscrits dans la convention	INFORMATIONS RAP.2000	INFORMATIONS RAP.2001 et actualisation à mi 2003	INFORMATIONS RAP.2002
<i>Ajouts 2001</i>			
11) Représentation dans organi. mondiale de Coll.Loc.		Participation active aux réunions FMCU en vue fusion avec IULA	Participation active aux réunions FMCU en vue fusion avec IULA devenant effective en 2003.
12) Rédaction nouv.projet pol.CUF		Rédaction nouv.proj.pol.	
13) Participation PSEau		Démarrage de la Participation	Participation active
<b>Groupes pays (Résultats attendus)</b>			
Émergence d'approches communes ou collectives	action diffuse non mesurable missions annuelles dans les pays	action diffuse non mesurable missions annuelles dans les pays partenariats avec assoc. élus. loc. dans les pays (contacts)	action diffuse non mesurable missions annuelles dans les pays partenariats avec assoc. élus. loc. dans les pays (10)
	Création GrLTchéquie Réanimation autres gr.PECO	Relance groupe Am.Lat. Création gr.Am.Centrale Réanimation gr.Pourtour Médit.	Création Gr.P Liban, Afghanistan Madagascar, Caraïbes, Slovaquie Régional Méditerranée Réunion intergroupes Pôle AF.Ssah.
Articulation avec les programmes bilatéraux	action diffuse non mesurable	action diffuse non mesurable encore limitée si l'on se réfère aux enquêtes SCAC et Coll.Loc.	action diffuse non mesurable
Élaboration de programmes communs par territoire ou par thème		Information sur le FICOD	Mise en place progressive du FICOD (6 projets démarrés 2002 ou approuvés 2003) Progr. concerté Serbie Monténégro (PAMYU).

INDICATEURS inscrits dans la convention	INFORMATIONS RAP.2000	INFORMATIONS RAP.2001 et actualisation à mi 2003	INFORMATIONS RAP.2002
Réflexion sur la spécificité de la Cdéc selon les pays et les thèmes	action diffuse non mesurable Réunions plénières annuelles (13)	action diffuse non mesurable Réunions plénières annuelles (19)	action diffuse non mesurable Réunions plénières annuelles (23) (26 en 2003)
Amélioration de la participation des CT aux Groupes Pays	action diffuse non mesurable Réunions plénières annuelles (13)	Création de comités d'animation (5)	Création de comités d'animation (15)
Propositions aux Comm. Mixtes	Appui à tenue de () CM Appui aux comités de suivi ()	Appui à tenue de () CM Appui aux comités de suivi ()	Appui à tenue de () CM Appui aux comités de suivi () (action poursuivie en 2003)
<b>Ajouts 2002</b>			
Création et animation de groupes thématiques			Création groupes thématiques (5) (action poursuivie en 2003)
Travail sur les migrations			Réunions thématiques réunies
<b>Services aux collectivités locales</b>			
<b>a) Formation</b>			
Nbre journées de formation	20		22
Nbre CT participantes	125		115
Nbre participants	200		231 (dont 33 élus) non déterminé.
Bilan financier (bénéfices)	non déterminés Recettes brutes 300 KF		Recettes brutes 49.000

INDICATEURS inscrits dans la convention	INFORMATIONS RAP.2000	INFORMATIONS RAP.2001	INFORMATIONS RAP.2002 et actualisation à mi 2003
<b>b) Appui au montage de projets</b>			
Nbre CT bénéficiaires d'appui-conseil	> 100 (tous conseils confondus)	Aspects pays 150, Aspects thématiques Très peu nombreuses. 3 identifiées	100, préparation de délégations 30
Nbre CT décidant évaluation ext.	Aucune recensée en 2000	147 dont 75 adhérents CUF	149 dont 75 adhérents CUF
Nbre CT ayant cofinancement État	114 (dont 63 adhérents CUF)	Pas d'information disponible. CUF a mobilisé les CT sur le programme Urbal et sur la préparation du nouveau programme CARDS.	
Nbre CT ayant cofinancement UE	8 (4 sur programme Phare Roumanie, 3 sur Asia Urbs et 1 sur Urb-al		
Nbre CT engagées dans progr.mob.		12 CT sur trois projets approuvé dans le cadre du FICOD	
<b>c) Appui à sensibilisation de la société civile</b>			
Nbre CT participant à la SSI	18 CT	121 communes, 5 communautés de communes, 16 CG, 8 Crég. 2 sessions de formation préparatoire (30 participants)	
Nbre CT participant au colloque sur Impacts	200 participants, 100 CT environ Large diffusion des actes		
Nbre CT inscrites dans campagne UNESCO « 2000, année culture et paix »	Pas d'informations disponibles		
<b>Modification 2001</b>			
Indicateurs sauf SSI remplacés par:			
Nbre CT intégrant l'approche « accès serv.publ. et lutte contre la pauvreté ».			Diffusion de l'étude parue dans la collection Réflexions : 2000 ex. Nbre CT ayant intégré l'approche: information encore inconnue car l'intégration se fera progressivement à partir de 2003.

INDICATEURS inscrits dans la convention	INFORMATIONS RAP.2000	INFORMATIONS RAP.2001	INFORMATIONS RAP.2002 et actualisation à mi 2003
<b>d) Conseils juridiques aux CT</b>			
Diffusion documents capitalisation	Document sur les protocoles Fiches de cas	Diffusion du Guide de la Coopération décentralisée (100) Fiche sur le conventionnement (150) Résumé des textes juridiques (200)	
Nbre contacts avec CT	Plusieurs dizaines de demandes	Non déterminable car cette activité est répartie dans celles de Formation et celles d'Appui-conseil individualisé par CT	
<b>e) Informations sur expériences et expertise des CT</b>			
Nbre CT accueillant stagiaires	Information non exhaustive car les initiatives directes des CT ne sont pas connues		
Nbre élus et tech. étrangers accueillis	Deux actions collectives avec Participation de CUF (Algérie, Mauritanie) Information non disponible	6 actions collectives initiées ou appuyées par CUF PAMYU 10 CT, Algérie 5 CT, Burkina Faso 12 CT, Haïti 3 CT + Tchèque + action dans cadre partenariat Min F.P. France et Roumanie Information non disponible	
<b>f) Bourse jumelages/partenariats</b>			
Nbre partenariats constitués	Pas d'information		Informations non exhaustives. Une vingtaine d'exemples
Nbre de demandes et d'offres			Données non recensées et non disponibles

INDICATEURS inscrits dans la convention	INFORMATIONS RAP.2000	INFORMATIONS RAP.2001 et actualisation à mi 2003	INFORMATIONS RAP.2002 et actualisation à mi 2003
<b>Animation régionale</b> <i>Indicateurs de la convention</i>			
Nombre de CT participant aux réunions de concertation régionale	106 Collectivités participantes	Aucun renseignement précis. Les CT participant de plus en plus et sont accompagnés par CUF	
Exemples de collaborations Concrètes avec des structures régionales de concertation	Pas encore de conventions formelles	Participation à la 2 <sup>e</sup> rencontre nationale des réseaux régionaux à Caen Présentation des réseaux régionaux dans journal CUF 10.000 ex. Information des Rreg sur travaux des groupes pays Actions communes avec Résacoop, Centr'Aider, Cercoop, Lianes Contributions (animation ateliers etc.) aux rencontres régionales Aquitaine, Franche-Comté, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais Participation réunion annuelle des SGAR Réunions Jeunesse (2) organisées en Nord-Pas-de-Calais et PACA.	

## 5 Le financement de la convention

### Les financements prévus par la convention cadre sont de deux sortes :

- **un financement général (subvention)** pour chacune des quatre composantes et précisant pour chacune les dépenses de personnel, les dépenses spécifiques (déplacements France Europe et Etranger), les coûts logistiques et enfin les frais de structures.

Le MAE, par cette subvention devait prendre en charge environ 70 % des coûts totaux de mise en œuvre de la convention et par catégorie de coûts, 70 % des coûts de personnel, 100 % des coûts spécifiques et logistiques, 60 % des frais de structure. Cette subvention s'élève à environ 550.000 euros par année consacrés aux coûts de personnels pour 70 %, aux dépenses de fonctionnement et de déplacement pour environ 15 % et aux coûts de structures pour également 15 % environ.

- **les financements complémentaires** accordés pour des actions spécifiques faisant l'objet d'une commande spéciale du MAE ; il s'agit d'actions pour lesquelles les prestations à fournir dépassent le cadre de la convention.

CUF est alors en position d'opérateur. C'est le cas par exemple pour la mise en œuvre du PAMYU (programme d'appui aux municipalités de Yougoslavie). La commande du MAE peut aussi émaner d'une ambassade (cas par exemple du mandat donné par l'ambassade de France au Maroc pour l'organisation des Journées de la coopération décentralisée franco-marocaines à Fès en 2001).

Le cas de la mise en œuvre de projets qui n'étaient pas inscrits dans la convention ne pose pas de problèmes particuliers ; par contre, le mandat de certaines ambassades sur des actions qui ressortent directement du champ de la convention pose des problèmes en pratique. Jusqu'où le travail demandé fait-il partie de ce qui était prévu par la convention et donc de son financement général ? Pour une participation à un forum, à des assises ? Pour la prise en charge complète de l'organisation d'un même forum ?

La formulation de la convention et des programmes annuels de mise en œuvre n'apporte pas d'éléments précis pour trancher. En outre, l'existence de cette convention et son contenu sont, dans la plupart des ambassades de France des pays concernés, peu et mal connus.

**La convention donne en outre lieu à un financement additionnel particulier :** CUF en effet gère, pour le compte du MAE, le FICOD, fonds spécial destiné au cofinancement des projets concertés (géographiquement ou thématiquement) entre plusieurs collectivités territoriales françaises et plusieurs collectivités territoriales des pays partenaires.

À rappeler que dans le cadre de la convention d'objectifs, CUF n'est plus, comme auparavant, gestionnaire des cofinancements d'une partie importante des projets de coopération décentralisée. Cette partie est désormais confiée en gestion aux SGAR. Dans la pratique, CUF a toutefois, au début de la convention, continué à gérer les crédits des cofinancements qui étaient déjà en cours (attribués précédemment à la convention selon l'ancienne procédure).

**Par ailleurs, certaines des actions inscrites au programme annuel d'exécution de la convention font l'objet de financements provenant d'autres bailleurs que le MAE :**

- les ressources propres de CUF (cotisations, paiements de services comme les formations...) contribuent à la réalisation de certaines des actions notamment en matière d'animation générale ;
- le mandat spécifique d'un autre bailleur et les ressources correspondantes peuvent correspondre à l'une des activités programmées au titre de la convention. C'est le cas sur la période pour la convention passée avec le ministère de la Jeunesse et des Sports sur la thématique Jeunesse.

L'organisation et la présentation du financement de la convention ne permettent pas d'apprécier :

- les coûts par activité (et par conséquent leur efficacité),
- l'affectation des moyens humains et matériels à d'autres tâches de l'association CUF que celles relevant de la convention d'objectifs.

**Présentation du budget de mise en œuvre de la convention d'objectifs CUF/MAE  
Année 2002 - en K-Euros (sources CUF et MCNG)**

Catégorie de Dépenses	Coût total	Financé CUF	Financé MAE	Répartition du financement MAE/composante			
				Anim. Gén.	Gr. Pays	Services	Anim. Rég.
<b>1) Personnel</b>							
a) Technique	324	85	239	13	60	20	7
b) Administr.	189	35	154	12	60	20	8
Sous-total	513	120	393	13	60	20	7
<b>2) Coûts spécifique.</b>							
a) Déplacements + séjours Fr/UE	30	22	8				
b) Déplacements + séjours Etranger	29	5	24				
Sous-total	59	27	32	13	60	20	7
<b>3) Coûts logistici.</b>							
a) Doc+Ed+Repro	37	12	25				
b) Postes Télécom	38	16	22				
c) Autres	32	26	6				
Sous-total	107	53	54	12	60	21	7
<b>Coûts structure</b>	102	30	72	12	60	20	8
<b>Frais structure petits projets</b>	6	0	6	12	60	20	8
<b>Total général</b>	<b>787</b>	<b>231</b>	<b>556</b>	<b>13</b>	<b>60</b>	<b>20</b>	<b>7</b>

**Répartition des financements MAE par Pôle (composante 2 - Groupes pays)**

Catégorie dépenses	Total (en K€)	Pôle Médit.	Pôle PECO	Pôle AmLat	Pôle Afr. SubSah
Personnel	236	29	33	8	29
Coûts spécifiques	19	29	33	8	29
Coûts logistiques	32	29	33	8	29
Frais de structure	46	29	33	8	29
<b>Total général</b>	<b>333</b>	<b>29 %</b>	<b>33 %</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

Source: CUF et MCNG

La logique de répartition des ressources est simple. Un pourcentage de la subvention est affecté à chaque pôle, pourcentage identique quelle que soit la ligne de dépenses, quel que soit le programme d'activité de l'année. La déconnexion est totale entre les catégories budgétaires et la réalité des actions, des contextes...

## **6 L'organisation de la mise en œuvre de la convention par CUF**

### **6.1 L'animation générale**

L'animation générale est assurée pour l'essentiel (orientations, relations extérieures) par la direction générale et la présidence de CUF (avec l'appui si nécessaire des membres du Bureau). Toutefois, la participation concrète aux travaux de la CNCD et du HCCI, du PSEau, aux réunions sur projets du CFSI est assurée principalement par l'un ou l'autre des membres du staff technique.

L'engagement de certains membres élus des groupes pays ou du bureau dans la prise en charge de certaines actions joue un rôle parfois déterminant comme en particulier sur les projets d'action concertée, la préparation de certaines manifestations...

### **6.2 Les groupes pays**

L'accompagnement des groupes pays est directement pris en charge par les chefs de projet affectés à chaque pôle géographique en liaison avec les élus responsables de ces groupes. Ceux-ci assurent aussi, chacun pour les pays qui le concernent, et avec l'appui de la direction, la majeure partie des services aux collectivités locales, en particulier une partie des formations, les appuis-conseils aux projets et les informations sur les procédures, les conseils juridiques, les mises en contact ... ainsi que l'ensemble de la composante « animation régionale » (travail avec les réseaux régionaux et avec les SGAR).

### **6.3 Les travaux thématiques et la capitalisation**

Les travaux thématiques et les capitalisations correspondantes sont traités selon les cas :

- par des chargés de mission spécialisés (cas de jeunesse et de développement durable) mis à disposition par deux ministères sectoriels (jeunesse et équipement) ;
- par les chefs de projet des pôles géographiques dans les autres cas, aidés parfois par le recours à une sous-traitance de la partie étude quand il y en a (par exemple pour la lutte contre la pauvreté - intervention du GRET - ou pour l'étude d'impact réalisée par CHORA conseil).

### **6.4 Les services**

**Parmi les services, sont pris en charge par des personnes spécialisées :**

- l'organisation des formations,
- la base de données.

Les aspects communication ont été pendant un certain temps traités en eux-mêmes, mais cette fonction n'a plus de responsable en titre.

Les services de formation sont assurés par les membres du personnel technique des pôles géographiques ou par la direction ou par différents partenaires (MCNG, réseaux régionaux, intervenants issus d'organisations spécialisées, personnes ressources, ...).

Certaines formations sont organisées directement par CUF, d'autres assurées par CUF à la demande d'adhérents ; dans d'autres cas, CUF participe à des formations organisées par d'autres organismes (réseaux régionaux, collectivités locales, CNFPT régionaux etc.).

Le site Web fait l'objet d'un contrat de sous-traitance avec une société spécialisée.

## 6.5 L'accompagnement des commissions mixtes

L'animation, la préparation et le suivi des commissions mixtes sont également assurés par une chargée de mission spécialisée. La coordination avec les pôles géographiques directement concernés ne s'inscrit pas dans un cadre organisé.

Dans l'ensemble, les moyens humains affectés à la mise en œuvre de la convention et leur organisation (répartition des responsabilités) ont très peu changé durant toute la période comme on peut le constater sur le tableau de la page suivante.

Évolution du personnel affecté par CUF à tout ou partie de l'exécution de la convention d'objectifs (2000-2003).

Domaines	2000	2001	2002	2003
<i>Affectation complète</i>				
<b>Groupes pays</b>				
Pôle Af.S.S.	1,5	2	2	2
Péco-Asie	2	2	2	2
Méditerranée	3	3	3	3
Am. Latine	0	1	0,5	0,5
<b>Groupes thématiques</b>				
<i>Francophonie</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Envirt urbain</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Jeunesse	0	0	0,5	0,5
Achats éthiques	0	0	0,5	0,5
<b>Services et animation régionale</b>				
Formation	1	1	1	1
Communication	1	1	0,5	0
Base de données	1	1	1	1
Autres services			0,5	1
<b>Sous-total</b>	<b>9,5</b>	<b>11</b>	<b>11,5</b>	<b>11,5</b>
			<b>+2</b>	<b>+2</b>
<i>Affectation partielle</i>				
Direction et animation générale	1,5	2	2	2
Administration	4,5	4	5	5
<b>Sous-total</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>15,5</b>	<b>17</b>	<b>18,5</b>	<b>18,5</b>
chiffres en italique : personnel détaché à CUF			<b>+2</b>	<b>+2</b>

Source : CUF

## 7 Un paysage social et institutionnel en mutation

Avant d'aborder l'analyse évaluative, il convient de compléter l'état des lieux par un examen rapide des principales caractéristiques du paysage socio-institutionnel et politique dans lequel la convention est mise en œuvre. La capacité d'adaptation de l'action en faveur de la coopération décentralisée est en effet un élément clef notamment en termes de pertinence, d'efficacité et d'impact.

## 7.1 Les évolutions socio-institutionnelles

Durant les trois dernières années (années de la convention d'objectifs), les différents paysages qui concernent les collectivités territoriales ont connu des transformations profondes. Les faits marquants sont :

### *A) dans les pays du Sud,*

- la décentralisation et sa concrétisation accélérée, associée à un renouvellement démocratique des élus dans de nombreux pays ;
- les avancées dans la structuration des associations d'élus locaux ;
- l'importance donnée à la lutte contre la pauvreté et aux processus d'action et de financement qui s'y réfèrent (PPTE, C2D, ...);
- la poursuite des politiques d'ajustement structurel en particulier la privatisation de services rendus à la collectivité (qui sont du domaine de compétences des collectivités territoriales),
- l'émergence de l'approche «développement local».

### *B) dans les PECO,*

- les mêmes phénomènes (décentralisation, démocratisation, structuration des associations d'élus locaux),
- l'importance prise par les aspects économiques dans le développement local
- l'actualité et l'urgence de l'adaptation aux «normes» de l'Union Européenne dans la perspective de l'adhésion à court ou moyen terme y compris le souci de la fiabilité économique et institutionnelle
- le développement dès à présent des coopérations transfrontalières (notamment avec des régions des pays déjà membres de l'UE).

### *C) en France et dans l'UE,*

- l'accélération de l'ouverture à l'international des collectivités territoriales et le souci d'impact des relations internationales dans la société civile et les populations notamment les jeunes ;
- l'accentuation de la réflexion et de l'organisation des associations d'élus locaux quant à leur action internationale ;
- l'émergence de réseaux régionaux d'information et d'appui en matière de coopération décentralisée ;
- le développement des relations et des actions conjointes entre les collectivités territoriales et les OSI (qu'elles soient locales ou qu'elles soient de taille nationale aux compétences professionnalisées).

### *D) dans l'organisation internationale des collectivités territoriales*

- la fusion FMCU-IULA désormais acquise et qui est sur le point de se mettre en place ;
- la mondialisation de certains thèmes importants touchant aux compétences des collectivités territoriales telles que l'eau, l'environnement, la santé, l'accès aux services publics, les migrations... et en conséquence les enjeux autour de certains «sommets» ou rencontres mondiales de suivi de sommets précédents (par exemple, Kyoto, Johannesburg, Habitat II, Rio etc.) ;
- l'émergence d'actions communes de coopération internationale entre collectivités des différents pays de l'UE (par exemple des partenariats triangulaires avec des partenaires Sud ou PECO) ;
- le développement des coopérations transfrontalières notamment régionales.

### *E) parmi les bailleurs de fonds,*

- la prise de conscience plus précise du rôle des collectivités territoriales et du caractère stratégique du développement local ; par voie de conséquence la reconnaissance du rôle potentiellement important des coopérations décentralisées,

- une concertation sensible entre bailleurs dans chaque pays et pour les principaux thèmes de développement, ainsi qu'une recherche de rôles spécifiques dans chaque pays partenaire ;
- une extension de plus en plus effective de la décentralisation des décisions d'aide dans les délégations ou représentations par pays et plus généralement une implication plus forte et plus organisée des ambassades dans ces coopérations de collectivités à collectivités.

## 7.2 L'évolution des attentes et des processus de coopération internationale des collectivités

Toutes ces évolutions et transformations influencent les attentes des partenaires et les circuits ou conditions de la coopération internationale des collectivités territoriales.

### A) *Quelles attentes dans les pays du Sud et des PECO*

Les contacts pris lors des missions d'évaluation, les rapports de mission de CUF, les échanges lors des journées de coopération décentralisée par pays etc. ont montré que :

#### a) **les CT attendent de plus en plus :**

- de vrais partenariats, (dans la réciprocité, où se discute un projet commun),
- dans le même sens, de l'appui institutionnel et des formations ou échanges de savoir-faire,
- des mises en relation diversifiées avec des organismes spécialisés (spécialistes des déchets, des transports, de l'urbanisme, ...),
- d'organiser et de rendre efficaces leurs associations locales d'élus (dans leurs fonctions principales de représentation des collectivités territoriales, comme pour apporter des services à leurs adhérents),
- de l'accompagnement pour comprendre l'UE et ses procédures,
- de la durée,
- des partenariats multipolaires afin de s'associer à des compétences différentes,

et plus généralement, des informations régulières plus ciblées en réponse à des demandes.

#### b) **les ambassades (et les représentants des bailleurs) sont désormais soucieux de :**

- une lisibilité des partenariats et autres accords de coopérations,
- une cohérence entre les différentes CT et des CT avec les OSI,
- des partenaires compétents et stables, dans le cadre de projets concertés,
- un adossement des projets de coopération décentralisée sur les politiques nationales,
- une articulation entre les appuis de coopération décentralisée et les divers programmes de coopération bi ou multilatéraux.

### B) *Les circuits et conditions de la coopération internationale des CT*

Les faits les plus importants dans ces domaines sont :

- la déconcentration partielle de l'instruction des dossiers de cofinancements au niveau des SGAR,
- le poids accru des financements de coopérations par les régions (avec ou sans cofinancement de l'État),
- le développement de l'action internationale directe des ministères sectoriels et des institutions spécialisées (fonction publique, affaires sociales et emploi, intérieur, économie et finances, jeunesse et sports, agriculture, équipement, ...),
- la multiplication des dispositifs de financement ou cofinancement français et européens et l'importance qu'ils accordent fréquemment à des projets concertés entre plusieurs collectivités proches ou européennes (de pays différents),
- l'évolution fréquente vers des demandes de financement par le pays partenaire du Sud ou des PECO et non plus par la CT française,

- l'intervention de nouveaux acteurs non spécialisés dans les décisions de financement (soit dans les services déconcentrés en France ou dans les ambassades, soit par interférence dans les pays de co-décideurs qui n'appartiennent pas aux circuits habituels de relations des CT françaises ou du pays partenaire).



## **CHAPITRE 2**

**La mise en œuvre de la convention d'objectifs  
au regard des critères d'évaluation**



Évaluer la convention d'objectifs, c'est évaluer à la fois :

- sa mise en œuvre, ce qu'elle a apporté à l'atteinte des objectifs, les atouts qu'elle a révélés, les difficultés qui ont été rencontrées,
- et l'outil lui-même pour en déceler si nécessaire les faiblesses ou les problèmes qu'il engendre du fait de sa conception.

## 1 L'action et les méthodes sous l'angle des critères d'évaluation

L'état des lieux présenté dans la première partie a permis de faire le bilan des réalisations par rapport aux activités prévues (à l'origine et dans le cadre des programmes annuels). Il convient à ce stade de donner du sens à ce bilan en référence aux six critères de base de l'évaluation pris par groupe de deux compte tenu de leurs interrelations fortes : pertinence et cohérence en premier lieu, efficacité et efficience ensuite, impact et pérennité enfin.

Pour aboutir, cette analyse ne peut être limitée au cadre strict de chaque composante. Elle doit pouvoir, **de manière transversale**, utiliser ces critères pour chacune des principales fonctions qui sont mises en jeu peu ou prou dans la mise en œuvre de chaque composante de la convention. C'est en effet au niveau de chaque fonction qu'il est possible de dégager des conclusions et, partant, **des éléments utiles pour la décision**.

Ces principales fonctions sont :

- F1- la fonction de planification, de stratégie, de programmation et d'organisation
- F2- la fonction d'animation, d'information et de communication
- F3- la fonction d'étude, de réflexion et d'innovation, de capitalisation et de valorisation
- F4- la fonction d'échanges et de relations
- F5- la fonction de formation
- F6- la fonction de représentation

### 1.1 La fonction de planification, de stratégie, de programmation et d'organisation

Il s'agit d'une fonction transversale qui repose principalement sur le conseil et le bureau de CUF et sur sa direction ; néanmoins, elle se décline pratiquement au sein de chaque pôle ou unité qui a la responsabilité de proposer des solutions, d'identifier les contraintes et les choix à effectuer. Cette fonction est par nature partagée en ce qui concerne la planification, la stratégie et la programmation avec la MCNG dans le cadre de la convention de partenariat, à l'origine et lors de l'examen des rapports et de l'élaboration des programmes annuels en particulier.

#### 1.1.1 Pertinence et cohérence

La convention confie à CUF, en relation avec les objectifs généraux, un ensemble particulièrement large et complexe d'objectifs spécifiques à poursuivre, d'activités à réaliser.

##### *A) La pertinence stratégique et des programmes dans la conception d'origine*

Promouvoir la coopération décentralisée et de meilleures pratiques, impliquant plus la société civile est une mission à réaliser concrètement mais auprès d'acteurs indépendants (les collectivités territoriales comme les associations ou autres acteurs de la société civile), libres d'agir selon les orientations et les méthodes qu'ils veulent.

Il est ainsi normal que les programmes d'exécution eux-mêmes formulent plus les dynamiques à développer, les opportunités à créer que les résultats chiffrés à obtenir.

### **La souplesse légitime dans les résultats n'en rend que plus exigeant le besoin :**

- d'une réflexion et d'options stratégiques explicites,
- d'une programmation qui souligne les cohérences, les synergies à établir,
- d'une organisation qui favorise ces synergies, les actions inter-unités sur les questions transversales d'animation, d'information, de communication.

La rédaction de la convention, celle des bilans et programmes annuels ne comportent pas d'indications sur ces aspects. Ceci ne favorise l'analyse de la pertinence et de la cohérence ni a priori ni lors du bilan annuel.

*Par ailleurs, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence d'une convention retenant pour une période limitée (trois ans) un aussi grand nombre d'objectifs divers.* Telle qu'elle est, elle reprend la quasi-totalité des activités envisageables par une structure d'appui à la coopération décentralisée et donne à tous ces possibles, le rang d'objectifs, les mettant sur le même plan dans le cadre de «programmes-listes» qui énumèrent l'ensemble des activités retenues année par année.

On remarquera en même temps, que dans le cadre de «programmes - listes» non quantifiés, l'adéquation des objectifs et des moyens ne peut pas être prise en compte. Cela a directement conduit à une mise en œuvre qui prend soin de faire quelque chose à propos de chaque objectif en fonction des moyens disponibles sans hiérarchiser ni structurer activités et moyens en référence à une option stratégique explicite.

#### ***B) La pertinence de la convention face à l'évolution socio-politique***

L'action de CUF s'inscrit dans un paysage institutionnel, politique et social en France, en Europe et dans le monde (en particulier dans les pays partenaires du Sud et des PECO); ce paysage influe directement sur les besoins, les attentes, les potentialités et les relations des différents acteurs que sont les collectivités territoriales et leurs partenaires que sont les populations de leurs territoires, les États et les différentes organisations des sociétés civiles.

Ce paysage social, institutionnel et politique s'est profondément transformé durant ces trois dernières années. Le maintien de la pertinence d'une convention et plus largement des actions de promotion de la coopération décentralisée suppose de prendre en compte ces changements.

L'état des lieux conduit à une analyse nuancée. Certaines évolutions ont été non seulement perçues mais aussi prises en compte (en matière de structure internationale des CT, mais aussi quant à l'émergence de certaines préoccupations thématiques (eau, jeunesse par exemple), quant à l'accélération des processus de décentralisation dans les pays partenaires... D'autres, soit ont été mal analysées, soit n'ont pas donné lieu à des réponses appropriées. C'est le cas pour l'émergence des réseaux régionaux, pour certains aspects des politiques de l'UE, quant aux besoins d'information des CT françaises mais aussi des pays partenaires.

#### ***C) L'analyse de la mise en œuvre soulève également des questions de cohérence, notamment de l'action dans le temps.***

Sans doute par insuffisance de moyens au regard de l'ensemble des actions à mener, beaucoup d'actions sont lancées, menées avec grande compétence mais les dynamiques lancées ne sont pas exploitées, l'exécution des engagements pris par les collectivités n'est pas suivie.

D'une façon plus générale, on peut se demander pour beaucoup d'actions, si une action que l'on ne pourra suivre ou renouveler qu'une fois par an et pour laquelle un autre acteur ne pourra apporter une contribution complémentaire a un minimum de cohérence avec les objectifs poursuivis. Quel impact pourra-elle avoir ? Quelle crédibilité pour des partenariats ?

### **1.1.2 Efficacité et efficience**

L'organisation en pôle géographique permet une connaissance approfondie pour chaque pays des dossiers et des cheminements, des partenaires locaux, des réalités économiques et politiques. Les

relations avec les partenaires des pays concernés comme avec les ambassades de France peuvent être stables. Tout cela est facteur d'efficacité et d'efficience pour l'action.

Par contre, l'organisation très autonome des différents pôles géographiques et le manque de temps laisse peu de place pour une prise en charge collective ou tout au moins harmonisée des fonctions transversales.

La pratique d'une programmation par liste d'activités sans précision sur le volume de l'action, ses méthodes, ses acteurs, ses partenaires associés, ses moyens, n'est pas propice à la recherche de l'efficience.

**Dans ces conditions, on est conduit à s'interroger sur les moyens que possèdent l'animation générale (ensemblier) au niveau d'ensemble et les «chefs de projets» pour arbitrer entre les différentes tâches auxquelles ils doivent faire face.**

**Quelques exemples de questions qui supposeraient des réponses claires au sein de CUF**

Quelle place donner à l'information par exemple (rassemblement et diffusion) par rapport aux appuis-conseils personnalisés ?

Quels temps consacrer aux actions concertées avec d'autres acteurs par rapport aux actions proprement CUF ?

Quels positionnements dans les coopérations avec d'autres acteurs ? Recherche de leadership ou collégialité ?

Cette situation mal définie marque la mise en œuvre de la convention d'objectifs dans la mesure où la cohérence voire la pertinence des actions ne peuvent être assurées faute de références stratégiques explicites.

### **1.1.3 Impact et pérennité**

Comme en matière de pertinence et de cohérence, le caractère sommaire de la programmation et surtout l'absence de stratégie explicite ne favorisent pas la recherche d'impacts pré-identifiés et le transfert de compétences (via des outils, via les formations etc.) pour obtenir une démultiplication des efforts déployés et une durabilité dans les «messages» transmis.

## **1.2 Animation, information et communication**

Fonctions le plus souvent diffuses, l'animation, l'information et la communication sont toutefois à la base de la plupart des actions et des services de CUF.

Générales ou spécifiques, ces fonctions sont mises en œuvre au sein de CUF en particulier via :

- les «événements» tels que les assises, les réunions thématiques grand public, les missions collectives comportant de nombreux élus... ;
- les travaux au sein des groupes pays ;
- les appuis-conseils individualisés
- la diffusion d'écrits (journal, brochures, plaquettes, livres...) ou par le site Web ;
- divers autres moyens (appui à des journées coopération décentralisée propres à une CT, participation à la SSI...).

Les autres moyens (appui à la tenue de journées de coopération décentralisée dans l'une ou l'autre collectivité, participation à la SSI, publication du journal trimestriel, création et alimentation du site Internet...) semblent être mis en œuvre en référence aux besoins spontanés du moment.

## 1.2.1 Pertinence et cohérence

*A) Les actions d'animation*, au vu de la participation et de l'intérêt qu'elles suscitent, correspondent à un besoin et sont de ce fait pertinentes. Les réunions des groupes pays sont en particulier toujours considérées comme utiles par ceux qui y participent et présentent un attrait pour les non-adhérents.

*B) Les actions d'information sont par contre plus problématiques* sous cet angle de pertinence et de cohérence.

### 1) Quelles informations diffuser ?

Il a déjà été souligné dans le point précédent que des choix s'imposaient vu la masse potentielle d'information à transmettre. Elles doivent en priorité correspondre aux objectifs généraux et rendre un service spécifique non rendu par d'autres.

Dans cette optique, certaines catégories d'informations s'imposent :

a) Contribuer à une meilleure articulation entre les actions de coopération décentralisée et les programmes de coopération bi ou multilatérale suppose en premier lieu d'avoir rassemblé l'information, régulièrement et de la rediffuser depuis les coopérations étatiques ou internationales vers les collectivités territoriales et vice-versa.

b) Informer régulièrement les collectivités françaises sur l'évolution des contextes de la coopération décentralisée, notamment dans les pays partenaires, suppose un rassemblement périodique des informations utiles dans les pays en vue de leur rediffusion avec éventuellement les explications pédagogiques nécessaires.

Sur ces deux questions de fond, l'examen des textes d'orientation, des pratiques, des outils, permet peu de cerner quelles options ont été prises, en particulier pour définir les publics et les champs d'information visés.

### 2) Quelle place spécifique pour l'information rassemblée, traitée et diffusée par CUF ?

L'état des lieux n'apporte que peu de réponses à cette question.

Force est même de constater que les guides, les listes, les annuaires s'additionnent sur certains sujets et certains pays, élaborés par CUF ou d'autres acteurs (réseaux régionaux, OSI, conseils régionaux ou généraux, etc.); en même temps, les informations manquent sur d'autres points pourtant d'intérêt immédiat pour les CT engagées dans des partenariats (circuits de transferts de fonds, évolution de la réglementation dans certains pays, mise en place de programme d'appui à la décentralisation etc.).

Chacune de ces publications a ou a eu des qualités ...mais aussi des limites. La conjonction des efforts et des moyens favoriserait la qualité et donc la réponse aux besoins.

### 3) De l'information pour quel(s) public(s) ?

Les informations publiées à partir d'instruments visant des publics très variés demeurent d'ordre général et d'opérationnalisation limitée.

Le niveau d'engagement des CT en matière de coopération décentralisée est très variable. La convention, de manière pertinente, en avait repéré trois et avait donné des orientations pour cibler certaines actions plus particulièrement vers l'un ou l'autre niveau.

Il ne semble pas que cette différenciation dans l'action ait été prise en compte pour organiser la diffusion d'informations et même pour en identifier les besoins.

### C) L'appui-conseil

La pertinence est garantie dans la mesure où il s'agit d'une réponse à une demande et qu'elle est apportée avec compétence, ce qui est le cas pour CUF dans de nombreux domaines.

### ***D) L'information pour faciliter l'accès aux dispositifs de l'UE***

Il existe des besoins importants d'information au sujet des initiatives, programmes et dispositifs européens. Besoins d'informations commentées, car la compréhension de la réglementation et des pratiques de l'UE est souvent complexe pour les CT françaises.

Au regard de cet objectif, les besoins d'information englobent également l'accroissement et la diffusion des informations concernant les CT des autres pays de l'UE avec lesquels des actions communes de coopération sont favorisées.

Les actions menées apportent une contribution et sont donc en cela pertinentes. Partielles et sans référence à un plan d'ensemble à terme, il n'est pas sûr qu'elles constituent un ensemble cohérent.

## **1.2.2 L'efficacité et l'efficience**

### ***A) en matière d'animation***

Les journées et manifestations d'ensemble répondent dans l'ensemble aux attentes et l'efficience de telles actions est renforcée dans la mesure où ces manifestations reposent le plus souvent sur une action conjuguée de plusieurs acteurs qui apportent une contribution en fonction de leurs compétences spécifiques.

### ***B) en matière d'information***

- L'efficacité dans la fonction d'information mérite d'être interrogée sur certains domaines d'information :
- le rassemblement des informations sur l'aide publique bilatérale, ses projets et programmes n'apparaît pas traité systématiquement. Les informations rassemblées sont de ce fait aléatoires et fragmentaires. Leur retransmission vers les membres a les mêmes caractéristiques. La contribution à l'articulation des coopérations décentralisées avec l'aide bilatérale n'en est pas favorisée.
- la mise en relation entre les collectivités (Nord et/ou Sud), entre elles et les structures ou personnes ressources suppose de rechercher des bases méthodologiques et de gestion de ses moyens pratiques (base de donnée, site Internet...).

La diffusion de l'information demeure fragmentée entre les différents acteurs. CUF fait certes mention dans ses propres médias de l'existence des autres acteurs et de leurs domaines d'action. On n'en est pas encore au stade où chacun, à commencer par CUF du fait de sa position d'interface, assurerait la diffusion élargie dans son propre réseau, des informations mises en forme par l'un ou l'autre des autres acteurs. Ceci pourtant améliorerait sensiblement l'efficience des efforts consentis.

- Par exemple, CUF n'utilise pas le canal du journal de l'AMF (qui atteint toutes les communes) pour diffuser les informations d'intérêt général en matière de coopération décentralisée ; le réseau CUF n'est toujours pas exploité pour multiplier (avec l'accord des organismes éditeurs) la diffusion des guides et outils mis au point par l'un ou l'autre des réseaux régionaux ou tout au moins de certains des articles ou dossiers publiés par eux.
- Pourtant, les lettres mensuelles ou trimestrielles des réseaux contiennent, au-delà des informations à caractère proprement régionales, des dossiers utiles sur le plan national. Un examen de la lettre du Cercoop d'août 2003 en recense trois : sur l'AFDI, sur le don et l'approvisionnement de médicaments, sur l'action 5 du programme européen jeunesse.

Les cahiers (thématiques) d'Horizons solidaires de mars 2003 sont consacrés aux dispositifs de solidarité internationale intéressant les 16-30 ans valables partout en France.

L'examen des publications périodiques de Resacoop ou de Lianes ferait apparaître des opportunités semblables.

D'une façon plus générale, la question des liens entre les sites Internet visant la coopération internationale au développement, celui de CUF comme celui des réseaux régionaux ou des collectifs associatifs, est régulièrement évoquée (notamment lors de la deuxième rencontre des réseaux régionaux à Caen en février 2002); l'initiative pour concrétiser reste à prendre.

L'information sur l'expertise disponible au sein des collectivités territoriales est restée tout aussi informelle et la structuration d'une base de données à ce sujet est encore à l'état d'objectif. En son absence, l'action de CUF pour appuyer les différents partenariats dans les échanges, stages et visites d'études qu'ils organisent, demeure ponctuelle.

### ***C) L'efficience des appuis-conseils individualisés.***

Il est utile de distinguer entre autres deux types d'appuis-conseils :

a) ceux, ponctuels demandés par des collectivités sur des points précis, par exemple d'ordre juridique ou de circuits de financement, pour trouver un opérateur ...

b) ceux plus vastes demandés par des collectivités s'engageant pour la première fois dans une démarche de coopération décentralisée.

La première catégorie est incontournable ; elle peut avoir un coût en temps maîtrisé si les chefs de projet peuvent s'appuyer sur des instruments d'information communs auxquels ils peuvent renvoyer. Une mutualisation des outils et moyens d'information/conseil entre CUF et les différents réseaux régionaux, les associations locales etc. serait bénéfique pour tous étant donné le lourd plan de charge que cela représente pour chacun.

La seconde catégorie est fortement consommatrice de temps pour les chefs de projet. Pour autant, il s'agit d'un moment clef pour l'avenir d'une coopération décentralisée. L'efficience est alors fonction de l'impact durable qui en résultera.

## **1.2.3 Impact et pérennité**

### ***A) Quel impact pour les actions d'animation ?***

L'impact immédiat est le plus souvent important, les manifestations accueillant des participants nombreux, diversifiés et les événements étant bien médiatisés.

La question clef est par contre la durée de ces impacts. Tout est alors question de suivi. L'état des lieux conduit à observer des cas positifs mais aussi des situations fréquentes où la dispersion des objectifs poursuivis n'a pas permis de valoriser l'impact initial.

Les groupes pays dont l'action est régulière et selon un calendrier resserré valorisent naturellement.

### ***B) Quel impact pour l'information ?***

L'action de CUF à ce sujet est confrontée à deux questions qui n'ont pas encore reçu de solutions suffisantes :

- la taille et la diversité du public touché,
- la mise en forme opérationnelle des informations transmises.

La première question renvoie directement à ce qui vient d'être évoqué au sujet des liens et relais d'information entre acteurs pour le public français (CT et leurs partenaires de la société civile). Le chantier de l'information à destination des pays partenaires reste entier.

La mise en forme opérationnelle des informations a encore peu intégré la nécessaire adaptation à l'hétérogénéité des publics. Trop d'informations générales tue l'attention des responsables déjà expérimentés. Comme cela a été mentionné précédemment, il s'agit en premier lieu d'étudier au fond les besoins et les modes d'utilisation de l'information des responsables engagés dans la coopération décentralisée selon leur niveau d'expérience. Cela permettrait de favoriser effectivement les impacts recherchés.

### *C) L'impact des appuis-conseils*

L'impact durable des appuis-conseils personnalisés est favorisé par le fait qu'ils émanent d'une demande. On ne peut toutefois oublier que les CT demeurent libres et que l'usage de l'appui-conseil obtenu est très lié à la volonté politique de chaque CT de s'engager concrètement dans les voies suggérées dans le cadre de l'appui-conseil dont CUF n'est pas le seul véhicule.

Pour l'appui-conseil au démarrage de nouvelles coopérations décentralisées, pour assurer un impact durable, CUF a réfléchi et mis au point une démarche qu'elle propose pour que :

- la collectivité territoriale concernée associe ses acteurs, sa société civile dans une réflexion sur les motivations communes que tous peuvent adopter
- définisse à partir de là le type d'action de coopération dans lequel elle souhaite s'engager, les moyens qu'elle entend y consacrer, le type de partenaire qu'elle penserait correspondre à son « projet »
- arrête l'organisation institutionnelle et pratique de sa coopération décentralisée (commissions municipales ? association porteuse ? ...)

Cette démarche a été par exemple menée à bien avec la ville de Melun et avec la ville d'Albi

## **1.3 Capitalisation, valorisation, prospective et innovation**

Au centre des relations entre les différents acteurs (Nord et Sud ou Est, collectivités de différents niveaux, collectivités et associations, collectivités et pouvoirs publics, France et Europe, ...) CUF occupe une position privilégiée pour :

- repérer les initiatives et les faire partager,
- identifier les questionnements des uns et des autres,
- faire se confronter les points de vue,
- analyser les évolutions en cours dans les situations, les attentes et les approches,
- animer et fédérer les réflexions, en particulier face aux questions émergentes ; les mettre à disposition.

Une partie de ces questions sont spécifiques à certaines zones géographiques (immigration, préparation à l'entrée dans l'UE, annulation de la dette et C2D, ...), d'autres sont communes à toutes les zones (accès aux services publics, lutte contre la pauvreté, politique sociale de la ville, jeunes et développement local).

Cette fonction est mise en œuvre au sein de CUF au travers des travaux thématiques, mais aussi, comme prévu dans la convention d'objectifs, au travers de la promotion de l'évaluation, de la production d'outils à destination des collectivités territoriales et d'une « veille prospective » tant sur l'évolution des contextes que sur les pratiques innovantes.

**Cette fonction entraîne pour sa mise en œuvre trois types d'activités qui correspondent également à trois étapes successives et/ou partiellement concomitantes :** a) l'écoute et le rassemblement des situations et des pratiques, b) l'analyse des problèmes à résoudre et l'évaluation des réponses apportées, enfin c) la diffusion des résultats des différentes étapes.

### **1.3.1 Pertinence et cohérence**

#### *A) Les travaux thématiques*

À travers la constitution et l'animation de groupes thématiques en relation avec d'autres organismes (GRET, PSEau, Europact, CFSI) CUF a développé cette fonction durant la convention dont c'était l'une des activités prévues.

Cette dynamique est un vecteur essentiel au regard des objectifs généraux de la convention notamment l'amélioration de l'accès aux programmes et financements de l'UE et la mobilisation de la société civile.

**CUF doit, pour développer et valoriser avec pertinence en particulier la capitalisation, faire face à trois risques** - celui de la dispersion thématique, celui d'un travail qui ne repose que sur les spécialistes et enfin celui de produits qui ne seraient pas opérationnellement intégrables dans la pratique des coopérations décentralisées.

**1) Le risque de dispersion** vient de la demande. Les collectivités membres ou potentiellement adhérentes sont confrontées dans leurs coopérations à de multiples problèmes sur lesquels elles souhaiteraient être alimentées en réflexions, en outils d'analyse et en solutions d'étude et de mise en œuvre (comment conventionner? quelles solutions pour la gestion d'un forage? comment faire dialoguer l'équipe municipale et les comités de quartier?...).

**2) Le risque d'un travail exclusif de spécialistes** est lié à la tentation de laisser le travail à ceux qui prennent le temps et ont les compétences propres au sujet abordé. La tentation peut rapidement devenir réalité compte tenu de la différence de disponibilité entre les spécialistes dont c'est l'activité principale et des représentants de collectivités locales pour lesquels il s'agit d'une activité motivante mais surajoutée.

**3) Le risque de manque d'opérationalité** apparaît dès lors que la restitution des résultats est opérée de manière univoque et en privilégiant l'aspect analyse et politique sans conserver au sujet sa dimension pratique et de proximité.

L'état des lieux fait apparaître que les travaux thématiques se sont jusqu'à maintenant développés en évitant pour l'essentiel les pièges analysés précédemment, illustrant ainsi la vocation de CUF sur cette fonction de capitalisation-valorisation.

### ***B) Les autres travaux***

**L'évaluation** ne fait pas encore partie de la culture des collectivités pas plus que de celle des associations de la société civile. La confusion avec les notions de contrôle ou d'audit est encore fréquente, consciemment ou non. La compréhension que le suivi-évaluation est une partie intégrante du processus de projet et qu'il est en particulier la pièce essentielle pour le réajustement, la réflexion et la réorientation des conventions de partenariat, n'est pas assimilée par beaucoup.

Toute action en ce sens (sensibilisation au sein des groupes pays, accompagnement des différentes coopérations décentralisées à l'occasion d'évaluation globale de la coopération décentralisée d'un pays comme au Sénégal avant la convention ou au Mali en 2002) est directement pertinente.

**La production d'outils** correspond à un besoin souligné par toutes les CT (outils de base pour les coopérations décentralisées peu expérimentées, outils spécialisés pour des coopérations décentralisées engagées dans des partenariats plus complexes). La pertinence de l'intervention de CUF dans la production de ces outils dépend des publications existantes provenant de l'un ou l'autre des acteurs de la coopération décentralisée.

Le manque d'inventaire en matière d'outils, ne permet pas d'apprécier cet aspect de la pertinence de la production des quelques outils publiés par CUF.

Des initiatives pour mutualiser les compétences entre les différents acteurs de la coopération décentralisée et produire rapidement les outils qui font encore souvent défaut, auraient été pertinentes de la part de CUF, vu sa position d'interface qui faciliterait une production collective.

**La « veille prospective et d'innovations » est une tâche collective qui fait partie de l'animation générale de CUF mais se décline également au niveau des pôles géographiques.**

Mise en œuvre sur le plan de la prospection géographique (identification d'opportunité et organisation de missions d'élus en Afghanistan et en Palestine), il n'a pas été possible de repérer les modalités et les orientations sur les questions prospectives (par exemple sur l'évolution des relations collectivités/sociétés civile, sur l'évolution des modalités de projets et programmes des bailleurs de fonds et leur articulation avec les actions de coopération décentralisée, sur la prise en considération de questions de jeunesse...). Cette composante de la fonction capitalisation valorisation n'a pas encore reçu la place qu'elle devrait avoir en référence aux besoins et aux possibilités de CUF pour y faire face.

### 1.3.2 Efficacité et efficience

#### A) *Les travaux thématiques*

L'action de CUF dans ce domaine progresse avec une certaine efficacité :

- Au fur et à mesure de l'avancée des travaux, des documents de capitalisation de la réflexion sont publiés et diffusés (par exemple « Les services publics locaux : levier économique », « Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne : le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée »).
- Certains thèmes nourrissent des modules spéciaux d'information/formation ou sont intégrés dans des journées de la coopération décentralisée organisée par l'une ou l'autre collectivité (par exemple sur la lutte contre la pauvreté dans la coopération décentralisée, dans le cadre des Journées initiées par la ville de Melun).

Le développement de thèmes multiples reposant sur les responsables de zones géographiques est trop récent pour qu'il soit possible d'apprécier objectivement l'adaptation du programme, les modalités de fonctionnement et la diffusion des résultats. Mais les questions méritent d'éclairer le débat et les réponses à chercher.

**L'équipe permanente a néanmoins un travail important et régulier à produire pour améliorer l'efficacité de ces travaux, en particulier :**

- l'animation des CT pour qu'elles comprennent l'intérêt du sujet et qu'elles se motivent en plus grand nombre pour une participation active aux travaux
- un appui méthodologique aux collectivités actives dans le groupe pour permettre le rapprochement des différentes approches et préoccupations dans un plan de travail commun
- une contribution directe dans la mise en forme des résultats et dans l'adaptation de leur présentation aux besoins des collectivités.

#### B) *Les autres travaux*

En matière de diffusion de la pratique de l'évaluation, l'efficacité est encore limitée. La sensibilisation des CT sur ce point deviendrait utilement un élément prioritaire dans les publications, dans les groupes pays, à l'occasion des séances de formation et d'information.

La production d'outils est une réalité dans l'action de CUF. On a ainsi une production d'outils dont chacun a le plus souvent une qualité certaine. Chaque pôle a en partie ses préférences (les dossiers pays des PECO, les annuaires de tel ou tel groupe pays selon des modèles en partie différents). Et pendant ce temps, certains outils peuvent ne pas voir le jour bien qu'il s'agisse de questions récurrentes parmi les membres (par exemple sur la maîtrise d'ouvrage, sur les circuits de mise à disposition des fonds sur les questions de santé...).

Comme pour la question des informations, l'important est que chacun des acteurs d'appui aux coopérations décentralisées produisent des outils, souvent de qualité. Les synergies, les travaux communs sont rares alors que les problèmes à résoudre sont proches voire souvent identiques. L'efficience en matière d'outils est ainsi faible pour CUF comme pour ces autres acteurs.

En ce qui concerne la veille prospective, l'action est trop diffuse pour que l'on puisse apprécier l'efficacité et l'efficience de ce qui est entrepris dans ce domaine.

### 1.3.3 Impact et pérennité

Pour l'ensemble des travaux thématiques et des autres travaux en matière d'évaluation, d'outils ou de veille prospective, de diffusion des initiatives, faute comme indiqué précédemment d'un inventaire des besoins et d'une politique de diffusion à ce sujet, la véritable question est celle de leur impact, en particulier du nombre de CT qui ont pris l'habitude de s'en servir et de l'amélioration qu'ils ont favorisée dans la pratique des partenariats, dans la formulation des projets, ...

Il est certes trop tôt pour apprécier ces impacts après parfois trois ans mais plus souvent deux voire un an de mise en œuvre de la convention. Par ailleurs on ne dispose pas d'informations spécifiques qui permettent de les mesurer.

On peut seulement souligner l'importance de ces travaux thématiques de capitalisation et de valorisation des expériences en termes de pérennité. En effet, la coopération décentralisée est fortement soumise aux changements d'équipes municipales tant en France que dans les pays partenaires. La production d'éléments de mémoire devient ainsi un objectif majeur. Il restera à surveiller dans l'avenir si cette fonction a bénéficié de l'importance qu'elle mérite.

Il est utile de souligner que ces travaux de capitalisation, de productions d'outils visent jusqu'à maintenant pour l'essentiel les CT françaises. La coopération décentralisée étant par essence construite sur des partenariats avec des CT des pays du Sud et des PECO, il serait nécessaire que ces travaux contribuent aussi à faire progresser les pratiques et les positionnements des CT de ces pays étrangers. Ceci suppose que les associations nationales d'élus locaux de ces pays acquièrent une maîtrise des questions ainsi traitées et une capacité propre d'appui à leurs CT membres dans ces domaines.

Comme on a pu le constater dans les points précédents, la multiplication des accords passés avec des associations nationales d'élus locaux est potentiellement un atout pour la pérennité, à condition que ces accords donnent lieu à des actions concrètes en termes d'organisation, d'échange d'informations, de modules de formation, etc.

## 1.4 Échanges, relations et concertation

### 1.4.1 Pertinence et cohérence

**La fonction d'échanges et de mise en relation** répond à un besoin constamment exprimé par les élus et les cadres permanents des collectivités et des associations qui travaillent avec elles dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée :

- échanges d'expériences
- échanges de questionnements
- échanges de pratiques
- échanges d'informations

*« C'est une occasion de se ressourcer, d'apprendre, de débattre » résume un élu local.*

CUF, accueillant en son sein, des collectivités territoriales de toutes sortes et réparties sur l'ensemble de la France, est potentiellement un espace particulièrement favorable pour les échanges. Les Groupes Pays et les Groupes thématiques sont par nature les lieux de base pour développer et valoriser ces échanges.

Le fait que ces groupes soient un élément clef de l'action de CUF est une illustration concrète de la pertinence des choix faits dans la convention et mis en œuvre très régulièrement.

Prolongement naturel des échanges et des relations, l'action en matière de concertation est un objectif important pour le MAE et pour l'avenir de la coopération décentralisée en général. L'action pratique à ce sujet est par contre difficile car les obstacles sont nombreux comme cela a été souligné au chapitre 1.

L'approche quasi expérimentale retenue par CUF dans le cadre du FICOD apparaît ainsi très pertinente et la présence de cet instrument financier est, elle aussi, un élément d'incitation indispensable.

La prise en charge en commun avec Coordination Sud d'une démarche associant OSI et CT dans la préparation des commissions mixtes manifeste également la pertinence d'une action mettant en relation directe et concrète les deux grandes catégories d'acteurs de coopération non gouvernementaux dont les actions s'imbriquent de fait souvent sur le terrain. Une articulation forte au sein de CUF entre le travail de cette cellule d'appui et les autres programmes serait un facteur de pertinence et de cohérence.

## 1.4.2 Efficacité et efficience

Si le potentiel est incontesté, il est toutefois indispensable de mieux cerner la réalité. Ce potentiel reconnu est-il exploité au mieux ? Quelles sont les conditions d'une valorisation de ce potentiel ? Quelles en sont les limites ? et plus précisément : Quelle est la réalité des échanges dans ce cadre ? Quels prolongements ? Quels bénéficiaires ? Quelle contribution ces échanges et le réseau qu'ils aident à constituer apportent-ils à l'atteinte des objectifs généraux de la convention ?

### *A) Les groupes comme lieux d'échanges et de relations*

**Les réunions générales de Groupe** (une fois par an) sont des occasions réelles pour les participants durant la réunion elle-même qui est consacrée en partie aux échanges généraux et aussi en marge du déroulement de la réunion. Ils ont la vertu de permettre la formulation et le partage directement par les participants tant de questionnements que de pratiques, de savoir-faire, de méthodes.

Les temps de réunion sont toutefois courts et l'expression de chacun est nécessairement réduite. Pour être pleinement utile, l'échange aurait besoin de prolongements. Les échanges de coordonnées permettent aux personnes intéressées de poursuivre si elles le souhaitent l'échange entamé. Néanmoins, il faut prendre en compte que la plupart des partenariats existants donnent lieu à peu d'écrits. S'il est facile à la plupart de partager oralement, il leur est nettement plus difficile de communiquer leur savoir-faire en envoyant un document.

Une seconde limite à l'impact de ce canal d'échanges tient au fait que le nombre de participants à chaque réunion est le plus souvent entre vingt et trente représentant une dizaine de collectivités. Il est fréquent en effet que certaines collectivités membres participent à la réunion en délégation de deux ou trois personnes. En outre, si certaines collectivités sont régulières dans leur participation, d'autres ne peuvent assurer une présence chaque année.

*Est ainsi posée la question de la diffusion des informations échangées (comme de l'ensemble des travaux du groupe) à l'ensemble des collectivités inscrites au Groupe.*

Les comptes-rendus sont l'instrument le plus naturel de sélection et de diffusion des échanges et des travaux collectifs en groupe. Mais cet instrument a des limites :

- Certains groupes font l'objet de comptes-rendus de réunions. D'autres non...
- Par ailleurs, les comptes-rendus ne peuvent tout reprendre de ce qui a été exprimé.
- À prendre aussi en compte : l'instabilité dans les représentants de plusieurs collectivités territoriales importantes ainsi que les habitudes variables selon les représentants de restituer les travaux et échanges d'une réunion auprès de l'association ou de la collectivité qu'ils représentaient.

### *Les initiatives nouvelles pour développer les échanges*

Les initiatives de certains groupes pays, par exemple le groupe Sénégal, au travers de l'organisation de groupes thématiques constituent un élément de réponse.

Les réunions intergroupes d'échanges et de débats sont aussi une voie d'élargissement des réflexions et des innovations.

L'animation dans des collectivités de réunions à partir de l'étude sur la lutte contre la pauvreté dans les projets de coopération décentralisée a ouvert de nouvelles perspectives en diffusant directement la réflexion au sein de groupes mêlant les élus et les responsables de la société civile.

Qu'en est-il pour les autres groupes pays ? Le site Internet est-il utilisé comme moyen d'échanges ?

### *B) Les supports des mises en relations entre collectivités*

Les mêmes réflexions peuvent être formulées concernant la mise en œuvre effective de la capacité de mise en relation que représente CUF. Cités Unies peut-il être ce réseau efficace où les compétences de chaque collectivité, les personnes ressources sont identifiées, répertoriées ?

Cette activité est jusqu'à maintenant traitée de manière ponctuelle comme l'a montré l'état des lieux. En outre, les supports disponibles à CUF pourraient être plus adaptés (fichiers des adhérents, répertoire des initiatives, répertoire des institutions ressources ...).

De tels moyens sont indispensables pour jouer le rôle d'interface. Ils ne semblent pas encore en place ou tout au moins opérationnels.

### ***C) Les relations entre les associations d'élus et CUF***

En relation avec plusieurs des objectifs spécifiques et des activités à réaliser, la convention souligne l'importance de travailler en articulation avec les associations françaises d'élus locaux, avec les coordinations d'ONG, avec les structures régionales de concertation et les réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée.

Des relations existent, des actions sont menées en commun. Pourtant ces contacts n'ont pas encore abouti en termes d'accords ou conventions de coopération clarifiant un partage des rôles et des tâches. D'où peut venir ce manque d'efficacité finale en matière d'accords inter-organisations ?

On peut se demander s'il y a une réelle volonté politique des deux côtés pour conclure et surtout pour faire vivre de tels accords. On peut surtout se demander si le manque de conclusions ne provient pas d'une erreur de démarche. Des collaborations concrètes vécues sur quelques actions d'intérêt commun donneraient les habitudes de base de travail en commun ; à partir de là, il est probable que les discussions d'accords élargis et de long terme se présenteraient dans un contexte plus confiant et plus motivé.

### ***D) La fonction complémentaire de coordination***

La fonction d'échange mise en œuvre dans les groupes pays –parmi les bénéficiaires qu'elle peut engendrer– a permis de créer les bases pour des projets d'actions concertées (l'un des objectifs principaux de la convention d'objectifs) et plus généralement pour une participation active dans la tenue et le suivi des commissions mixtes.

***1) En complément à la convention d'objectifs, un fonds spécial (FICOD) pour favoriser le cofinancement de ce type de projets, est mis en place depuis 2000/01.*** Les collectivités territoriales n'ont pas l'habitude de ce type de projets. La démarche est ainsi dans une sorte de phase expérimentale qui justifie la mise en place d'un outil financier particulier et d'un mode de gestion permettant un suivi spécial (appuis méthodologiques, d'animation et de réflexion) confiés l'un et l'autre à CUF.

Le premier « appel à projets » qui a été lancé a montré que la démarche était porteuse d'expériences nouvelles, qu'elle pouvait aboutir et à la fois quelles difficultés étaient à surmonter.

#### **L'expérience, à ce stade, a montré que :**

- la concertation entre des collectivités de niveau différent (région, département, communes) doit trouver une solution à la combinaison de logiques, de motivations et de moyens de nature différente véhiculés par ces divers niveaux et parfois entre des collectivités de même type ;
- l'identité de zones d'intervention dans un pays partenaire ne correspond pas toujours à une proximité territoriale en France ; les problèmes liés à l'intercommunalité en France ou ailleurs apparaissent sans pour autant être compensés par des intérêts communs aux différentes collectivités françaises impliquées ;
- la notion d'action concertée peut couvrir un champ très large dont les contours étaient au démarrage mal définis ; il a été nécessaire d'arbitrer au cas par cas ; en outre, quel traitement réserver à des actions déjà concertées entre certaines collectivités françaises indépendamment du processus FICOD (San Sénart par exemple) ?

#### **Il en ressort que :**

- l'objectif de concertation suppose une maturation qui justifie de poursuivre, via les groupes pays et d'autres démarches d'intérêt collectif (tous pays) d'information, de capitalisation, de formation thématique, l'apprentissage de la coordination partielle (celle des méthodes notamment).

- les difficultés rencontrées sont mieux comprises et par conséquent mieux résolues par les élus actifs dans les groupes pays ; ils jouent dans ce processus de concertation le rôle principal ;
- les outils et les informations pour maîtriser les problèmes réglementaires que pose parfois le montage de ces projets, sont à créer et qu'en conséquence, élus et cadres des collectivités concernées, équipe permanent sont obligés de s'engager fortement.

**2) La participation des collectivités territoriales à la préparation et au suivi des commissions mixtes fait aussi partie des objectifs de la convention ;** CUF participe à l'animation de cette concertation en commun avec Coordination Sud, l'objectif étant que collectivités territoriales et ONG fassent une seule contribution cohérente.

Les quelques commissions mixtes qui ont eu lieu depuis le début de la convention (Sénégal, Guinée, Niger, Madagascar notamment), font apparaître des situations très variables quant à la mobilisation des membres via le groupe pays quand il en existe un pour le pays concerné. Pour la Guinée, le comité de suivi de la commission mixte a servi pratiquement de substitut à un groupe Pays qui n'est pas encore constitué.

Les ONG ont déjà une expérience de ces commissions. Les collectivités territoriales et les ONG n'ont pas les mêmes préoccupations ni les mêmes approches. L'harmonisation des démarches pour l'un et l'autre sous groupe est à inventer au fur et à mesure. C'est un enjeu important car la concertation collectivités territoriales - ONG est vitale pour le développement local.

### 1.4.3 Impact et pérennité

***L'efficacité globale des groupes pays est reconnue ; par contre on peut s'interroger sur leur impact en termes d'échanges et de concertation.***

Le nombre de collectivités qui y sont actives demeure limité. Dans quelle mesure donc le travail effectué dans les groupes (en termes d'information, de concertation, de coordination, d'évolution des approches partenariales) se diffuse-t-il auprès des autres membres du groupe pays et plus largement auprès des autres collectivités non-membres qui interviennent dans le même pays ?

Trois informations disponibles peuvent fournir des indications à ce sujet :

- la vision des ambassades concernées sur l'évolution de l'ensemble des coopérations décentralisées dans le pays,
- l'évolution des projets présentés au cofinancement du MAE (sur fonds déconcentrés auprès des SGAR ou directement auprès de la MCNG ainsi que les projets présentés au titre du FICOD),
- les informations et travaux de capitalisation diffusés par les groupes pays à leur initiative.

Sur ce point, l'enquête auprès des ambassades, entre autres, souligne le peu de projets concertés (FICOD ou non FICOD) et note l'importance de parvenir à une coordination entre actions de coopération décentralisée et actions des ONG.

Les projets FICOD sont encore peu nombreux comme on a pu le constater dans le point 214. Les projets de ce type concernent quelques collectivités très expérimentées en matière de coopération (membres ou non de CUF) ; dans ces conditions, au sein d'un groupe pays, cette préoccupation atteint concrètement les participants les plus actifs. C'est un premier impact, une base pour démultiplier.

Le développement des travaux thématiques est encore trop récent et les publications de capitalisation encore trop limitées pour avoir pu engendrer un impact en matière d'action concertée entre collectivités ou avec les ONG. Toutefois le temps est venu de faire le point avec les CT qui s'y sont engagées afin de mieux voir quel peut être le rôle de l'équipe permanente de CUF dans ce type d'action.

La pérennité en matière de coopération décentralisée est pour une part, soumise aux changements d'équipes municipales tant en France que dans les pays partenaires. La pérennité est actuellement insuffisamment assurée dans la mesure où le renforcement des associations d'élus locaux des pays partenaires n'a pas encore pu être développé y compris sur les questions de projets concertés, de projets associant CT et ONG etc.

Comme on a pu le constater dans les points précédents, la multiplication des accords passés avec des associations nationales d'élus locaux est potentiellement un atout pour la pérennité, à condition que ces accords donnent lieu à des actions concrètes en termes d'organisation, d'échanges d'information, de modules de formation etc.

Par contre l'utilisation encore limitée des compétences des élus adhérents et plus largement des cadres territoriaux dans les projets de coopération décentralisée, le développement encore incertain des actions coordonnées entre CT et OSI conduisent à conclure que des améliorations importantes sont encore à animer.

## 1.5 Formation

**Cette fonction concerne à la fois :**

- les besoins de formation en matière de coopération décentralisée à destination des collectivités françaises,
- les besoins des personnels des collectivités territoriales et des structures de la société civile des pays partenaires, notamment en matière de compétences des collectivités territoriales voire de services déconcentrés de l'État.

### 1.5.1 Pertinence et cohérence

La fonction formation est un élément important de la plupart des démarches (apprentissage de la relation de partenariat, dimensions juridiques, relations interculturelles, élaborations de projets, connaissance des circuits de financement, savoir-faire dans les différents domaines de compétences des collectivités territoriales, maîtrise d'ouvrage, ...).

#### **A) La formation des élus et cadres territoriaux engagés dans la coopération décentralisée**

Pour les besoins de formation des élus et autres agents (territoriaux ou associatifs) engagés dans la coopération décentralisée, certains points méritent une attention particulière :

**a) l'inventaire des besoins au sein de CUF est opéré principalement** à partir des constatations, réflexions, demandes formulées dans le cadre des groupes pays et par le biais d'un questionnaire. À cet « inventaire », s'ajoutent éventuellement des demandes collectives formulées par une Région ou un Département soucieux d'organiser une formation à destination de leur personnel voire du personnel des communes de leur ressort...

Les groupes thématiques, sur la base d'éléments capitalisés sont conduits à traduire les résultats de leur travail en modules de formation thématique (insertion des jeunes, gestion des déchets, service public de l'eau ...).

*Ces différentes sources fournissent des informations très pertinentes mais incomplètes pour assurer l'ingénierie de cette fonction au sein de CUF.* Elles n'indiquent notamment pas la sensibilité de cette demande potentielle à l'éloignement, à la durée, au coût. Cela explique sans doute la proportion élevée en 2002 de sessions prévues et supprimées, remplacées par d'autres séances notamment thématiques. Cela explique aussi le nombre somme toute limité de participations à certaines formations thématiques qui portaient sur des thèmes pourtant largement cités par les adhérents parmi les besoins de formation.

**b) Les besoins de formation sont particulièrement différents selon le niveau de coopération** auquel est parvenu chaque collectivité, à l'expérience dans ce domaine des agents et élus qui y participent. La convention avait de ce fait, prévu que CUF développe des formations en référence à un cursus ; cela devait permettre aux élus et agents engagés de suivre une certaine progression soit en fonction du niveau des questions traitées dans le module, soit en fonction de l'élargissement de l'éventail des thèmes techniques abordés.

*Durant la convention, CUF n'a pas encore pu, malgré ses efforts, proposer un ensemble de formations constituant un cursus cohérent.* Les raisons, sans doute multiples, mériteraient d'être analysées finement afin d'adopter un positionnement plus efficace. À ce stade, on peut tou-

tefois souligner certains éléments qui, dans le cadre de la convention d'objectifs, conduisent CUF dans une sorte de cercle vicieux.

Les formations doivent procurer des bénéfices donc elles sont relativement chères (aux yeux des participants); leur coût réduit le nombre d'inscriptions. Il n'est plus possible d'organiser certains modules et l'on retourne à la situation de modules qui accueillent un public hétérogène par son niveau personnel comme par ses préoccupations (actif en zone urbaine ou rurale, partenariat avec une grande collectivité ou avec une petite commune, etc.). Cette situation crée inévitablement des insatisfactions qui décrédibilisent les formations proposées.

**e) Une analyse de l'expression des demandes** dites de formation exprimées par des élus ou des cadres territoriaux conduit à penser qu'il s'agit souvent d'une attente mixte de formation et d'information. Cela explique sans doute l'intérêt manifesté par les membres des groupes pays pour des séances qui, partant d'une information donnée, y greffent des éléments de formation méthodologique, assortis de distribution d'outils à caractère pédagogique.

La manière d'organiser le déroulement de la journée thématique «intergroupes pays» en 2003 centrée sur la présentation de trois actions de références conçues et réalisées chacune par un groupe pays (Niger, Burkina et Sénégal) va dans le même sens.

**Dans ces conditions, l'évolution profonde engagée par CUF, dans la définition et dans l'organisation de son offre de formation en 2003 apparaît une réponse particulièrement justifiée (cf. le programme de formation 2003 en annexe). On peut la résumer comme suit :**

- amélioration des modules de formation de base (découvrir la coopération décentralisée et monter un projet de cofinancement) et mise en œuvre partagée entre quelques journées organisées au niveau national et surtout des journées de formation intégrées dans les programmes proposés par des régions (Ile de France, Franche-comté, Centre par exemple en 2003);

### **Un exemple de réunion de groupe pays orienté sur l'information et la formation**

**Plénière du Groupe Pays Sénégal** - Le samedi 14 juin 2003, de 10h à 16h30

#### **Matinée**

Point n°1 : Les évolutions majeures de l'environnement des coopérations décentralisées au Sénégal  
Présentation du plan d'action pour la décentralisation, élaboré par le ministère sénégalais chargé des collectivités locales.

Information sur les évolutions en cours au sein de la Maison des Élus locaux et sur le Programme d'appui aux élus locaux.

Bilan des premières Journées de la coopération décentralisée (Kolda, -mai 2003).

Ces points seront abordés avec Monsieur Alain Bergé, assistant technique de l'ambassade de France auprès de la maison des Élus locaux du Sénégal.

Point n°2 : À propos de la vie du Groupe Pays Sénégal

Édition d'un document référence sur la coopération décentralisée franco-sénégalaise : présentation et discussion de l'architecture du document.

Mise en place d'une base de données sur les partenariats franco-sénégalais de coopération décentralisée au sein de la maison des Élus locaux.

#### **Après-midi**

Réflexion thématique :

Les outils de planification du développement des collectivités territoriales

- Panorama des expériences de coopération décentralisée en matière de planification locale du développement.
- Acquis et limites des projets de coopération décentralisée en la matière.
- Rappel du cadre de la planification locale du développement (plan local de développement, plan d'investissement communal et plan régional de développement intégré).
- Présentation des outils de planification du développement des collectivités territoriales.

Ces points seront abordés avec Monsieur Alain Bergé

- développement de l'offre de formation par l'organisation d'un ensemble de modules thématiques (dont notamment une série de cinq modules constituant un ensemble cohérent proposé par le pôle Afrique subsaharienne)... ;
- mise à l'étude d'une révision de la tarification pour tenter de faciliter la participation à un ensemble de modules ;
- conception de modules combinant information et formation et intégrant la mise à disposition et l'étude d'outils et de fiches d'informations ;
- mise au point des modules pour présentation et animation sur «Power point» facilitant leur utilisation par des équipes autres que les chefs de projet de CUF.

**Cette nouvelle stratégie supposera pour donner son plein effet :**

- une étude de l'ensemble de l'offre de formation en coopération décentralisée afin de situer en rapport avec les besoins dans l'ensemble des régions, la nouvelle offre de CUF (autonome et en renfort dans des formations organisées par d'autres organismes) ; CUF est notamment souhaité par certains réseaux régionaux en cours de démarrage pour apporter ses modules et son expérience en attendant que le réseau régional puisse poursuivre ;
- une adaptation précise de ses engagements et de ses moyens afin de pouvoir tenir les arrangements décidés avec ses partenaires régionaux ;
- la constitution d'un fichier des personnes ressources disponibles pour l'animation ou la participation aux différents modules.

**B) La formation des élus des pays partenaires**

Concernant ce deuxième volet des besoins de formation qui fait partie des services aux collectivités locales, CUF joue un rôle positif en mettant en relation les demandes exprimées et les collectivités françaises qui ont le savoir-faire et la motivation pour prendre des cadres en stage de courte ou de longue durée dans leurs services. À titre d'exemple, dans le cadre des groupes pays, 4 programmes de formation d'élus ont été menés en 2002 (Serbie, Algérie, Burkina Faso et Haïti concernant au total une trentaine de collectivités territoriales).

**1.5.2 Efficacité et efficience**

**L'offre de formation pour les élus et cadres territoriaux (initiation) s'est sensiblement développée** soit par les réseaux régionaux soit par l'extension vers l'international de l'offre de formation des grands organismes comme le CNFPT, l'IIAP, En outre, l'offre d'organismes spécialisés comme le CEFODE ou d'autres confirmés dans la formation pour les responsables d'ONG en matière de développement remplissent une place dans les formations d'initiation en matière de coopération décentralisée. Nombre de ces offres présentent l'avantage pour de nombreuses collectivités territoriales d'être géographiquement proches et, partant, globalement moins coûteuses (pas de frais de voyages, pas de frais d'hôtel).

Le F3E lui-même réfléchit sur ce sujet de la formation, non seulement des cadres d'ONG mais aussi des élus des collectivités locales en complémentarité.

**L'offre de formation de CUF combine** des prestations directes avec ses propres ressources humaines, des interventions confiées à des personnes ressources extérieures (dont notamment le MAE) et des prestations effectuées par ses ressources humaines dans des formations assurées par d'autres organismes (par exemple Résacoop en Rhône-Alpes, le CNFPT etc.) en particulier pour les formations de base.

Compte tenu de l'existence d'autres offres de formation, il s'agit bien de réfléchir au rôle spécifique de CUF en matière de propositions de formation en :

- ciblant bien les chaînons manquants,
- intégrant ses prestations parfois à l'intérieur des formations proposées par d'autres,

- L'efficacité de quelques formations est aussi mise en cause par certains ; de même l'efficacité en termes de communication et d'information du trimestriel de Cités Unies France mériterait une analyse.

Il est surtout utile d'interroger l'efficacité des efforts consentis dans ces deux domaines.

L'intervention de CUF dans certaines formations de base à la coopération décentralisée est-elle essentielle compte tenu de l'existence de nombreuses autres formations de même type organisées en France par divers organismes régionaux ou locaux ? Il resterait toutefois à CUF la responsabilité d'informer et de mettre en relation les demandes et les structures d'offre.

Ce service pourra se développer à partir de l'établissement de l'inventaire des personnes et structures ressources, prévu mais encore à réaliser.

### 1.5.3 Impact et pérennité

Comme on l'a souligné précédemment, les formations dispensées par CUF à son initiative ou par participation à des formations organisées par d'autres, ne sont qu'une partie de toutes les formations qui ont lieu. Entre deux cents et trois cents participants par année et une centaine de collectivités touchées ne sont pas une contribution négligeable. L'impact réel dépend toutefois de l'évaluation que font les participants quant à l'utilité de la formation à laquelle ils ont participé et, en même temps, de la capacité de leur structure à évoluer avec eux.

Les fiches d'évaluation disponibles pour les formations de base (découvrir la coopération décentralisée ou élaborer un dossier de cofinancement) montrent un taux de satisfaction global pour le module d'au moins les 2/3 ; des réponses plus circonspectes cependant quant à l'utilité concrète que les participants estiment en retirer.

On ne dispose pas de fiches d'évaluation pour les formations thématiques.

La réalité des impacts ne pourra effectivement s'apprécier que dans la mesure où l'ensemble de la Cdéc. à laquelle participe chacune des personnes formées aura effectivement changé, intégré le nouveau thème etc.

## 1.6 Représentation

Cette fonction a un rapport direct avec les différents objectifs de la convention et notamment ceux concernant la promotion de la coopération décentralisée, la sensibilisation et la mobilisation de la société civile et l'accès aux programmes et financements de l'Union Européenne.

**Cette fonction se décline sous plusieurs formes :**

- les contacts et arrangements politiques avec les autorités gouvernementales des pays partenaires et avec les ambassades de France dans ces pays. Ces contacts visent à assurer l'articulation des partenariats de coopération décentralisée. avec les politiques et réglementations nationales des pays ainsi qu'avec la politique de coopération publique de la France dans le pays ;
- les relations avec les pouvoirs publics français pour traiter des questions de réglementation, de cofinancement, de soutien dans les démarches auprès des institutions européennes, et auprès des autres institutions multilatérales, de mise en œuvre des contrats de plans, de la décentralisation et de la déconcentration ;
- les relations et accords formels avec les différentes associations nationales d'élus dans la perspective du développement de synergies et de complémentarités dans les actions menées en ce qui concerne l'action internationale et la coopération décentralisée ;
- la représentation dans les instances européennes et mondiales d'associations d'élus pour y faire valoir la réflexion, les initiatives et les approches des CT françaises, organiser en commun les actions d'influence auprès des assemblées et pouvoirs mondiaux et continentaux ou régionaux ;

- la participation aux travaux des différentes instances nationales de concertation des acteurs du développement et de la coopération internationale ;
- le développement et la formalisation de relations institutionnelles avec les collectifs et fédérations d'associations de développement (ONG, OSI) et d'associations de migrants ;
- la promotion de conventions et de partenariats avec les associations nationales d'élus dans les pays partenaires.

### 1.6.1 Pertinence et cohérence

Cette fonction est importante. Elle concerne en premier lieu la composante « animation générale » et ses responsables. Mais elle suppose dans de nombreux cas d'être relayée concrètement par les groupes pays, par les chefs de projet lors des missions ou dans le cadre des contacts noués avec les fédérations locales d'élus, dans les réunions de travail CNCD, HCCI, CFSI, Coordinations d'ONG etc.

Pour être exercée avec cohérence, cela suppose que les options soient clairement définies pour l'ensemble de CUF (équipe permanente comme présidents et membres des Groupes Pays). Cela suppose aussi de s'insérer dans un nouveau paysage de coopération internationale et de développement local où l'on est un acteur parmi d'autres.

La pertinence de cette fonction de relation que CUF met en œuvre et développe peut s'apprécier à plusieurs titres :

#### *Dans les pays partenaires*

Il s'agit d'un vaste enjeu auquel CUF peut apporter une contribution utile et novatrice, eu égard à la présence en son sein de collectivités territoriales de toutes sortes, à son organisation en groupes pays qui offrent un cadre national de réflexion et de discussion concrète par rapport à des situations bien identifiées.

Cette fonction de relation peut en particulier (comme le soulignent les enquêtes auprès des SCAC) contribuer à :

- des relations avec les autorités publiques locales plus régulières et plus centrées ; la préoccupation des politiques nationales de santé, d'éducation, de décentralisation, le souci de tenir compte des plans locaux de développement sont plus souvent cités ;
- des relations avec les ambassades de France à développer et concrétiser sur des points, des thèmes, des chantiers réfléchis en commun.

**La prise en compte des coopérations décentralisées est en effet devenue une préoccupation importante dans beaucoup d'ambassades** (en particulier dans les PECO mais aussi au Vietnam et dans plusieurs pays d'Afrique, ne serait-ce que par le poids relatif des financements qui transitent par ces coopérations dans des pays comme le Sénégal, le Mali ou le Burkina Faso).

À titre d'exemple, au Sénégal, les seuls projets de coopération décentralisée faisant l'objet d'un cofinancement MAE représentent en moyenne 1 million d'euros soit plus de 650 millions de FCFA. L'ensemble des financements de coopération décentralisée atteint sans doute près du milliard de FCA par année.

#### *Au niveau international en général*

Les relations avec les associations nationales françaises d'élus sont toujours en devenir, comme au début de la convention. Ces associations d'élus entendent légitimement assumer elles-mêmes leurs responsabilités internationales de représentation et d'influence quant aux rôles et compétences des collectivités territoriales. Aucune pourtant n'a comme objectif d'inclure dans son organisation la capacité politique et technique d'influence et d'appui aux projets de coopération décentralisée.

Les associations d'élus ont la force que constitue pour elles l'adhésion de la quasi-totalité des collectivités de leur catégorie, l'expérience dans leur domaine de l'information, de l'appui conseil, du plaidoyer auprès des pouvoirs publics.

CUF a une autre légitimité, celle de l'action et de la compétence spécialisée en matière de coopération décentralisée. Ceci n'est pas l'ensemble de la relation internationale des villes, départements et régions.

CUF, par sa spécificité d'accueillir comme membres des communes mais aussi des départements et des régions, a une capacité d'initiatives; elle peut aussi intervenir sur certaines actions précises comme opérateur de l'une ou l'autre association d'élus tout comme elle peut le faire pour le MAE ou une organisation d'ONG par exemple.

Le MAE a le souci et l'intérêt d'inscrire aussi sa politique étrangère dans des relations formalisées avec les associations d'élus locaux. L'aide qu'il pourra leur apporter a des objectifs particuliers. Les appuis et conventionnements directs ou indirects que le MAE peut accorder en matière de coopération décentralisée à CUF, comme aux réseaux régionaux voire à d'autres organismes, sont, eux, pleinement sur le même terrain et se fondent à terme sur des complémentarités réfléchies.

### 1.6.2 Efficacité et efficience

Malgré la lenteur inévitable du processus, la participation à la fusion au niveau international de la FMCU et de IULA a pu être menée à son terme; une concertation entre CUF, l'AFCCRE et les associations françaises généralistes d'élus ou de collectivités territoriales pour la représentation au sein de la nouvelle fédération mondiale a été effectivement amorcée.

*Dans chacun des pays partenaires, l'efficacité de la fonction de représentation de CUF en relation avec la convention d'objectifs a été variable* (cf. les enquêtes auprès des ambassades et auprès des collectivités territoriales, les missions sur le terrain et les divers entretiens en France).

*Les ambassades* ont encore conscience d'être mal informées par les CT qui les ignorent sauf si elles ont un cofinancement du MAE; elles ont également conscience que ce qu'elles peuvent apporter (en connaissance du terrain, en suivi permanent des évolutions politiques et réglementaires locales, en connaissance des acteurs locaux, y compris des opérateurs potentiels...) n'est pas clairement perçu par les CT.

Des divergences d'appréciation sur l'opportunité ou sur les méthodes à l'occasion d'initiatives prises par les ambassades pour la promotion de la coopération décentralisée, des manques de continuité dans l'action vus par les ambassades et d'autres signes ponctuels de mauvaise compréhension ne permettent pas dans nombre de cas que la promotion de la coopération décentralisée bénéficie des meilleurs atouts sur place.

*Par contre, malgré quelques hésitations, cette fonction de représentation a trouvé, dans plusieurs pays, des assises stables dans le cadre des accords de partenariat passés avec les associations nationales d'élus.* C'est le cas dans une dizaine de pays partenaires dans les différentes zones géographiques (Sénégal, Mali, Mauritanie, Bénin, Maroc, Roumanie etc.); certaines de ces relations donnent déjà lieu à des actions concrètes menées en commun.

Ceci devrait en particulier permettre une organisation régulière des relations entre les CT françaises engagées dans la coopération décentralisée et à la fois les CT des pays partenaires mais aussi les pouvoirs publics de ces pays.

*Une stratégie de relations avec l'Union Européenne qui se cherche encore*

**CUF, comme** nombre de collectivités ou organismes français ne semble pas avoir totalement assimilé certaines transformations dans le fonctionnement de l'UE en matière de coopération.

La décentralisation/déconcentration de la majorité des décisions au niveau des États et des délégations de l'UE dans ces pays, suppose une inversion dans le porteur officiel du projet (au profit du partenaire local); la conception de plusieurs programmes accessibles aux pays candidats à

l'UE, prévoit des partenariats impliquant au moins deux collectivités de pays différents de l'actuelle UE, par exemple une collectivité italienne et une collectivité française en partenariat avec une collectivité roumaine ou hongroise....

Plusieurs élus membres actifs de CUF sont par leurs responsabilités en région très compétents sur les règles et les pratiques de fait en vigueur. Sont-ils suffisamment sollicités pour aider à mettre sur pied une possibilité d'info-formation, pour rédiger des fiches, animer une page sur le site ...?

**En ce qui concerne les OSI**, aucun élément ne permet d'estimer que cette fonction de représentation des coopérations décentralisées ait trouvé des voies d'expression régulières. Les dialogues ponctuels restent majoritaires.

Dans ces conditions, le rôle potentiel dans la mise en cohérence (vivement souhaitée par les ambassades comme cela est souligné dans les enquêtes auprès des SCAC) des actions des coopérations décentralisées et des actions des OSI n'a pas encore pu produire d'effets sensibles.

## 2 **L'outil : la convention d'objectifs de 2000, ses avantages et ses insuffisances**

Un certain nombre des questions soulevées dans les pages précédentes ont leur origine, en tout ou en partie, dans la convention elle-même.

La convention d'objectifs a pour atout d'organiser les appuis apportés par le MAE dans le cadre de sa politique de coopération, selon un cadre de référence clair et sur une période de plusieurs années, adaptée à des situations où il s'agit en premier lieu de créer des dynamiques, des outils, des mécanismes autant que d'atteindre un résultat quantitatif prédéterminé.

On a observé que dans le cas de la promotion de la coopération décentralisée, l'objectif général concerne CUF dont c'est l'objet, mais ne concerne pas que CUF.

### 2.1 **La pertinence de la formulation des objectifs de la convention**

#### *A) Des objectifs trop larges provoquent une mission aux contours flous*

**Une formulation de convention d'objectifs trop large crée, certes involontairement mais effectivement, une certaine ambiguïté.** Cela est particulièrement sensible là où l'action de CUF côtoie celle d'autres organismes qui reçoivent de leur côté un appui du même ministère et du même service pour leur contribution dans certains domaines identiques (par exemple les réseaux régionaux mais aussi certains instituts de formation, des structures comme le HCCI, le CFSI etc.).

La convention a pris en compte la nécessité d'articulations, le souci de voir aboutir des accords précis de coopération montrant les potentialités de chacun et les services qu'ils peuvent se rendre réciproquement en vue d'un positionnement efficace dans l'action internationale. Mais l'État n'a pas, dans cette convention, précisé les domaines dans lesquels il attendait en priorité ou au minimum, des accords formels entre acteurs, compte tenu des objectifs définis avec chacun et des financements qu'il accorde en conséquence.

L'ambiguïté est renforcée dans la mesure où les programmes annuels comme les rapports d'exécution reprennent de fait l'ensemble ou presque de l'activité de CUF, qu'il s'agisse ou non de domaines explicitement couverts par la convention. Les travaux thématiques illustrent très directement cette imprécision dans les limites. Le travail sur la jeunesse était financé par le MJS. Mais, globalement, développer les travaux thématiques est un objectif de la convention MAE/CUF. Les rapports et les programmes mentionnent ainsi au titre de la convention, les activités menées sur ce thème, les résultats, les publications etc.

L'animation générale en montre également les limites. Le caractère extrêmement général des objectifs fait que la convention peut couvrir la totalité des activités de représentation extérieure, de sensibilisation à la coopération décentralisée vers de nouveaux pays etc. Quelles sont alors les actions d'animation générale qui ne ressortent pas de cette convention mais seulement des activités propres de CUF? La réponse est difficile à apporter et les rapports annuels d'exécution de la convention reprennent l'ensemble des activités menées et leurs résultats.

### ***B) Une formulation des objectifs qui ne facilite pas l'adaptation souple de l'organisation de CUF***

On peut en effet se demander dans quelle mesure la formulation des objectifs et activités selon des composantes qui traduisent directement l'organisation interne de CUF n'a pas, en pratique, généré une certaine rigidité dans l'organisation interne de CUF.

En particulier, cette formulation des objectifs et des programmes très centrée sur les pôles géographiques n'a pas aidé à souligner l'importance des activités et objectifs transversaux (hormis la formation). Ces fonctions transversales sont demeurées partagées entre les chefs de projets avec des conséquences en matière d'efficacité et d'efficience pour certaines des activités correspondantes.

L'organisation au sein de l'équipe technique confie aux différents chefs de projet dans chaque pôle géographique, un ensemble de tâches complexes correspondant à des compétences très diverses allant de l'organisation de missions, le développement de la réflexion thématique à l'appui conseil individualisé, à l'information et à la formation, aux relations extérieures avec les ambassades, les associations d'élus des pays partenaires, l'animation de réunions publiques, forums et assises etc. Il est quasiment impossible à chaque chef de projet, quelles que soient ses qualités, d'être au meilleur niveau sur toutes les compétences requises.

Par ailleurs, la convention et les programmes annuels de mise en œuvre font explicitement référence aux moyens humains du staff permanent de CUF. Ils ne prennent pas en compte la mobilisation des élus, notamment des membres des cellules d'animation et d'orientation de chaque groupe pays mais aussi des élus disposant d'une expérience spécifique sur certaines questions (par exemple en matière de dispositifs européens). Cette mobilisation existe parfois, mais non explicite elle demeure peu structurée et sous-exploitée.

## **2.2 L'efficacité et l'efficience de l'outil « convention d'objectifs »**

La convention, par son existence même est un atout pour l'efficacité du travail de promotion de la coopération décentralisée, en particulier parce **qu'elle permet de monter des actions dans la durée.**

Par contre son efficacité et son efficience sont limitées par **certains obstacles.**

**1) La formulation de la convention n'a pas effectué de relation suffisante entre d'une part les objectifs et les activités prévues et d'autre part les moyens mis à disposition.** Cela entraîne une marge d'incertitude excessive pour organiser le suivi, dans un cadre simple où la visibilité permet les réajustements.

Par exemple, il n'est pas pertinent de fixer en commun entre les partenaires, un programme d'actions détaillé par composante ou par pôle géographique ou pour la formation et d'avoir, à part, une répartition budgétaire qui fixe un pourcentage constant des moyens humains mis en œuvre, des budgets de voyages, d'édition, d'une année à l'autre pour chaque composante, pour chaque pôle, ...?

**L'instrument budgétaire dans la convention n'est ainsi quasiment pas utilisé pour souligner la priorité** de certains objectifs spécifiques, pour vérifier que les moyens nécessaires à certaines activités estimées importantes par les deux partenaires, seront bien mobilisables.

**2) On attendrait des rapports une lecture de l'expérience de l'année écoulée** par rapport aux objectifs, pour en analyser les dynamiques comme les difficultés, les questions soulevées, les

explications possibles. Ils pourraient aussi utilement faire ressortir l'évolution du paysage, du contexte et inviter à une relecture commune des objectifs.

Les rapports reproduisent pas à pas le texte du programme annuel pour mettre en valeur les principaux résultats et « renseigner » les indicateurs tels qu'ils ont été formulés à l'origine.

Cette pratique permet difficilement de tirer le bénéfice de l'expérience pour mieux adapter les programmes suivants.

## 2.3 L'impact de l'outil convention

Il est quasiment impossible d'apprécier l'impact d'une convention sur une période courte (trois ans) dans un domaine où les résultats ne sont pas garantis puisque la coopération décentralisée demeure, in fine, l'action totalement libre de chaque CT qui s'y engage.

Néanmoins, on peut relever que l'existence de la convention a permis de renforcer le rôle de CUF au profit de toutes les CT, de faciliter la passation d'accords avec de nombreuses associations d'élus locaux dans les pays du Sud ou des PECO.

Les impacts de ce type peuvent augmenter sensiblement ; ils sont déjà le signe de tendances qui correspondent aux objectifs généraux poursuivis.

Néanmoins, le peu de connaissances de nombre d'interlocuteurs de l'existence de cette convention et plus encore de son contenu limite encore sévèrement cet impact.

## 3 Aperçu synthétique de l'analyse

### 3.1 Aperçu synthétique selon les critères d'évaluation

En résumé, on voit se dégager un certain nombre de constatations pour chacun des trois groupes de critères :

**La pertinence et la cohérence sont en général confirmées** pour la quasi-totalité des actions projetées et mises en œuvre. Néanmoins, l'absence d'options stratégiques explicites empêche que cet ensemble d'objectifs et d'activités soit structuré, que des priorités apparaissent. Cela ne permet donc pas de vérifier la cohérence de l'ensemble et surtout sa pertinence eu égard au contexte socio-politique en France comme dans les pays partenaires.

**L'efficacité et surtout l'efficience présentent un tableau contrasté.**

La diversité excessive des objectifs poursuivis et l'absence d'une programmation complète (c'est-à-dire assortie d'options détaillées par action en matière de méthodes, de volume d'action, de collaborations, d'identification préalable des moyens nécessaires) entraîne que certaines actions engagées n'atteignent pas le niveau d'efficacité voulu, notamment quant au volume souhaité, au public concerné.

La principale question est toutefois celle de l'efficience dans la mise en œuvre des fonctions d'information, de formation et d'appui-conseil en particulier. Le retard pris dans la connaissance des autres offres de services, des autres centres de compétences, l'absence de finalisation d'accords avec les principaux autres acteurs (réseaux régionaux, centres de formation, etc.) ne permettent pas encore de faire jouer les synergies indispensables.

**Dans ces conditions, les impacts durables sont variables et susceptibles d'améliorations sensibles dans plusieurs domaines**, notamment par une maîtrise du suivi dans le temps, une meilleure prise en compte de la répartition des impacts sur des publics mieux définis, y compris le souci d'impacts directs sur les associations d'élus au Sud et dans les PECO, condition d'une multiplication des effets positifs auprès des partenaires étrangers des coopérations décentralisées.

Enfin l'analyse fait ressortir que le mode de formulation de la convention et surtout la pratique de dialogue des deux partenaires de cette convention à l'occasion des bilans et programmes annuels pourraient favoriser davantage l'appréciation des difficultés rencontrées, des évolutions à prendre en compte et, à partir de là, des ajustements appropriés dans les objectifs et la répartition des moyens.

### 3.2 Une question de positionnement à résoudre

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la convention d'objectifs ont en commun de refléter une série de questions de positionnement :

**1) Positionnement par rapport aux besoins.** Il n'est pas possible de tout faire efficacement et durablement. Des priorités sont à chercher et à déterminer. Des outils sont à compléter ou à adapter.

**2) Positionnement par rapport à l'offre.** Comment identifier les services, les appuis déjà assurés (souvent dans un cadre de proximité favorable pour les collectivités)? Quels besoins ne sont pas satisfaits? Quelles offres complémentaires sont utiles?

**3) Positionnement institutionnel.** Comment finaliser et rendre opérationnelles les relations amorcées avec les associations nationales françaises d'élus? Comment élargir et structurer le champ de relations avec les collectifs d'ONG afin de mieux prendre en compte l'immense besoin de concertation entre les deux catégories d'acteurs du développement local? Quelles relations avec les ambassades, avec les associations nationales d'élus locaux dans les pays partenaires?

**4) Positionnement dans le temps.** Comment dépasser les événements, les limites d'une mission, d'une réunion et organiser un véritable suivi?

**5) Positionnement par rapport aux utilisateurs**

La convention d'objectifs, par l'argent public qu'elle met à disposition, vise l'ensemble des collectivités. Mais il est légitime que les adhérents accèdent à plus de services ou dans d'autres conditions. Lesquelles?

Comment développer de manière équilibrée et cohérente avec les objectifs de la convention des actions qui atteignent un large public et des actions qui demeurent au bénéfice principal des membres actifs? Quelles méthodes, quels outils pour diffuser efficacement l'information, les innovations?

**6) Positionnement entre acteurs au sein de CUF.** Pour valoriser les compétences propres de chacun et obtenir la capacité optimale d'action pour la mise en œuvre de la convention, quelle répartition légitime et réaliste des rôles entre les membres actifs et les permanents?

**7) Positionnement réciproque des deux partenaires de la convention.**

Quel dialogue à partir des bilans annuels d'exécution et des programmes annuels?

Quelle ouverture dans ce dialogue à l'expression des autres acteurs d'appui aux CT?



## **CHAPITRE 3**

### **Conclusions et recommandations**



Au terme de cet état des lieux et de son analyse évaluative, certaines conclusions se dégagent. Elles constituent la base pour l'action future.

# 1 Les principales conclusions

La Convention d'Objectifs MAE-CUF (2000-2003) présente un certain nombre de points forts qui sont autant d'atouts à valoriser, et divers points faibles qui sont des aspects à améliorer, des choix à effectuer, des obstacles à éliminer.

En continuité avec l'analyse évaluative qui vient d'être présentée, ces conclusions concernent les atouts comme les améliorations à apporter successivement selon trois angles de vue :

- celui des actions menées dans le cadre de la convention,
- celui de l'organisation et des méthodes
- enfin celui de la formulation de l'outil contractuel que constitue la convention.

## 1.1 Les atouts

### 1.1.1 Une association de collectivités territoriales particulière, spécialisée et expérimentée

L'association Cités Unies France occupe, à l'examen du paysage institutionnel, *une position particulière* parmi toutes les autres structures de collectivités territoriales ou d'appui à la coopération décentralisée :

- **elle associe des collectivités de tous niveaux** géographiques et de tous types (régions, départements, communautés d'agglomération, syndicats de communes, communes) parmi des associations de collectivités ou d'élus locaux distinctes par degré ;
- elle est spécialisée sur le thème de la coopération décentralisée parmi des associations d'élus ou de collectivités généralistes ;
- elle est active au niveau national parmi des structures régionales de plus en plus nombreuses ayant un objet similaire d'appui à la coopération décentralisée ;
- elle intervient dans une grande partie des zones du monde ;
- elle travaille au cœur de multiples réseaux de compétences spécialisées (dans le domaine de l'eau et des services urbains, de la santé, de l'éducation, des transports urbains...).

*Elle tient ainsi une position charnière multidirectionnelle en matière de coopération décentralisée :*

- entre le niveau international et le niveau des régions françaises,
- entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales engagées dans des partenariats de coopération
- entre ces collectivités et les organisations de solidarité internationale (acteurs de coopération sur les mêmes territoires et pour le même développement local)
- entre acteurs de coopération en France ou en Europe et acteurs du développement local et de coopération dans les pays du Sud et les PECO.

*L'association C.U.F. a accumulé depuis plus de vingt ans une expérience et constitue un réseau* de collectivités et d'élus motivés appuyé par une équipe de permanents qui forment, ensemble, un capital de compétences et de dynamisme.

*Ce capital humain et militant permet à CUF d'assumer* les fonctions multiples qu'exigent la promotion et l'accompagnement des actions et des démarches de coopération décentralisée des collectivités territoriales :

- d'information réciproque entre les pays partenaires ;

- d'échanges,
- de concertation,
- d'initiatives,
- de capitalisation.

Cette position, cette expérience, ce capital humain d'élus comme de permanents en ont fait et continuent de faire l'un des partenaires légitimes du MAE dans sa politique de promotion de la coopération décentralisée.

## 1.1.2 La convention d'objectifs : un cadre d'action stable et souple qui valorise les atouts

### A) Les points forts dans l'action

Cette convention aux objectifs très vastes a notamment permis, au travers d'une série d'actions concrètes et régulières :

- **de mobiliser de nombreuses collectivités territoriales autour de manifestations phares de sensibilisation, d'information et de réflexion sur la coopération décentralisée** avec de nombreux pays (assises ou journées de la coopération décentralisées contribuant à relancer ou à faire franchir de nouvelles étapes dans des pays où les partenariats sont anciens (Pologne, Maroc, Burkina Faso, ...); organisation de visites de délégations d'élus pour enclencher des partenariats dans des pays où la coopération décentralisée était inexistante ou très limitée ou tombée en léthargie (comme en Afghanistan ou en Palestine ou au Liban...);
- **de multiplier le nombre de groupes pays et d'en soutenir la capacité reconnue d'échanges, de concertation, d'innovation, de développement des volets d'appui institutionnel** dans les partenariats en relation avec les progrès de la décentralisation dans de nombreux pays;
- **d'organiser un nombre progressivement croissant de groupes thématiques réunissant des collectivités d'un même groupe pays ou de groupes pays différents** sur des questions communes particulièrement importantes dans la vie des partenariats (comme en particulier l'accès aux services publics, les questions de jeunesse, la politique sociale de la ville, le développement durable, ...); ces groupes thématiques ont apporté la preuve de la contribution que pouvaient apporter les collectivités dans l'approche de certaines questions clefs du développement local et d'organiser l'expression de cette contribution au niveau international dans le cadre des conférences mondiales spécialisées (par exemple à Johannesburg, Kyoto, ...).
- **d'accompagner l'expression concertée des collectivités territoriales et des OSI à l'occasion de la définition des orientations de coopération** dans le cadre des commissions mixtes;
- **de faire évoluer les approches de coopération des collectivités** par les confrontations au sein des groupes pays et des journées de formation,
- **de partager les compétences spécifiques des élus membres et des initiatives** par la publication et la diffusion de travaux de capitalisation,
- **d'initier et d'accompagner une nouvelle génération de projets concertés** (avec le soutien d'un outil financier spécifique - le FICOD-).

### B) Les points forts dans l'organisation et dans les méthodes

- de montrer la capacité de ce mode de travail en commun que sont les groupes pays, à s'adapter à des problématiques et des attentes différentes selon les pays,
- de mobiliser les compétences d'élus,
- de mettre à disposition des CT une équipe permanente compétente,
- de développer des relations diverses et nombreuses et d'en amorcer la structuration en réseaux.

### *C) Les points forts dans la formulation contractuelle d'un partenariat MAE/CUF*

- de faciliter une mobilisation accrue de ressources autres que celles du MAE (part des ressources de cotisation conservée par CUF au profit de l'appui aux CD des CTO françaises, conventions passées avec d'autres ministères (MJS, Equipement etc.)
- d'assurer la formulation concertée d'une programmation et d'un calendrier annuels de travail.

## **1.2 Des difficultés à résoudre, de nouvelles étapes à franchir**

Les dynamiques libérées ou soutenues ont, dans le même temps, fait apparaître certaines difficultés, des questions à résoudre.

### **1.2.1 dans l'action**

#### *A) Deux préoccupations majeures*

- 1- un besoin de définition de stratégie (quant aux activités, quant aux publics, quant aux méthodes, quant aux alliances...) et à partir de là, la nécessité de choix, de priorités quant :
  - \* aux thèmes d'activités,
  - \* aux zones ou niveaux géographiques visés en France, en Europe et parmi les zones de partenariat des coopérations décentralisées,
  - \* à l'importance des fonctions de capitalisation et d'innovation, de veille sur les évolutions en cours de contexte et de méthodes.
- 2- la maîtrise de la cohérence dans le temps et l'organisation en conséquence du suivi des actions, à commencer par leur prise en compte dans le cadre de la programmation annuelle.

#### *B) Commentaires*

a) L'ampleur de la tâche pour atteindre les objectifs fixés, la transformation du paysage de la coopération décentralisée (évolution dans les attentes des collectivités partenaires, transformations législatives en matière de décentralisation notamment, multiplication et développement des capacités des réseaux régionaux d'appui à la coopération des collectivités territoriales et des OSI, déconcentration des crédits, émergence des politiques de relations internationales des associations locales d'élus...), le souci croissant des collectivités locales françaises quant à la sensibilisation et la motivation des populations de leur territoire au sujet de la coopération décentralisée, tout cela oblige à des choix stratégiques forts et explicites.

Dans la convention d'origine comme dans les documents de programmes les différentes actions envisagées sont listées sans pondération, sans indications des synergies entre elles, sans identification des articulations recherchées avec des actions menées par certains partenaires...

Par voie de conséquence, deux autres constatations semblent problématiques.

b) Le suivi des actions dans le temps

Faute de perspectives explicites quant aux prolongements dans le temps des différentes actions entreprises, ce suivi ne peut pas être prévu et organisé. Il devient de ce fait aléatoire.

c) La diffusion et la valorisation des expériences et des résultats sont sous-exploitées. Ces tâches importantes pour accroître les impacts supposent des options en matière de public visé, d'actions clefs à mettre en exergue. De telles options permettraient d'aller au-delà « d'actions de diffusion standard ».

### **1.2.2 dans l'organisation et dans les méthodes**

Sous cet angle de vue, trois points méritent d'être retenus en priorité :

**a) Des compétences sous-utilisées.** Dans un contexte d'objectifs vastes et peu hiérarchisés, d'options pratiques peu précises, il est plus difficile d'utiliser les compétences auxquelles le réseau

CUF permet d'accéder. Ceci est particulièrement vrai pour les compétences des élus militants des CT adhérentes.

b) La même raison explique sans doute **les lenteurs enregistrées dans la formalisation d'accords avec les autres** associations d'élus, avec les réseaux régionaux ou avec les collectifs associatifs. L'importance de tels accords est reconnue par tous, mais il est difficile d'aboutir à partir de contenus et de perspectives insuffisamment claires pour que chacun s'y situe.

Pour valoriser le potentiel d'interface de CUF, ces accords seraient utiles sur des points et des thèmes précis dans quatre directions :

- les associations généralistes d'élus et de collectivités territoriales + les réseaux régionaux,
- les collectifs d'OSI,
- les associations ou fédérations d'élus locaux des pays du Sud ou des PECO,
- les SCAC des ambassades de France de ces pays.

**c) Un déficit d'outils et des bases de données mal adaptées.**

Un travail de CUF plus fondé sur un transfert de méthodes et sur un échange régulier d'informations utiles avec des partenaires se développe à partir d'outils élaborés ; également sur la base d'un partage des bases de données. Ce domaine est insuffisamment exploré à CUF comme chez ses partenaires et les réticences en matière de partage des données sont de fait réciproques.

### **1.2.3 dans la formulation contractuelle d'un partenariat MAE/CUF**

Cinq points sont à souligner :

**a) La convention ne fournit pas d'indications précises et pas plus de critères quant aux actions qui sont ou non dans la convention.**

À quel titre une intervention de CUF dans l'organisation de journées de la coopération décentralisée pour l'un ou l'autre pays peut-elle et doit-elle donner lieu à un financement complémentaire ?

**b) D'une façon plus générale, les différents instruments de la convention (convention cadre, protocole de financement, programmes annuels etc.) ne permettent pas de relier la subvention annuelle attribuée et les différents éléments du programme annuel.**

**La formulation du budget** par composante (animation, groupes pays, services, animation régionale) et dans ce cadre par une simple ventilation entre frais de personnels, coûts spécifiques et frais de déplacements, n'incite ni l'une ni l'autre des parties à indiquer les priorités retenues pour chacune de ces composantes.

**c) Un besoin de programmation réellement opérationnelle**

c'est-à-dire qui :

\* s'appuie sur une évaluation des résultats atteints et de l'appropriation des solutions adoptées pour le programme écoulé,

\* traite clairement non seulement des actions envisagées mais pour chacune des sept

autres questions clefs d'une programmation : quand (le calendrier), où (les lieux de l'action), combien (le volume), comment (les méthodes choisies), par qui (l'acteur responsable), avec qui (les collaborations prévues) et enfin avec quoi (les moyens nécessaires en compétences, en ressources financières voire matérielles).

**d) Une relation partenariale insuffisamment formalisée** notamment pour l'analyse des bilans d'activité et l'élaboration des programmes.

**e) une absence de partage collectif entre le MAE et ses principaux partenaires** (CUF, réseaux régionaux, AEL, Collectifs ONG, CFSI etc.) des bilans et des orientations relatifs à la coopération décentralisée et des conséquences sur les mandats des uns et des autres.

**Dans cette optique, on peut résumer les enseignements à tirer de l'expérience de cette convention, par les axes suivants sur lesquels baser des propositions concrètes pour l'avenir :**

- 1) Éviter la dispersion des efforts et des moyens et assurer le suivi des actions menées dans le cadre d'une stratégie lisible et opérationnelle ;
- 2) S'appuyer davantage sur des outils et sur la compétence des élus pour mener des actions partagées avec les autres acteurs de l'appui à la coopération décentralisée des CT ;
- 3) Développer la relation MAE/CUF dans un cadre contractuel précis et de dialogue partenarial.

## 2 Recommandations

### 2.1 Des orientations affirmées

Les recommandations sont donc présentées selon trois axes qui correspondent successivement à l'action, aux méthodes et enfin à la pratique du partenariat. Elles font l'objet de deux tableaux récapitulatifs en fin de chapitre : le premier résume les propositions et en montre les articulations ; le second situe ces propositions par rapport aux différents positionnements à améliorer décrits en fin de chapitre 2.

#### 2.1.1 Des orientations de base

Ces recommandations sont fondées sur deux constats généraux :

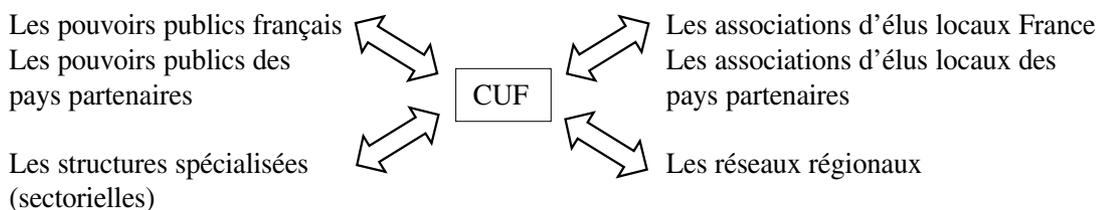
- 1) La convention de partenariat entre le MAE et CUF est une contribution importante parmi d'autres à la promotion de la coopération décentralisée. C'est une contribution à une mission de service public qui vise donc toutes les CT adhérentes ou non de CUF.
- 2) Elle est orientée en fonction des besoins des CT et des compétences spécifiques de CUF, en particulier sa capacité d'interface multidirectionnelle (rappelée au début de ce chapitre 3) entre tous les acteurs de la coopération décentralisée en France et dans les pays partenaires.

#### 2.1.2 Commentaires

##### Une place spécifique pour CUF dans le paysage institutionnel de l'appui aux CT

CUF est un acteur parmi d'autres acteurs. Son originalité est sa place charnière, sa capacité d'interface avec une diversité d'acteurs de la coopération décentralisée, des appuis dont elle a besoin et des acteurs du développement local avec lesquels elle doit s'articuler. C'est aussi sa possibilité d'être un défricheur des thèmes à creuser pour plus de pertinence et d'efficacité dans la coopération décentralisée.

Il serait important que le document de contractualisation du partenariat MAE-CUF explicite cette position spécifique de facilitateur des relations et des articulations entre quatre pôles d'acteurs :



Quelques précisions sont utiles sachant qu'il s'agit de questions de coopération décentralisée et d'approfondir la place de CUF dans le paysage institutionnel :

- ***l'interface avec les pouvoirs publics français*** concerne le MAE (services centraux et ambassades) mais aussi :
  - \* les SGAR (compte tenu de la décentralisation et de la déconcentration en cours) et notamment l'harmonisation des pratiques selon les régions françaises ;
  - \* d'autres ministères français dont l'action internationale est potentiellement importante en relation avec la coopération décentralisée (Fonction publique, Agriculture, Equipement, Environnement, Santé, Justice, Affaires Sociales...).
- ***l'interface avec les pouvoirs publics des pays partenaires.***

Ceci concerne à la fois l'articulation des coopérations décentralisées avec les politiques nationales des pays concernés mais aussi l'intégration des relations des coopérations décentralisées avec les autorités locales comme un élément normal et régulier.
- ***Avec les associations d'élus locaux, sont en question :***
  - \* les relations entre les différents niveaux géographiques concernés (région, départements et communes ou communautés de communes) ;
  - \* les relations (en matière de coopération décentralisée) entre ces associations et les structures mondiales d'associations d'élus ;
  - \* le renforcement des associations d'élus locaux des pays partenaires en matière de coopération décentralisée et de partenariats inter CT.
- ***Par structures spécialisées,*** on entend celles dont l'action peut concerner directement l'action des CT dans le cadre de leurs prérogatives et par conséquent de leurs partenariats avec d'autres CT dans le monde. Ces structures peuvent être sectorielles (exemple PSEau, structures de formation d'agents territoriaux, associations de professionnels spécialisés...); elles peuvent aussi être des structures internationales (BIT, PNUD, Banque mondiale, OMS, UNICEF...).
- ***Le groupe «Réseaux régionaux»*** recouvre une réalité complexe que l'on peut au moins ramener à trois sous-groupes :
  - \* les réseaux à vocation régionale, déjà structurés et expérimentés (type RESACOOOP, HORIZONS SOLIDAIRES, CERCOOP, etc.);
  - \* les réseaux en cours de structuration ;
  - \* les organismes locaux d'appui qui n'ont pas encore le champ géographique d'influence, la gamme de compétences et la structure de moyens nécessaires pour jouer le rôle de réseau régional d'appui aux coopérations décentralisées.

## **2.2 Trois axes de recommandations**

Les recommandations sont déclinées selon trois axes :

- axe n°1 Une action ciblée pour un impact plus fort
- axe n°2 Des fonctions et des moyens d'action privilégiés
- axe n°3 Un contrat opérationnel

### **2.2.1 Axe n°1 Une action ciblée pour un impact plus fort**

Dans cette optique de contribution spécialisée valorisant la capacité d'interface de CUF, il semble important de fixer désormais à un nouvel accord de partenariat MAE/CUF des objectifs (et des activités correspondantes) ciblés et limités en référence à une stratégie explicite.

## A) Cinq objectifs ciblés

Au regard des besoins des CT en matière de coopération décentralisée ainsi que de la position et des compétences de CUF, quatre objectifs se dégagent :

### 1) Le développement et l'amélioration de l'information

Plus précisément cela signifie :

- agir sur le rassemblement des informations, leur actualisation continue, leur mise en cohérence, leur diffusion, leur accessibilité ;
- concernant les partenariats, les pratiques, les politiques, les pays et CT partenaires, les programmes de coopération, etc.
- à partir des différentes sources en France, en Europe comme dans les pays Sud et PECO partenaire ;
- rassembler et diffuser des premières informations concernant des pays qui n'abritent pas encore de partenariats de coopération décentralisée mais vers lesquels une action volontariste paraît utile et possible.

*Concernant l'information sur les pays partenaires (actuels ou potentiels) à destination des CT.*

En relation avec les associations d'élus locaux de ces pays, avec les SCAC, voire avec d'autres organismes, il est possible d'alimenter régulièrement une base de données accessibles par toutes les CT. Au-delà des informations générales sur le pays, ces informations utiles concernent tout autant l'évolution de la réglementation, l'actualité de la mise en exécution des programmes de coopération, les interventions des OSI dans le pays, ...

Des difficultés existent pour organiser ce type d'informations, mais elles paraissent pourtant relativement simples à surmonter à partir d'une volonté partagée d'actions repérées et menées en commun.

#### À titre d'exemple

CUF et le SCAC de Dakar au Sénégal réalisent ensemble une base de données ; un assistant technique de ce SCAC a assuré deux ans de suite une information - formation dans le groupe pays.

De la même façon, une coopération active avec l'ambassade à Bratislava a permis l'élaboration en commun de la base de données en Slovaquie et la tenue pratiquement chaque année d'une manifestation importante, etc.

**CUF peut avoir une responsabilité particulière à ce sujet pour, avec le MAE et ses ambassades,** définir une charte de bonnes relations, montrer des exemples de collaborations efficaces et parfois novatrices, diffuser ces propositions auprès de ses membres et les mobiliser pour qu'ils élargissent cette diffusion en direction des autres coopérations décentralisées non-membres de CUF mais participantes de réseaux régionaux par exemple.

*Concernant l'information sur les CT à destination des partenaires du Sud ou des PECO.*

Il est utile de prendre en compte à ce sujet, la rapide extension de l'accès pratique à Internet. Des informations sur chaque CT engagée dans la CD sont ainsi accessibles par ce canal à un grand nombre d'acteurs.

On doit par ailleurs **souligner que, pour alimenter la réflexion prospective,** il ne s'agit pas seulement de rassembler et de diffuser des informations au premier degré sur les réalisations existantes. Il importe plus encore de faire apparaître les éléments qui marqueront les conditions des partenariats dans l'avenir (évolution des formations des cadres territoriaux, rythme de la progression urbaine, ...)

## 2) Promouvoir la concertation et les articulations

Cet objectif vise les concertations et les articulations entre CT, entre les actions de coopération décentralisée et les programmes de coopération publique bi et multilatérale, entre les actions des CT et celles des OSI.

Cet objectif est en relation directe avec la vocation d'interface de CUF. Sa position charnière lui permettrait de :

- développer en priorité des rencontres entre acteurs CT et non CT, entre opérateurs et structures de réflexion ou de formation,
- proposer aux acteurs de statuts différents (CT, OSI, organismes spécialisés) des projets communs et de renforcer sa participation aux initiatives développées dans le cadre du CFSI,
- inventorier et diffuser auprès des intéressés, les opportunités d'articulation voire de coopération entre coopération décentralisée et programmes bi ou multilatéraux (dans le sens de ce qui a été effectué pour le Tchad).

## 3) L'animation de la capitalisation et de la valorisation :

La capitalisation et la valorisation sont particulièrement importantes à propos :

- de l'expérience des CT en matière de partenariat - identification des besoins, programmation, contractualisation, gestion des flux financiers, association des partenaires de la société civile et des populations chez les deux partenaires, ...),
- des études et des solutions techniques appropriées intéressant les domaines de compétence des CT du Sud et des PECO,
- des compétences mobilisables au sein des CT françaises (via des jumelages de services ou organismes, des accueils en stages, ...).

C'est un domaine où il est enrichissant de pouvoir rapprocher et faire contribuer à la même réflexion, des travaux menés dans différents pays, des nouvelles pratiques expérimentées... (sur des sujets de fond comme la prise en compte de la lutte contre la pauvreté). Avant ce stade, il y a toute une habitude à créer, un matériau à rassembler... au sein de CUF, de ses adhérents, d'autres structures partenaires. Cette habitude viendra en partie grâce aux travaux thématiques auxquels CUF participe ou qu'elle anime.

*La responsabilité de CUF dans les travaux thématiques* n'est pas celle d'un organisme de recherche ou d'un bureau d'études. Elle est celle d'une association de collectivités et donc de faire valoir dans les travaux thématiques les préoccupations, le vécu, les contraintes et les approches des collectivités, la perception des usagers qui sont en même temps leurs électeurs et des citoyens entraînés dans une dimension internationale, le souci du développement local global au-delà des aspects sectoriels du thème travaillé.

## **Quels critères peut avoir CUF pour maîtriser le développement de cette fonction de capitalisation/approfondissement thématique dans son volume, dans ses modalités et dans sa valorisation ?**

Un critère central est celui de l'engagement concret dans les travaux d'un certain nombre d'élus ou de responsables des collectivités. Cet engagement de membres au-delà des permanents de CUF est un élément déterminant dans l'adaptation des moyens humains au nombre de chantiers ouverts. La participation plus active d'élus fera prévaloir la publication et/ou la diffusion de résultats tels que les attendent les coopérations décentralisées, en relation avec leurs partenariats et leurs actions sur le terrain.

## 4) La prospective

Il s'agit là d'un besoin objectif (compte tenu de la rapidité des évolutions en cours en France comme dans les différents pays du Sud et des PECO) mais mal identifié par les CT et leurs élus comme par les associations. La place de CUF au niveau national et international, la diversité de ses adhérents et de leurs pratiques, sont des atouts pour contribuer à répondre à ce besoin. Cer-

tains thèmes nécessitent une veille attentive et des initiatives pour faire progresser l'analyse des transformations en cours, notamment :

- l'évolution de la décentralisation dans les pays Sud et PECO (textes et conditions pratiques),
- les pratiques de partenariat
- les solutions techniques utilisables et les conditions économiques de mise en œuvre pour les services d'intérêt collectif...
- et plus généralement les obstacles au développement des partenariats de coopération décentralisée (politiques, circuits de financement, etc.).

Il serait positif que ce travail de prospective prenne une place par lui-même et ne demeure pas confondu dans l'ensemble des travaux de capitalisation et d'approfondissement thématique.

### **5) Poursuivre ces objectifs majeurs avec deux soucis complémentaires**

Enfin, deux soucis peuvent utilement donner une marque particulière à la démarche de mise en œuvre par CUF des actions prévues pour l'atteinte des objectifs centraux. Ils ne sont pas poursuivis pour eux-mêmes mais ils devraient influencer les choix en matière d'information, comme en matière de concertation ou de capitalisation. Ces deux soucis spéciaux sont :

#### *a) Élargir le champ géographique de la coopération décentralisée*

Élargir le champ des solidarités des CT en favorisant la découverte de nouveaux pays, de nouvelles zones, c'est enrichir les motivations, les pratiques des coopérations décentralisées, confrontées à d'autres habitudes de coopération, de gestion du développement local. CUF a montré sa capacité à mobiliser des CT pour découvrir notamment les pays du pourtour méditerranéen.

Cette approche de nouveaux pays et de nouvelles zones est aussi une occasion pour l'ensemble des coopérations décentralisées de découvrir d'autres approches de développement et de coopération, d'autres circuits d'information.

#### *b) Assurer le suivi des actions entreprises*

La limitation des priorités accordées en matière d'actions à mener, permet de faciliter la prise en charge du suivi dans l'action, indispensable mais souvent négligé. Ce suivi correspond à une relation régulière sur un objet concret, avec les partenaires locaux. C'est aussi l'occasion de suivre dans le concret, l'impact des formations dispensées, la diversité des modes de fonctionnement des coopérations décentralisées en France. Ce souci a ainsi une forte relation avec l'objectif information et l'objectif capitalisation.

### ***B) Une stratégie explicite***

Il est essentiel pour pouvoir préciser les objectifs, apprécier les moyens nécessaires, définir les indicateurs, organiser l'affectation des moyens humains, opter entre les méthodes, négocier les accords avec les autres acteurs de la promotion de la coopération décentralisée, que des stratégies soient réfléchies, adoptées et formulées :

- stratégie générale au regard des objectifs généraux de promotion de la coopération décentralisée,
- stratégie quant aux publics visés,
- stratégie de communication,
- stratégie quant aux niveaux géographiques en France,
- stratégie quant aux pays et zones dans le monde.

L'explicitation de la stratégie générale et des stratégies particulières est l'élément de base pour donner tout son sens au dialogue des deux partenaires de la convention (MAE et CUF).

## 2.2.2 Axe n°2

### Des fonctions et des moyens d'action privilégiés

#### *A) Des accords de partenariat multiples avec les autres acteurs de la promotion de la coopération décentralisée*

Pour ces quatre objectifs, CUF n'est pas le seul acteur. Il s'agit donc pour CUF de constituer et/ou **d'animer les «espaces d'action et de gestion en commun» au niveau national et international dans les quatre domaines (information, concertation, capitalisation et prospective).**

Les accords avec les autres acteurs sont ainsi une priorité déterminante à démarrer sur des bases concrètes et à développer au fur et à mesure de l'expérience vécue avec chacun d'eux.

Certaines collaborations sur un objet précis et certains services réciproques (CUF-Associations généralistes d'élus) sont rapidement identifiables. Ces actions concrètes constitueront une première base solide pour des conventions de partenariats qui ne justifient pas de longues périodes d'études et de négociations pour autant que celles-ci seraient démarrées sur des bases saines : la reconnaissance réciproque de l'indépendance et de la légitimité spéciale de chacun. Par la suite, l'habitude du travail en commun et la connaissance mutuelle qui en résultera permettront d'élargir si cela est utile, le champ des collaborations et des conventions qui les organisent.

L'objectif de développement effectif des actions concertées, (au-delà des projets communs de coopération décentralisée type FICOD) conduit à organiser au maximum le travail sous forme d'opérations menées en commun avec d'autres structures d'appui ou d'autres associations de CT et le plus souvent possible en pool avec des collectifs d'OSI (par exemple pour les bases de données, pour les rencontres par pays, pour le montage des projets, pour les travaux de capitalisation...). Cela se pratique déjà dans quelques cas et peut devenir plus fréquent.

Enfin, tant l'objectif d'ouverture de l'information depuis et vers les pays partenaires que le souci d'élargir le champ des coopérations décentralisées vers des zones et des pratiques nouvelles, trouvent leurs prolongements dans l'importance donnée aux conventions de partenariat passées avec des organismes locaux d'élus ou des organismes internationaux spécialisés.

#### *B) Cinq fonctions prioritaires*

Pour atteindre les objectifs fixés dans la convention, certaines fonctions apparaissent prioritaires :

- les bases de données,
- les échanges et la mise en relation avec les personnes ou structures ressources,
- la sensibilisation,
- la communication - diffusion (ciblée selon les besoins vérifiés...),
- les études et travaux (de prospective, thématiques...).

Le souci de l'information conduit naturellement à mettre en avant divers aspects liés à la mise en œuvre de cette fonction. Les propositions faites ici mettent l'accent sur :

- l'actualisation de l'information de façon rapide et régulière,
- l'efficacité à travers le partage des banques de données, notamment des différents acteurs qui, à un titre ou un autre, sont financièrement appuyés par le MAE,
- l'interactivité des sites pour associer directement présentation de l'information et possibilités de compléments voire de discussions.

#### *C) Des moyens d'action privilégiés*

L'explicitation des stratégies, la formulation de programmes précis centrés sur les quatre objectifs proposés fourniront l'occasion de hiérarchiser et de coordonner l'affectation des moyens humains et financiers disponibles pour la mise en œuvre de la convention. CUF a pour la plupart l'expérience de ces moyens qu'il a déjà mis en place. L'importance qui leur est accordée et leur usage méritent toutefois d'être repensés (notamment en ce qui concerne le site Internet et la production

et/ou la diffusion d'outils pour les coopérations décentralisées mais aussi l'utilisation de l'instrument que représentent les groupes pays).

Les moyens ou instruments à privilégier semblent être (vu les objectifs ciblés):

- Un site Internet interactif (animé et actualisé en permanence)
- Des groupes pays (échanges, capitalisation, information, participation aux commissions mixtes)
- Des groupes thématiques (échanges, capitalisation et prospective)
- Des publications (outils, capitalisation, études)
- Une cellule d'accueil et de mise en relation avec les «ressources»
- Des actions-phares (rencontres spécialisées, missions de mises en contact, journées de la coopération décentralisée par pays...).

Par ailleurs, il serait favorable que ces moyens soient mis en œuvre prioritairement par la mobilisation des compétences des élus des CT adhérentes (et non adhérentes dans la mesure du possible).

#### ***D) Des participations actives et spécifiques à des actions initiées par d'autres acteurs de la promotion de la coopération décentralisée.***

Le centrage de l'action de CUF dans le cadre de la convention sur quatre objectifs et sur les fonctions qui y correspondent, ne signifie pas pour autant que CUF abandonne toute activité dans d'autres domaines (par exemple la formation, l'appui-conseil aux projets, la participation à diverses rencontres internationales).

Dans l'optique proposée, ces fonctions sont:

- a) induites, c'est-à-dire que CUF intervient dans ces domaines dans la mesure où son action sur les objectifs ciblés lui permet une contribution utile;
- b) des contributions à des actions collectives initiées par d'autres structures spécialisées sur l'un ou l'autre aspect ou dont le positionnement de proximité est plus favorable.

Ceci serait ainsi particulièrement le cas pour:

- les actions de formation, d'appui-conseil aux projets initiés dans un cadre régional ou local.
- la représentation de l'expérience et de la réflexion des CT en matière de coopération décentralisée, au niveau des instances internationales générales ou spécialisées, des réunions et sommets internationaux thématiques.
- les actions de sensibilisation et d'éducation au développement (comme cela est déjà pratiqué par CUF avec le CRID).

### **2.2.3 Axe n°3 Un contrat opérationnel entre le MAE et CUF**

Afin de faire de la convention, un outil de dialogue et de pilotage entre les partenaires contractants, il semble possible de proposer les mesures suivantes en termes de formulation (A) et de pratique de la convention (B):

#### ***A) Des objectifs et des actions formulés de manière plus opérationnelle***

Trois améliorations semblent opportunes:

- la formulation des programmes,
- les instruments de suivi et d'ajustement,
- la lisibilité des budgets.

### 1) Expliciter les stratégies, les objectifs, les programmes et les hypothèses

- a) Les programmes seraient utilement présentés en référence à un exposé circonstancié de la **stratégie** générale adoptée et des stratégies spécifiques d'information, de communication, de diffusion des publications...
- b) Décliner les **objectifs spécifiques en référence directe aux objectifs généraux** et aux options stratégiques,
- c) Préciser **par objectif l'ensemble des actions envisagées** (quelle que soit l'unité opérationnelle chargée de réaliser chaque action), les hiérarchiser et les structurer par sous-ensembles cohérents
- d) Préciser **les autres acteurs** dont il est attendu qu'ils participent à l'action et pour quelle contribution.
- e) préciser dans l'accord de partenariat **les conditionnalités** qui concernent réciproquement chacune des deux parties (par exemple sur l'affectation de personnels ou de ressources, sur des délais maximum pour la mise en place de certains outils, de certains accords (par exemple avec les réseaux régionaux) ou encore pour la mise en place d'une base de données consolidée en matière de partenariats de coopérations décentralisées (entre l'AECL, la MCNG, ...).
- f) Récapituler l'ensemble de ces indications dans le cadre de **vrais programmes** (répondant aux 8 questions clefs (que faire, quand le faire, où le faire, combien faire, comment faire, qui fait, avec la collaboration de qui, avec quels moyens).

### 2) Indiquer les instruments de suivi et d'ajustement qui seront mis en place et notamment :

- a) Réviser la liste des **indicateurs** pour ne retenir que ceux qui sont effectivement renseignables et dont la signification n'est pas ambiguë par rapport à l'action prévue dans la convention. Distinguer en particulier les indicateurs d'activité et les indicateurs d'évolution par rapport aux objectifs (indicateurs de résultats). Mettre en place les instruments de mesure appropriés pour « renseigner » les indicateurs (moins nombreux) retenus (y compris la réalisation éventuelle de courtes études utiles pour approfondir la signification de certaines données, certains comportements des CT en matière de coopération décentralisée...).
- b) Indiquer **le plan type des programmes et des rapports** propres à faciliter l'appréciation des résultats par les deux parties, les décisions à prendre dans l'ajustement des objectifs et des buts poursuivis.
- c) Prévoir un **processus annuel d'évaluation interne partagée** comme élément de la préparation du programme de l'année suivante.

### 3) Une organisation lisible du financement

À une convention portant sur des objectifs ciblés doit correspondre un budget lui-même ciblé pour l'essentiel (sachant que la partie de la subvention affectée aux coûts de structure contribue légitimement et pour un pourcentage approprié aux frais généraux de CUF).

Dans ce but, il est possible de suggérer :

- a) *Une présentation des budgets qui permette de rapprocher les objectifs et les moyens.* Cela conduit à remplacer la présentation du budget selon chacune des composantes d'activité par une présentation en fonction des objectifs poursuivis.
- b) *Une définition claire de ce qui est inclus dans le financement général de la convention et de ce qui serait du ressort de financements complémentaires.*

Sur ce dernier point, il serait en particulier utile que les différents cas de figure possibles fassent l'objet d'une liste descriptive des parties de l'action qui sont susceptibles ou non de financements complémentaires. Pour l'organisation de journées de la coopération décentralisée, par exemple, on peut penser que l'animation générale et le pilotage de l'opération font partie intégrante de la subvention tandis que les frais de rédaction et de publication des actes de la rencontre pourraient donner lieu à ressources spécifiques additionnelles.

Il serait utile par exemple de noter quels déplacements sont à financer sur la ligne « voyages-déplacements » et quels sont ceux qui sont susceptibles de donner lieu à des financements supplémentaires. Par exemple, les frais de déplacement pour participer à un atelier d'une rencontre de coopération décentralisée organisée par une ambassade font-ils partie de la dotation globale « déplacements » de la convention ? Ou bien correspondent-ils à un objectif particulier, ouvrant à un financement particulier ?

On pourrait multiplier les exemples. L'important, c'est de disposer de critères d'appréciation simples et sûrs, et que ces critères soient connus des ambassades.

*c) Resituer la question de l'augmentation de l'autofinancement dans une perspective plus large d'accroissement des ressources financières autres que celles fournies par le MAE.*

Le souci d'augmenter les ressources de CUF autres que les cofinancements du MAE est perçu positivement par tous les acteurs concernés. Par contre, l'augmentation des ressources propres par une facturation des services est susceptible d'entraîner parfois des effets pervers. La convention d'objectifs met l'accent sur des actions qui sont destinées à toutes les collectivités locales (adhérentes et non adhérentes). Les priorités à retenir ne sont pas nécessairement les actions qui peuvent donner lieu à facturation des services.

À l'initiative de CUF la mobilisation d'autres contributions (d'autres ministères, de certaines fondations, d'organismes internationaux...), comme cela a déjà été le cas, serait plus dynamisante.

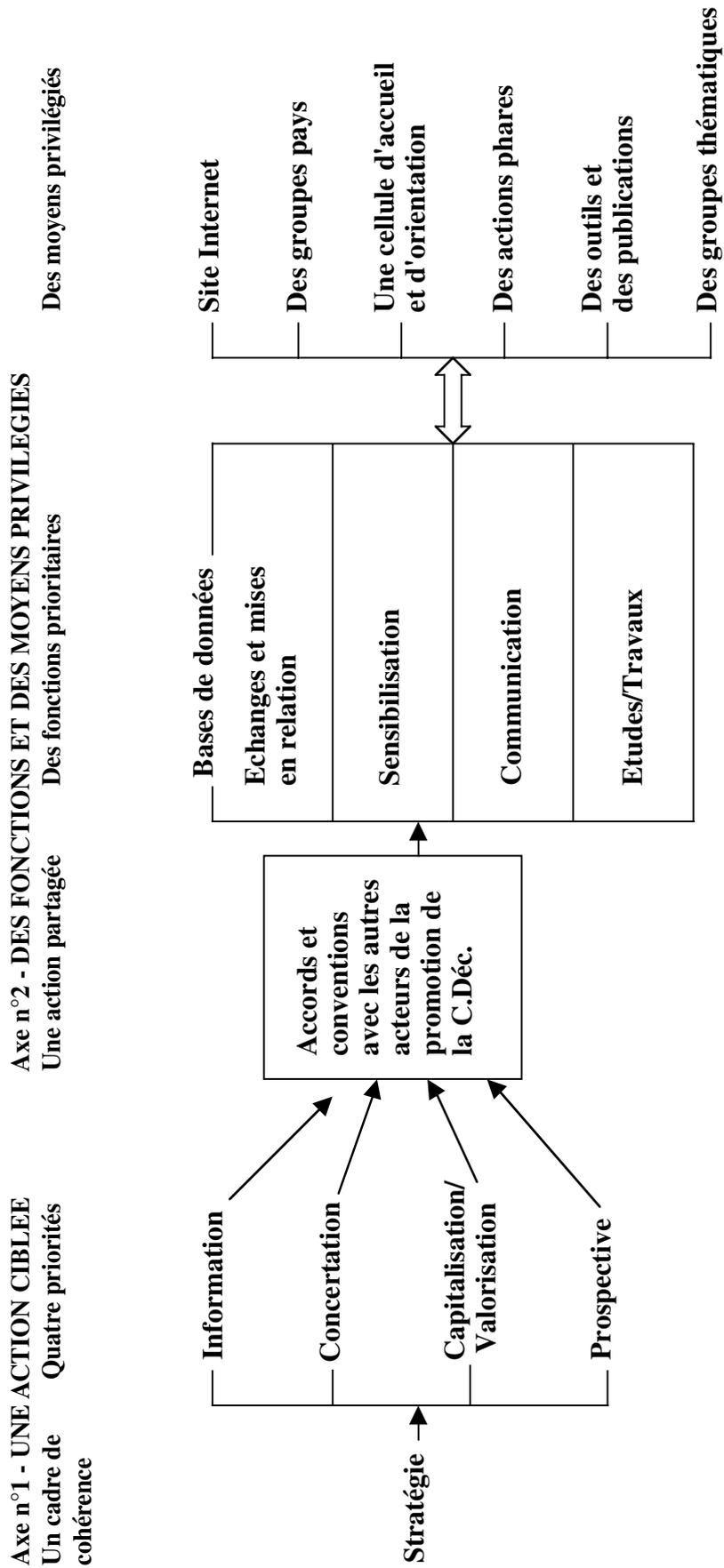
### ***B) Des occasions de dialogue et de réflexion collective organisées***

La promotion de la coopération décentralisée est une action d'intérêt général. Elle s'appuie sur la contribution de plusieurs acteurs qui sont appelés à travailler en commun. La convention MAE-CUF est un contrat de partenariat. Toutes ces caractéristiques soulignent l'importance du dialogue et de la transparence entre les partenaires.

#### **En ce sens, deux mesures paraissent souhaitables :**

- 1) Donner l'occasion chaque année, à un dialogue organisé, aux conclusions formalisées et diffusées, sur le bilan de l'année écoulée et le programme retenu pour l'année à venir.
- 2) Faire de la convention en marge de l'élaboration des programmes annuels, un élément d'une réflexion régulière et partagée entre le MAE et les différents acteurs dont CUF qui participent chacun en fonction de ses compétences à la promotion et à l'accompagnement de la coopération décentralisée.

**SYNTHÈSE - SCHÉMA RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS  
en matière d'actions et de méthodes**



## Tableau récapitulatif des recommandations par rapport aux positionnements à améliorer

Domaines	Positionnement/ Demande et Offre	Positionnement/ Temps	Positionnement/Positionnement/ Acteurs	Positionnement/ Monde
<b>ACTION</b>	Priorité à Développement information N ↔ S/PECO	Analyses prospectives	Articulations CD/Coop. Bilatér/	Initier CD dans nouveaux pays
	Capitalisation	Expérimentation		Représentation CD dans instances internat. spécialisées
	Concertation			
<b>METHODE</b>	Articulation CT/Soc. civile			
	L'actualisation continue de la connaissance de Demande et Offre	Souci du transfert de compétences	Mobilisation des Elus dans les actions et services	
	Priorité aux outils Site interactif	Diffusion vers les adhérents	Gestion et animation accords partenariats	
	Bases de données Partagées	Résultats action dans instances internationales	AEL pays partenaires et organisations internationales spécialisées	
	Préférence pour Offre services Commune avec autres acteurs		Formalisation et dynamisation accords partenariats avec Collectif OSI AEL, Rrég., Org. Spéc. Appui aux CT	

### FORMULATION

- Des objectifs spécifiques qui correspondent à ce que peut faire CUF
- Des conditionnalités réciproques
- Une programmation complète (actions prévues, méthodes, responsabilités, moyens...)
- Des ressources externes diversifiées
- Des indicateurs qui constituent des éléments de capitalisation et qui sont directement utiles pour le pilotage de l'action en partenariat.



## **ANNEXES**



## **Annexe 1 - La méthodologie utilisée**

Il ne s'agit ici que d'une description résumée des principales étapes et des options prises pour la mise en œuvre de l'évaluation. Les détails concernant les personnes rencontrées, les enquêtes menées, les missions réalisées font l'objet d'autres annexes.

### **Le rassemblement des données**

Comme prévu dans notre proposition acceptée par le comité de pilotage, l'évaluation a été poursuivie au travers de plusieurs canaux d'investigation :

- l'analyse documentaire,
- les entretiens,
- les enquêtes auprès des collectivités territoriales et des SCAC,
- les missions sur le terrain dans deux pays (Roumanie et Sénégal),
- des réunions de travail.

### ***L'analyse documentaire a été vaste. Elle a notamment porté sur :***

- les documents contractuels (convention, bilans et programmes annuels, accords passés avec différents partenaires spécialisés...),
- les rapports et comptes-rendus d'actions spécifiques,
- les publications de CUF (générales ou thématiques),
- les documents de politique, législatifs et réglementaires qui marquent le contexte d'exécution de la convention,
- les bases de données sur la coopération décentralisée et sur les adhérents et usagers de CUF.

### ***Les entretiens ont été nombreux et diversifiés***

Ils ont tenu compte des personnes ou organismes suggérés tant par le bureau de l'évaluation et la MCNG que par Cités Unies France ou au cours d'entretiens.

Ils ont été effectués soit en direct, soit dans le cadre de rendez-vous téléphonique, précédés et complétés souvent par des échanges « mail ».

Ils ont concerné en particulier :

- les membres du CP, les représentants du MAE et du Premier Ministre
- les responsables de différentes structures publiques ou associatives directement concernées par la coopération décentralisée des collectivités territoriales
- les principaux partenaires de CUF dans les mises en œuvre.

Ces entretiens ont été ciblés sur la convention d'objectifs, sa mise en œuvre, sur les spécificités des apports de CUF, sur l'évolution des attentes, des compétences et des offres dans différents domaines d'action (formation, appuis individualisés aux projets...) et dans le domaine de la représentation internationale et nationale... Chacun s'est exprimé en matière de prospective (d'après des grilles « personnalisées » selon une méthode éprouvée par la pratique de nombreuses évaluations).

### ***Les enquêtes***

Deux enquêtes ont été menées, l'une auprès des collectivités territoriales (membres et non membres de CUF), la seconde auprès des SCAC concernés par la coopération décentralisée.

### ***L'enquête auprès des collectivités territoriales (CT)***

Un questionnaire a été envoyé à environ 160 CT d'un échantillon semi-raisonné afin d'atteindre à la fois les régions, les conseils généraux et des communes ou communautés d'agglomération de

toutes tailles réparties sur tout le territoire français métropolitain, membres ou non membres de CUF

Quarante-cinq réponses ont été obtenues, assez également réparties entre les différentes catégories de CT : 6 conseils régionaux, 8 conseils généraux, 11 grandes villes et syndicats d'agglomération, 20 villes moyennes ou petites, réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le questionnaire envoyé a été volontairement centré sur quelques axes de réflexion afin de faciliter au maximum la réponse des CT, alors qu'elles sont souvent surchargées de travail et d'enquêtes.

On signalera à ce sujet qu'environ 35 CT ont été dans le même temps invitées à remplir un questionnaire beaucoup plus détaillé sur l'ensemble de leur action de coopération, à l'initiative du HCCI.

Cette enquête doit être utilisée avec prudence dans la mesure où :

- le nombre de réponse demeure limité,
- la qualité des réponses est très variable. Certaines ont directement répondu aux questions mais de manière sommaire alors que d'autres ont plus développé leurs réflexions. Par ailleurs, certaines réponses sont plus axées sur la présentation de leur action de coopération décentralisée que sur leur participation à CUF et sur leur utilisation de ses services.

À noter que beaucoup se sont en plus exprimés par téléphone, ce qui élargit le socle sur lequel fonder les analyses.

Néanmoins, cette enquête apporte un éclairage intéressant sur les principales préoccupations de ces CT (notamment sur leurs attentes) et sur l'évolution de leur pratique de la coopération décentralisée, notamment dans les domaines qui font écho à l'action de CUF, en particulier des groupes pays qui y sont organisés.

Voir en annexe, le cadre d'exploitation et les principaux éléments qui ressortent de l'enquête.

### *L'enquête SCAC*

Cette enquête, directement souhaitée par le Comité de Pilotage qui en a demandé l'ajout à notre offre technique, a été conduite auprès de 36 ambassades de France en Afrique (principalement francophone) du pourtour méditerranéen, d'Europe centrale et orientale, d'Amérique Latine et des Caraïbes.

Au total, 29 réponses ont été enregistrées (après une aimable relance du Bureau de l'Évaluation).

À la demande du bureau de l'évaluation et avec notre accord, le questionnaire transmis aux ambassades a été très réduit afin de maximiser les chances d'obtenir des réponses.

Cette enquête a la particularité, dans le cadre d'une évaluation externe, d'avoir été transmise par la voie de télégramme diplomatique supposant par nature une réponse par la même voie.

Les réponses obtenues apportent des éclairages très intéressants en particulier sur la perception qu'ont les services des ambassades en matière de coopération décentralisée et du rôle de CUF dans le développement de ce type de coopération. Ils reflètent également très bien l'évolution sensible dans les dernières années, de l'intérêt que portent les ambassades pour la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises ; leur volonté d'être mieux informés, d'être plus partie prenante est soulignée par ces réponses.

On doit toutefois garder en mémoire que la formulation de réponses suivant la voie hiérarchique et empruntant un canal « non confidentiel » par rapport à des réponses transmises directement aux évaluateurs, conduit à une expression assez arrondie des réflexions et des suggestions que les responsables sur place auraient envie de faire.

Les différences ont pu être mesurées dans les cas où la mission sur le terrain (Sénégal et Roumanie) ou des entretiens complémentaires sur place (comme au Maroc) ou par téléphone, ont donné l'occasion d'approfondir certaines questions (quant aux relations SCAC-CUF, quant aux attentes, aux priorités d'action, à la manière de gérer les missions d'élus sur le terrain...).

Voir en annexe, le cadre d'exploitation et les principaux éléments qui ressortent de l'enquête.

### ***Les missions sur le terrain***

Deux pays ont été choisis : le Sénégal pour les pays du Sud, la Roumanie pour les PECO.

Ces pays ont été déterminés par le CP au regard du volume et de l'ancienneté de la coopération des CT et, en outre, dans le cas du Sénégal, de l'existence d'une évaluation réalisée en 1998/99 avant la mise en œuvre de la convention d'objectifs ; ceci était susceptible de fournir des éléments de référence.

Limitées à la demande du CP à 4 jours par pays, déplacements intérieurs compris, ces missions ont dû procéder à des choix sévères notamment quant aux contacts pris à l'intérieur des deux pays. Le déroulement de ces missions et les principaux éléments qui s'en dégagent sont restitués en annexe.

Dans ces conditions, les missions ont principalement permis :

- des analyses approfondies avec les SCAC sur l'évolution de la situation des CT dans le pays, sur celle des coopérations décentralisées, sur la réalisation de certaines opérations (journées nationales sur la coopération décentralisée, bases de données, renforcement des associations nationales de collectivités territoriales...), sur la contribution, les initiatives et les modes de relation de CUF avec ces SCAC et les différentes institutions du pays ;
- des entretiens nourris et des observations sur le terrain avec des responsables d'associations d'élus locaux, de centres de formation, de collectivités territoriales de chacun des deux pays engagées dans des partenariats ou soucieux de les développer ou de les renouveler en profondeur ; également des bénéficiaires directs lors de déplacements sur les lieux de l'action menée en coopération.

Ces entretiens et ces observations ont notamment permis d'apprécier le rôle joué par CUF dans ces coopérations décentralisées, la perception de cette action et plus largement de CUF par ces partenaires, l'évolution des attentes depuis trois ans, les perspectives d'actions concertées, les synergies potentielles entre l'action de CUF et d'autres acteurs...

### ***Les groupes pays et les groupes thématiques***

Une place a également été donnée dans l'évaluation à l'observation directe du fonctionnement des groupes pays et de groupes thématiques.

Quatre réunions ont donné lieu à une observation directe par une participation à l'ensemble de la ou des journées correspondantes (Sénégal, Bénin et Mauritanie + intergroupe thématique Afrique). Un entretien détaillé avec les présidents de groupe ont permis d'analyser également en profondeur le fonctionnement de deux autres groupes pays (Burkina Faso et Niger).

Les calendriers n'ont pas permis de participer directement à des groupes pays du Pôle PECO ou Méditerranée.

Ces participations ont été consacrées en particulier :

- à l'observation des échanges et des modalités de fonctionnement des groupes
- à des entretiens avec les membres et les non-membres participants quant à leurs attentes vis-à-vis de ces groupes, quant aux modalités qu'ils utilisent ou non pour diffuser au sein de leur propre CT voire auprès d'autres CT voisines, les acquis des réunions du ou des groupes pays au(x)quel(s) ils participent
- à une appréciation de la typologie des participants (nouveaux et anciens, élus et cadres salariés des structures chargées de la coopération décentralisée dans leur CT, ...)
- à une appréciation des conditions de suivi et de diffusion des actions menées dans le cadre des groupes pays.

### ***Les réunions de travail avec les différents pôles ou secteurs d'activité de CUF***

Des réunions de travail ont eu lieu avec la quasi-totalité des pôles et secteurs de CUF.

Ces réunions ont en particulier permis d'observer plus en détail le fonctionnement de ces pôles, la place donnée aux différentes tâches de CUF au sein du pôle, les modalités de relations avec les partenaires de CUF, les données et réseaux sur lesquels ils peuvent s'appuyer, etc.

Ces réunions ont également été l'occasion d'analyser avec les responsables concernés, les difficultés rencontrées, les nouvelles attentes qu'ils ont identifiées, les nouveaux chantiers, les nouvelles méthodes d'action à explorer, etc.

### **L'exploitation des données**

L'exploitation des différentes données, observations et réflexions rassemblées a été conduite pour établir :

- l'analyse de la convention et des programmes annuels d'exécution adoptés entre les deux parties (y compris l'analyse du contexte dans lequel ces documents ont été conçus, rédigés et contractualisés) ;
- la cartographie et l'analyse des membres et usagers de CUF (par domaine, par fréquence) ;
- le bilan descriptif des différentes actions menées dans le cadre de la convention et leur mise en référence aux objectifs de cette convention ;
- le point et l'analyse des conditions de mise en œuvre de ces actions (méthodes, moyens et coopérations avec d'autres structures pour ces mises en œuvre).

### **L'analyse synthétique en référence aux critères fondamentaux d'évaluation**

L'analyse transversale des différentes actions menées dans le cadre de la convention d'objectifs permet d'aboutir in fine à une appréciation selon les six critères de base d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et enfin pérennité des impacts et des dynamiques enclenchées).

**Dans le cas particulier de la présente évaluation et compte tenu de la nature particulière d'une convention d'objectifs (et non d'un projet), ces critères visent concrètement à apprécier :**

#### ***- pour la pertinence, dans quelle mesure :***

- \* les objectifs spécifiques fixés dans la convention générale de base et dans les programmes annuels successifs ont une relation directe avec la poursuite des objectifs généraux de la convention,
- \* les actions entreprises correspondent à la réalité des besoins et à la réalité des compétences et des moyens disponibles au sein de Cités Unies France.
- \* l'ensemble de la mise en œuvre a pris en compte l'évolution de ces besoins et du paysage de la coopération décentralisée tant en France que dans les pays partenaires du Sud ou des PECO.

#### ***- pour la cohérence, dans quelle mesure :***

- \* les actions menées dans le cadre de la convention s'inscrivent dans une stratégie propice à la valorisation des synergies ?
- \* la mise en œuvre (programme et modalités de réalisation) a pris en compte les responsabilités et les compétences propres des différents acteurs concernés par la coopération décentralisée (associations, institutions de formation, ...)?
- \* les articulations potentielles entre les actions de coopération décentralisée et les actions de l'APD (et d'autres bailleurs ou acteurs de coopération internationale) ont été identifiées, diffusées et valorisées ?

- ***pour l'efficacité*** dans quelle mesure les actions menées ont mobilisé les compétences, ont utilisé les modalités les plus appropriées et ont en conséquence produit les résultats escomptés ?
- ***pour l'efficience*** dans quelle mesure les moyens mis en œuvre ont permis d'atteindre au moindre coût les résultats enregistrés compte tenu en particulier de leur impact dans la durée ?
- ***pour l'impact :***
  - \* quels sont les effets enregistrables pour chacun des objectifs généraux fixés par la convention ?
  - \* quelles sont les dynamiques stimulées dans ces différents domaines ?
- ***pour la pérennité dans quelle mesure :***
  - \* les impacts enregistrés sont durables
  - \* l'autonomisation des acteurs de la coopération décentralisée dans les domaines courants progresse et permet d'aborder régulièrement de nouvelles dimensions, de nouvelles démarches, de nouvelles questions soulevées par ces coopérations des collectivités territoriales, d'être créatifs ?

**Afin de comprendre tout le sens de cette évaluation «constructive», quatre points sont à souligner :**

1) que Cités Unies France intervient non pas comme un opérateur direct des actions de coopération décentralisée mais en position d'information, de conseil, de formation, d'appuis ... auprès de membres ou de non-membres de son association qui demeurent par nature totalement libres de prendre en compte les messages et les informations diffusées par CUF,

2) que les évolutions visées par la convention d'objectifs dans les pratiques et le volume de la coopération décentralisée supposent une maturation au sein des collectivités territoriales de France et des pays partenaires ; cette maturation demande du temps.

3) dans ces conditions, l'appréciation doit porter tout autant voire plus sur les dynamiques enclenchées que sur les résultats atteints dans le cadre temporellement limité de la convention (les actions engagées ayant entre 3 ans et quelques mois pour manifester leur impact et la durabilité de cet impact).

4) que les objectifs de la convention donnent lieu en parallèle à d'autres actions menées directement par le MAE ou spontanément par d'autres structures associatives ou publiques. Dans ces conditions, il serait fallacieux pour la plupart des objectifs visés d'attribuer directement à la seule action de CUF les résultats comme les lenteurs ou les échecs constatés.

**Une approche aussi rigoureuse que possible invite donc à :**

- identifier et mesurer les contributions concrètes de CUF visant les objectifs généraux (actions menées, volume et répartition géographique des CT et responsables concernés ...).
- repérer les évolutions dans l'ensemble de la coopération des CT et pays par pays.
- identifier également pour chaque pays notamment mais aussi par région en France, les autres contributions d'importance venant d'autres structures.
- apprécier à partir de là, les corrélations constatées entre les actions menées par CUF et le sens des évolutions enregistrées.

Dans la plupart des cas, on peut estimer s'il y a une contribution ou non, si cette contribution correspond à une évolution positive du point de vue des objectifs généraux fixés.

Ces différentes analyses (de détail comme synthétiques) ont conduit à la formulation de conclusions et, sur cette base, de perspectives pour l'avenir.

## **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

**(Liste non exhaustive des personnes ou organismes avec lesquels les évaluateurs ont eu un entretien indépendamment des réponses aux questionnaires SCAC ou collectivités territoriales et des missions).**

### **Bureau de l'Evaluation**

Elisabeth Barsacq  
Quiterie de Chambure  
Aude De-Amorim  
Bernadette Cavelier

### **Bureau du suivi interministériel de la coopération internationale et des statistiques**

Etienne Rolland-Piègue

### **MCNG**

Jean-Louis Sabatier  
Jean-Michel Redon  
Philippe Pialoux  
Françoise Sellier  
Paule Berthet-Thomas

### **AECL**

M. le Préfet Andrieu  
Robert Sabatier  
et ses autres collaborateurs

### **Cités-Unies France**

Bernard Stasi (Président)  
Bertrand Gallet  
Nicolas Wit  
Andréas Korb  
Pierre Soetard  
Philippe Di Loreto  
Karine Lhostis  
Delphine Crévola  
Astrid Frey-Emcioglu  
Béatrice Randon

### **Comité de Pilotage (Autres membres)**

Nicolas Frelot	DCT/ILO - MAE
Camille Grousselas	DCT/DS - MAE
Philippe Vergne	Coordination géographique - MAE -
Philippe Morel	Conseil Régional de Bourgogne
Roseline Lefrançois	Ville de Rennes
J.M.Tétart	Ville de Dourdan
M. Berthonnier	Ville de Saint Herblon
Bernard Dumont	
Paul Pavy	
Gilles Gillaud	PROCOOP

### **Autres personnes ressources**

Marie Aimard	Cerapcoop
M. Auxiette	Ville de La Roche sur Yon
Alain Bergé	Paddel
M. Bockel	Ville de Mulhouse
Alain Boucher	MAE
M. Bourg Broc	

Laure Bourgeois	Lianes
Frédéric Boyer	
M. Brunet	CG Vienne
André Bussery	Ville de Juvisy
M. Butzbach	Ville de Belfort
Samuel Caillaud	Chambéry-Ouahigouya
Denis Castaing	Cabinet du Ministre délégué à la coopération
Cecile Chaumin	ADF
Yves Dauge	Ville de Chinon
François Derisbourg	Lianes
Rose Marie Di Donato	Résacoop
Sonia Dubourg-Lavroff	Ville de Bordeaux
M. Fortassin	ADF, CG Hautes Pyrennées
M <sup>me</sup> Gibourdelle	
Pierre Marie Grondin	(PSEau)
Dominique Guilmin	CG 22
Jean Marie Hatton	HCCI
Christian Hurlot	
Bernard Husson	Ciedel
M. Jomcourt	Ville de Hérouville
Mikael Keller	AMF
Philippe Lavigne	GRET
Louis Lhôpital	AFVP
Chantal Moréno	Cons. Tech. Cabinet Premier Ministre
Marc Noailly	Conseil Régional Rhône-Alpes
Paolo Païs	Lille Métropole
Michelle Pasteur	CG Côtes d'Armor
M. Pelletier	HCCI
Janine Planner	Ville de Bouguenais
Alain Raymond	AFVP
Bruno de Revières	Cercoop
Henri Rouille d'Orfeuill	Coordination Sud
Michel Roux	Ville de Chambéry
Denis Schultz	Ircod Alsace
Géraldine Tardivel	SCAC Burkina Faso
Victor Tiollier	SCAC - MAE
Frédéric Tricot	
Jean Louis Viélajus	CFSI

Les participants aux groupes pays Sénégal, Mauritanie, Bénin, et intergroupes Afrique.



## Annexe 2 - L'exploitation des enquêtes

### Annexe 2.1 - L'enquête auprès des SCAC

#### Réflexions préliminaires sur les conditions de l'enquête et les précautions à prendre dans l'analyse des réponses.

L'enquête effectuée auprès des ambassades de France dans les pays concernés par l'action de coopération décentralisée a donné lieu à l'envoi d'un questionnaire par la voie de télégrammes diplomatiques, le comité de pilotage ayant estimé que cette procédure accroîtrait sensiblement la proportion de réponses. Par contre, cette procédure entraînait des réponses par la même voie très officielle. Cela a conduit, dans la plupart des cas, à une formulation « lissée » des réflexions.

Par ailleurs, les services des ambassades qui ont rédigé les réponses sont directement engagés dans les relations avec les collectivités locales françaises qui ont des projets de coopération décentralisée dans le pays et avec CUF à l'occasion des missions, de l'organisation d'événements etc. La description et l'interprétation des faits qu'ils donnent correspondent à ce qu'ils ont ressenti en tant qu'acteurs, avec la subjectivité légitime dans ce type de situation.

On doit souligner à ce sujet, que les ambassades n'ayant jamais été informées de l'existence et du contenu de la convention d'objectifs, leur perception de CUF correspond à l'idée libre que chacun se fait du rôle que CUF devrait jouer ; cette perception n'est en aucun cas en écho au mandat confié à CUF par la convention.

Quelques réponses (peu heureusement) ont été rédigées par des responsables qui ne suivent pas régulièrement le dossier de la coopération décentralisée. Les réponses sont dans ces cas essentiellement factuelles et peu développées.

Au total, 29 réponses ont été enregistrées. Dans 6 cas, les réponses ont donné lieu en outre à un entretien oral téléphonique ou direct (les deux pays retenus pour les missions + Mali, Madagascar, Burkina Faso. Albanie).

Les réponses obtenues sont les suivantes (réparties selon les pôles géographiques définis dans l'organisation de CUF en relation avec la mise en œuvre de la convention d'objectifs)

<b>Pôle Afrique subsah.</b>	<b>Pôle PECO-Asie</b>	<b>Pôle Méditerranée</b>	<b>Pôle Amérique Lat.*</b>
Burkina Faso*	Kosovo	Afghanistan*	Brésil
Guinée	Pologne*	Algérie*	Chili
Madagascar*	Roumanie*	Liban*	Cuba*
Mali*	Serbie-Monténégro*	Maroc*	Haïti*
Mauritanie*	Slovaquie*	Palestine*	Mexique
Niger*	Tchéquie*	Tunisie*	Nicaragua
Sénégal*	Vietnam*	Pérou	
Togo*	Albanie*		
<b>Total 8</b>	<b>Total 8</b>	<b>Total 6</b>	<b>Total 7</b>

#### Seuls six postes interrogés n'ont pas répondu :

Afrique du Sud\*, Côte d'Ivoire, Tchad en Afrique subsaharienne, Israël\* pour le pourtour méditerranéen, Bolivie et Argentine en Amérique Latine.

Les pays pour lesquels il existe à CUF un groupe pays sont marqués d'une \*

Plus de 80 % des ambassades interrogées ont donc répondu.

Parmi elles, trois pays d'Amérique Latine et d'Afrique estiment que CUF n'a pas d'action dans leur pays et deux soulignent que l'essentiel de l'action de coopération décentralisée est le fait de la FMCU avec une contribution de CUF qui n'intervient que pour partie.

Sur les 29 pays, 24 sont ainsi en mesure de s'exprimer :

- sur l'évolution des coopérations décentralisées dans le pays, en particulier quant aux quatre grands objectifs de la convention
- sur le rôle et les actions propres de CUF dans le pays.

### **QU'EN RESSORT-IL DANS L'ENSEMBLE COMME TENDANCES DE FOND, AU-DELA DE QUELQUES FAITS CONJONCTURELS ?**

L'enquête fournit deux types d'informations utiles :

- certaines qui sont susceptibles d'une catégorisation ou d'une quantification ; celles-ci ont été présentées dans le tableau des pages suivantes. Les faits saillants qui en ressortent en sont dégagés.
- les réponses ont aussi apporté diverses considérations qualitatives ou des suggestions quant aux missions prioritaires de CUF vues depuis le SCAC. Ces autres observations et suggestions sont reprises dans une partie suivante.

#### ***LES FAITS SAILLANTS QUI RESSORTENT DU TABLEAU***

##### **1) L'inégalité de l'information des SCAC**

Qu'il s'agisse du nombre de partenariats de coopération décentralisée (colonne 2) ou de l'existence de partenariats évolués (volet institutionnel, actions concertées, implication de la société civile, coordination avec les programmes bi et multilatéraux), la proportion de non-réponse ou de réponses très vagues avoisine les 50 %.

Les SCAC ont tout autant de difficultés à préciser quelles relations ils entretiennent avec Cités-Unies France. Cela reflète sans doute, à confirmer dans les réflexions plus qualitatives, la perception incomplète qu'ils ont du rôle et de l'action de CUF, par rapport à ceux des collectivités membres ou non membres qui elles sont engagées dans des projets bien identifiés.

##### **2) Des actions de CUF plus souvent événementielles (rencontres, ateliers, ...) que régulières au travers de programmes ou projets, au travers de partenariats avec les associations d'élus locaux des pays partenaires.**

CUF est engagé dans un partenariat avec des AEL dans 9 pays seulement et pour plusieurs des conventions passées, le partenariat est en cours de démarrage et n'a donc pas encore trouvé ses points d'application concrets.

Pour les points de collaboration avec les SCAC, on notera que parmi les actions régulières les bases de données sont de 4 ou 5. Le suivi des commissions mixtes comme leur préparation concerne aussi au plus 4 à 5 pays. La participation à des projets ou des actions continues est limitée à quatre pays (Palestine, Liban, Serbie et Kosovo).

Cette situation ne contribue pas à la visibilité de CUF au sein de la dynamique d'ensemble de coopération décentralisée dans chaque pays.

##### **3) L'évolution des instruments de la coopération décentralisée**

L'évolution des coopérations décentralisées au regard des grands objectifs de la convention, apparaît comme réelle mais très lente, hormis dans quelques pays. Le développement des volets institutionnels dans les partenariats est en grande partie lié aux partenariats impliquant des conseils régionaux. On rappellera que dans la même période, le nombre de régions adhérentes à CUF a doublé.

Les projets concertés n'en sont qu'à leurs tout premiers exemplaires.

Par contre, les participations des associatifs et autres membres de la société civile dans les projets de coopération décentralisée semblent déjà bien passées dans les habitudes et cela fonctionne dans de nombreux projets et partenariats.

Les articulations entre les partenariats et les programmes bi ou multilatéraux sont encore timides sauf par rapport aux programmes européens qui sont en même temps les bailleurs directs du programme.

### ***QUELLES REFLEXIONS RESSORTENT DES ENQUETES ?***

L'enquête comportait une question ouverte en 5<sup>ème</sup> position.

Cette question ainsi que les commentaires effectués au fur et à mesure des informations pratique apportent des éclairages importants sur plusieurs points :

#### **Sur les relations entre CUF et les SCAC**

Ces relations paraissent positives et dynamiques dès lors que les deux parties entreprennent des actions en commun (bases de données, préparation de projet (ex. FSP au Maroc), préparation active de commissions mixtes...).

Les relations sont plus hésitantes ou circonspectes lorsque :

- l'information réciproque n'est pas régulière (sur les initiatives prises par un groupe pays, sur les suites données par les CT françaises aux engagements pris durant la visite d'une délégation d'élus français) ;
- plus généralement, l'action de CUF dans le pays manque de visibilité. Du Maroc au Pérou, de Madagascar à la Tchéquie, du Sénégal au Liban, ... les SCAC s'interrogent sur ce qu'est l'action de CUF et sur la difficulté d'en voir l'impact, les CT actives sur place ne faisant que rarement mention de CUF dans la préparation de leur projet, qu'elles soient ou non membres de CUF.

#### **Sur les caractéristiques des projets de coopération décentralisée**

La lente progression des volets institutionnels dans les partenariats tient d'après l'enquête à plusieurs causes :

- le caractère récent de la décentralisation dans beaucoup de pays qui renforce les besoins dans ce domaine, mais en même temps ne facilite pas l'émergence de la conscience de ces besoins.
- certains soulignent que le portage associatif de la coopération décentralisée dans de nombreuses collectivités territoriales (cf. partenariat avec Saint Louis et sa région, ou encore, l'association ADOS pour le compte de plusieurs activités intenses des quartiers) ne facilite pas l'engagement des élus et par conséquent le souci du fonctionnement de l'institution municipale.

Les SCAC soulignent la forte implication d'institutions de la société civile depuis plusieurs années, le caractère essentiel des actions combinées CT/ONG et en même temps un immense besoin de coordination effective.

Les projets d'actions concertées sont de ce point de vue perçus comme un progrès tout en soulignant la difficulté de faire se concerter des CT de niveau territorial différent. Certaines ambassades soulignent également les problèmes posés par l'articulation entre des projets de coopération décentralisée de taille souvent modeste et des grands programmes d'aide publique. Il y a sur ce point un grand travail d'intermédiation à entreprendre pour aider la compréhension réciproque des logiques, des motivations, des possibilités ...

De ce point de vue, les SCAC insistent sur l'importance de la mise en relation des différents acteurs et donc d'un positionnement des uns et des autres en réelle collégialité sans leadership de l'un ou de l'autre, en intégrant les apports d'organismes de dimension internationale (FMCU), en prenant le relais pour accompagner toutes les initiatives.

**Dans cette optique, les SCAC ont exprimé leurs attentes quant aux apports de CUF dont ils soulignent l'utilité si cet organisme joue bien les rôles suivants :**

- motiver les CT françaises pour les pays qui n'attirent pas naturellement pour la coopération décentralisée ;
- animer la concertation ;  
«la concertation est vitale»; il faut «contribuer à cohérence et à l'efficacité dans la coop déc»; il y a à jouer «un rôle d'interface, de conseil, d'orientation et de coordination» ;
- mettre en relation :  
«la mise en relation avec l'offre de compétences techniques et l'accompagnement»,  
«aider à passer à l'approche demande et non pas offre, à la capitalisation, au renforcement des capacités institutionnelles» ;
- « animer, organiser les échanges de pratiques ».

**Si l'on fait la synthèse, on relève que :**

- les ambassades constatent presque toutes que la coopération décentralisée a quantitativement peu évolué voire parfois a régressé (dans les pays sortis de crise comme le Kosovo ou le Liban par exemple) ;
- elles relèvent également certaines évolutions positives par l'apparition de nouveaux partenariats correspondants à des approches nouvelles mais les autres, plus anciens, évoluent très lentement (qu'il s'agisse des volets institutionnels, des projets concertés et de l'articulation avec les programmes bis ou multilatéraux) ;
- par contre presque toutes soulignent la forte relation-association entre coopération décentralisée et interventions d'acteurs de leur société civile (soit attirées par la coopération décentralisée soit au contraire ayant entraîné la coopération décentralisée sur le terrain qu'elles ont contribué à faire connaître). Mais ce phénomène n'est pas nouveau ;
- les problèmes de concertation demeurent aussi aigus que ce soit entre coopération décentralisée ou entre elles et les ONG sur le terrain.

Dans ce contexte les ambassades :

- a) s'interrogent sur l'action de CUF et sur son impact effectif et soulignent fréquemment des problèmes de positionnement à régler, notamment pour prendre en compte que CUF n'est pas le seul acteur, le seul interlocuteur ;
- b) relèvent une certaine discontinuité dans l'action qui ne permet pas de valoriser l'impact de certaines actions réalisées avec succès mais dont le bénéfice s'estompe à défaut d'être ravivé régulièrement ;
- c) constatent que leurs relations avec CUF auraient une utilité à être plus régulières et plus soucieuses de transmission d'informations suivies.

Ces difficultés (dans la valorisation des coopérations décentralisées et dans l'action de CUF) mises au jour conduisent la plupart des ambassades, en particulier celles des pays dans lesquelles la Coopération décentralisée est très active, à exprimer leurs attentes, leur vision des orientations utiles pour l'action de CUF.

Répondre à ces attentes, notamment en matière de concertation, n'est toutefois pas simple pour CUF. Elle possède certes des atouts, en particulier le fait d'abriter parmi ses membres toutes les sortes de collectivités territoriales ou encore son expérience d'approches et de motivations très variées dans l'action de coopération décentralisée.

Par contre, CUF ne dispose pas des instruments d'incitation ou de contrainte qui permettraient d'entraîner toutes les CT intervenant dans un pays dans une démarche commune de concertation et de coordination.

Plus encore, CUF, association de collectivités territoriales œuvrant pour ces collectivités, n'a pas, seule, d'atouts particuliers pour agir sur la concertation entre CT et ONG. Toutefois, elle peut contribuer très utilement en ce sens, dans le cadre d'une action conjointe avec les coordinations d'ONG telles que Coordination Sud et le CRID. Cela supposerait sans doute un approfondissement des relations établies et l'exploitation de leur appartenance commune au CFSI.

## Principales actions de CUF dans le pays

Pays	Nbre de parten. actifs	Relations scac/cuf	Conv.AEL	Rencontre	Visite	Base de données	Autres	Nvx part. 2000/03	Part.avec volet Inst.Act.concert	Part.avec soc.civ.	Articul/ prog. Bi/multi
<b>Amérique Latine</b>											
Pérou	6	épisodiques	non	non	non	non	non	3	2	2	non
Chili	Pas d'activité de coopération décentralisée et d'action de CUF										
Cuba	7	régulière	non	préparation	non	non	non	1	1 Ficod	oui	début
Nicaragua	5	non	non	non	non	non	non	0	0	0	non
Brésil	Pas d'activité de coopération décentralisée et d'action de CUF										
Mexique	ND	épisodique	non	oui			rech. Parten.	2	nd	nd	non
Haïti	nd	épisodique	non		délégation		projet	1	1	1	nd
<b>Méditerranée</b>											
Maroc	10/40	régulière	oui	2001 Fès	délégations		Prépa FSP	8	de + en + surtout Régions et départements	de + en + essentiel	cf.FSP
Tunisie	10 (24 projets 00 à 02)	épisodique	non	1996 2003				nd	peu	non	peu
Algérie	nd	périodiques	non	en prépa 2003.	99 2002	non	Actions urgences	nd	peu mais 1 projet forte demande	oui fréquente	nd

## Principales actions de CUF dans le pays

Pays	Nbre de parten. actifs	Relations scac/cuf	Conv.AEL	Rencontre	Visite	Base de données	Autres	Nvx part. 2000/03	Part.avec volet Inst.Act.concert soc.civ.	Part.avec soc.civ.	Articul/ prog. Bi/multi
Palestine	12/23	périodiques	non	un bureau à Ramallah	donc contacts réguliers	nd	peu	nd	1 projet 2 départements fr.et 3 commu. Palestin.	Forse mobili. sation .	faible
Liban	Des projets actifs	périodiques	non	préparation assises à Lyon 2003.	nd	nd	15 importante	15	Via des projets impliquant les Comm. d'agglô`	Très active	sur plusieurs programmes
Afghanistan	Reprise Récente	ponctuelles	non	non	visites d'élus	nd	Bep envisagés peu déjà	nd	non	oui+	nd

concrétisés

### Afrique subsaharienne

Burkina Faso	Nombreux	régulières	oui	Poitiers Ouagadougou	annuelles	nd	Compa - gnontage	Plusieurs	peu	Compa - gnontage	oui	difficile
Guinée	nd	épisodes	non	Journées 02 Kindia		doct 01 C.Déc Fr./Gui	nd	nd	nd	cf.Cion Mixte	cf.Cion Mixte	
Madagascar	nd	nd	non			oui SCAC	Cion Mixte	5	5 récents	nd	forte	non
Mali	>100	régulières	oui	2000 2003			oui initiatives hors CUF	nd	nd	nd	oui	variable

## Principales actions de CUF dans le pays

Pays	Nbre de parten. actifs	Relations scac/cuf	Conv.AEL	Rencontre	Visite	Base de données	Autres	Nvx part. 2000/03	Part.avec volet Inst.Act.concert	Part.avec soc.civ.	Articul/ prog. Bi/multi
Mauritanie	6 à 7 Sur 26	régulières	oui	oui	non	non	nd	peu (San Sénart Et CRIF)	San Sénart	faible	seulement projets SCAC
Niger	5 à 10	régulières	oui	annuelles	Inventaire 2002	Ci'om Mixte + Travail 2002 sur microfinances	nd	Peu	2	@	1 cas sur FSD
Sénégal	1/2 des 94 Partenariats	régulières	oui	annuelles	commune SCAC/ CUF	Ci'on Mixte + format. Gr.Pays	nd	10% 46 proj. surtout 01/02 régions	nd	nd	un peu
Togo	5	pas depuis 2000	non	Pas de travail	avec CUF depuis l'année 2000	nd	peu	peu	non	peu	non
<b>PECO</b>											
Kosovo	en perte De vitesse Avec fin Fonds Balk.	via ADL		CUF seulement Conseil de l'Europe	partenaire d'un ADL soutenu par le			Peu de nouveaux surtout initiatives	partenariats ou projets Allemagne, Italie, GB.		
Pologne	27 sur >200	régulières	oui	Ateliers 2003	annuelles	dossier pays en commun SCAC/CUF	nd	peu sauf dans cadre		oui quand projets	oui sur progr.UE
Serbie-Monténégro	8	régulières	oui	d'élus en 01 et 02	en prépa. Projet PAMYU		4	2		3	oui

## Principales actions de CUF dans le pays

Pays	Nbre de parten. actifs	Relations scac/cuf	Conv.AEL	Rencontre	Visite	Base de données	Autres	Nvx part. 2000/03	Part.avec volet Inst.Act.concert	Part.avec soc.civ.	Articul/ prog. Bi/multi
Slovaquie	15	régulières	non	ières assises 2001+ sémin. 2002 + rencontres régionales	nd	dossier Pays	fort	nd	prépa	forte	oui sur progr.UE + bourses
MAE											
Tchéquie	Plusieurs Surtout Région Bourgogne	régulières 2000	Oui	Assises	nd	dossier pays	reprise nd	lente quelques communes	1	oui	oui sur program.UE
Vietnam plusieurs	25 sur 50 7 Crég.+ 7 Cgaux + 11 villes	nd	non	Assises	3		oui mais	3	3	oui	c a s d e
Albanie	peu	rare	non	intervention de CUF dans le cadre d'un projet CFSI							partenariats
Roumanie	nombreux	régulières	oui	sur initiative régulière oui SCAC	nd		limité	nd	en prépa	forte	avec progr.UE + progr OMI

## Annexe 2.2 - L'enquête auprès des collectivités territoriales

### Réflexions préliminaires sur les conditions de l'enquête et les précautions à prendre dans l'analyse des réponses

L'enquête, volontairement légère et ciblée sur quelques questions en relation directe avec la convention d'objectifs de CUF avec le MAE, c'est-à-dire sur le vécu de chaque collectivité interrogée par rapport aux quatre objectifs généraux de la convention, a été adressée à 160 collectivités (régions, départements et communes, grandes villes, villes moyennes et petites villes).

Au total, 45 réponses ont été reçues.

L'ensemble des réponses constitue un ensemble très riche mais aussi très varié. En effet, certaines collectivités ont répondu dans le cadre strict des questions posées. D'autres par contre ont privilégié dans le questionnaire l'occasion d'exprimer un certain nombre de réflexions qu'elles font par rapport aux possibilités générales d'échanges, de concertation, d'appui ... En outre, plusieurs des communes interrogées, ayant également répondu à l'enquête beaucoup plus développée du HCCI sur leur coopération, ont pris le parti de nous adresser leur réponse au HCCI et d'y renvoyer pour plusieurs des questions posées par notre propre enquête.

Cette hétérogénéité dans la formulation des réponses a comme avantage la richesse du matériau.

Il introduit par contre une difficulté sérieuse dans le traitement des données.

Il a donc été privilégié :

- 1) de traiter dans le cadre de cette annexe, les principaux éléments comparables des réponses
- 2) d'exploiter dans une annexe à venir en les combinant avec les réflexions et informations très riches obtenues lors des nombreux entretiens, les réflexions et considérations recueillies dans les questionnaires mais qui ne pouvaient faire l'objet d'un traitement homogène de type statistique.

Les 45 réponses obtenues ont les caractéristiques de base suivantes :

Ancienneté		Pôles géographiques concernés	
Avant 1990	50 %	Am. Latine	7 %
1991-2000	40 %	PECO	19 %
depuis 2000	10 %	Méditerranée	14 %
		Asie	5 %
		Afriq. subsah.	55 %

De nombreuses collectivités territoriales sont engagées dans deux ou plusieurs partenariats, non seulement parmi les régions et départements mais aussi parmi les villes y compris moyennes et petites.

### QU'EN RESSORT-IL DANS L'ENSEMBLE COMME TENDANCES DE FOND, AU-DELÀ DE QUELQUES FAITS CONJONCTURELS ?

#### LES FAITS SAILLANTS SELON LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES

Les principaux domaines du partenariat		Association de structures de la société civile au partenariat de la collectivité.	
Développement local	24 %		
Développement social	16 %	Nombreuses	61 %
Appui Institutionnel	29 %		
Culture	8 %	Quelques unes	22 %
Développement économique	13 %		
Assainissement/environnement	5 %	Aucune	17 %
Formation professionnelle	3 %		
Divers	2 %		

### Participation à un projet concerté

oui	26 %
en préparation	22 %
non	52 %

### Articulation aux programmes de coopération bi ou multilatérale

oui	52 %
non	48 %

### Liens avec un réseau régional

oui	33 %
non	24 %

Liens avec des associations d'informations et d'appuis à caractère local ou seulement orientées vers les ONG 43 %

Au vu de ces quelques données statistiques, on peut remarquer que :

1) Les nouvelles coopérations sont peu nombreuses après l'augmentation importante enregistrée à la suite de la loi de 1992.

2) L'Afrique subsaharienne constitue encore 55 % des partenariats, mais une certaine diversification s'est opérée en direction de l'Europe de l'Est et du pourtour méditerranéen comme on pouvait s'y attendre compte tenu des distances moins grandes, des relations avec les communautés immigrées pour certains pays.

3) Les indications concernant les domaines de partenariat fournissent une première indication importante sur la place prise par l'appui institutionnel dans les programmes de coopération entre partenaires.

Avec près de 30 % des cas, ce volet progresse d'autant qu'un examen plus attentif permet de constater que les collectivités introduisent souvent quelques appuis institutionnels dans le cadre d'autres composantes à titre seulement complémentaire.

À l'inverse, on peut constater que les questions de développement économique et de formation professionnelle pour l'accès à l'emploi des jeunes restent encore marginales (16 % au total). Cela reflète les hésitations des collectivités françaises pour déterminer les rôles spécifiques de l'action d'une collectivité territoriale dans ce domaine.

Cela reflète également le déficit d'information - communication entre les structures publiques et les acteurs économiques de leur territoire sur le terrain de la coopération internationale dont l'image, souvent à tort est encore marquée par une origine d'action humanitaire.

4) Les coopérations décentralisées sont nombreuses à entraîner dans leur sillage diverses structures locales autres qu'économiques. Il s'agit en particulier des structures de santé, de nombreuses structures d'enseignement (général ou d'enseignement supérieur court) ainsi que de nombreuses associations de développement (social ou culturel).

La réalité des questions de concertation entre collectivités territoriales et organismes associatifs est bien un élément dominant. La pratique vécue au niveau de leur territoire par plus de 80 % des collectivités pourrait être plus utilisée pour aborder les questions de coordination entre coopérations décentralisées et ONG sur le terrain dans les pays partenaires.

5) Par contre, les questions de concertation entre collectivités publiques françaises pour développer ensemble un partenariat et un projet avec un ou plusieurs partenaires dans un pays, semblent progresser plus lentement. L'expérience FICOD fournira des éléments d'analyse pour identifier les obstacles afin de dégager la voie à un accroissement sensible de ces actions concertées. Cette perspective est en relation directe avec l'émergence accrue des questions d'intercommunalité en France et dans les pays partenaires.

6) On peut remarquer que les questions d'articulation entre les actions de coopération décentralisée et les programmes de coopération publique bi ou multilatérale sont loin d'être résolues puisque, dans la moitié des cas, les programmes s'ignorent.

Cela va en partie de pair avec une inadaptation des processus d'information réciproque. Il y a aussi des problèmes d'harmonisation des procédures délicats à traiter. Il est aussi nécessaire de prendre en compte les préventions réciproques, les collectivités craignant d'être instrumentalisées par les grands programmes et ces derniers n'ayant pas toujours confiance dans le professionnalisme des partenariats.

7) Les coopérations décentralisées peuvent s'appuyer sur un réseau régional structuré dans un tiers des cas déjà. Plus de 40% des autres partenariats s'adressent toutefois, faute de réseau régional, à des associations locales compétentes sur certains points en matière d'information, de méthodes de projets etc.

Quelles sont les limites de ces appuis? Quelles bases pourraient-ils constituer pour l'émergence de nouveaux réseaux? Comment est assuré durablement le développement des moyens de financement de ces appuis utiles tant pour les collectivités territoriales que pour les ONG?

### ***LES AUTRES RÉFLEXIONS PRINCIPALES***

La question principale concerne ce que les collectivités territoriales attendent en priorité de CUF, ce qu'elles y trouvent et ce qu'elles souhaiteraient voir développer.

Près de 90% des collectivités interrogées ont un avis globalement positif et estiment qu'elles trouvent dans l'activité de CUF, des éléments clefs dont elles ont besoin pour développer leur coopération décentralisée.

Environ 10% estiment ne pas y trouver ce qu'ils attendaient (souvent plus orienté sur des questions très techniques).

Parmi les 90% d'avis positifs, environ la moitié des CL mettent principalement l'accent sur l'intérêt qu'elles portent aux groupes pays, aux échanges que ces groupes permettent, aux informations qu'elles y trouvent également.

L'autre moitié est également motivée par le fonctionnement des groupes pays, mais questionne plus dans le détail sur d'autres fonctions (informations venues des pays partenaires, formations sans stratégie d'évolution possible dans le cadre d'un cursus, mises en relation avec des organismes techniques spécialisés); la question de l'hétérogénéité des participants aux réunions et formations revient fréquemment

Nombreuses sont également celles à poser la question du coût des cotisations (pour les collectivités à budget modeste) et du coût supplémentaire de certains services (en particulier la formation).

Le dernier domaine d'interrogation dominant touche aux informations et aux appuis pour l'accès aux programmes européens, notamment pour les collectivités dont le partenariat n'est pas situé dans les PECO, là où les programmes type Phare ou assimilés sont bien connus et vulgarisés.

### **LES MISSIONS SUR LE TERRAIN - LA ROUMANIE**

La mission s'est déroulée du 16 au 20 juin 2003.

#### **Elle avait pour objectifs principaux:**

- d'observer l'évolution, durant la période de la convention d'objectifs, de l'ensemble de la coopération décentralisée dans le pays dont celle animée par les membres de CUF;
- de faire le point avec le SCAC, de l'ensemble des actions menées pour la promotion et l'appui à la coopération des collectivités territoriales (par CUF, par l'ambassade de France et par d'autres structures d'appui dans ce domaine);
- d'identifier et d'analyser les articulations et synergies entre ces différentes contributions;

- de dialoguer avec les principaux partenaires roumains de CUF et avec des collectivités territoriales ou structures de formation roumaines, sur :
  - \* l'évolution de leurs attentes et de leurs préoccupations en référence aux possibilités offertes par les coopérations décentralisées,
  - \* les conséquences qu'ils en tirent sur l'action attendue de CUF (contenu et modalités);
- d'apprécier sur la base de ces différentes observations, la perception et l'impact des actions menées par CUF.

**La mission a permis en particulier des entretiens avec :**

- l'ambassadeur de France et les responsables du SCAC en charge notamment des coopérations inter universitaires, des jumelages administratifs et de la coopération décentralisée...;
- l'assistant technique « régional » d'appui aux coopérations décentralisées;
- le responsable de l'OMI dont l'action en faveur de la réinsertion des migrants roumains est directement liée à certaines coopérations de collectivités territoriales;
- le directeur en charge de la décentralisation auprès du Premier Ministère;
- le président de l'Union Nationale des Judets de Roumanie, président du Judet d'Argès, maire de Pitesti et son équipe chargée du développement local et de la communication;
- divers acteurs économiques roumains engagés dans des actions menées dans le cadre du partenariat entre le Judet d'Argès et le Conseil Général de Savoie et entre diverses communes françaises et des communes du Judet (agrotourisme, éducation...); ces entretiens ont été menés lors des observations directes sur le terrain;
- le président de l'Assemblée des maires de Roumanie (AMR), maire de Ploiesti et président de la Fédération des assemblées locales de Roumanie;
- le préfet de Ploiesti;
- la directrice exécutive de l'AMR;
- la directrice de l'Institut FORDOC de Calarassi, l'un des 8 instituts régionaux en charge de la formation des cadres territoriaux en Roumanie;
- les responsables de l'université privée de Pitesti.

**I. LES ACTIONS DIRECTES DE CUF EN ROUMANIE**

À partir du travail effectué dans le cadre du groupe pays Roumanie en France, l'action de CUF s'est concrétisée principalement en Roumanie même par :

- 1) la participation à la préparation des trois forums initiés par l'ambassade (sensibilisation des CT française sur ces forums, participation à l'animation d'ateliers...) et diffusion des résultats de ces forums sur le site web de CUF
- 2) une collaboration concrète avec l'Association des maires de Roumanie (AMR)
  - a) CUF a signé une convention avec l'AMR. Une action commune avait été menée avant 2000 dans le cadre du programme Phare et la collaboration a repris depuis 2002 dans le cadre de cette convention. Cela a déjà permis de déboucher sur :
    - la publication en commun de fiches de présentation de collectivités roumaines à la recherche de partenariats en France. Une utilisation de ces fiches dans le cadre d'une action de promotion bien définie pourrait contribuer à l'établissement de nouveaux partenariats sur des bases nouvelles. Un bilan de leur impact auprès des CT françaises destinataires pourra établir les améliorations à faire dans la présentation de ces fiches pour notamment formuler plus clairement les domaines de partenariat souhaités par les CT roumaines.
    - la publication d'un document de présentation de la Roumanie

- b) La préparation d'un atelier en commun avec l'AMR pour les assises de la coopération décentralisée franco-roumaine de Villefranche-de-Rouergue (assises organisée par l'ADF et l'Association des Judets de Roumanie à partir d'une initiative des Premiers Ministres de Roumanie et de France).
- c) La création d'un groupe de travail CUF-AMR pour l'approfondissement des collaborations et la définition d'un plan de travail à moyen terme.

La collaboration avec l'AMR peut servir de base à une collaboration avec les autres associations d'élus roumains dans la mesure où le président de l'AMR est en même temps président de la fédération des différentes associations d'élus de Roumanie (Judets et villes).

3) L'appui-conseil au projet de l'OMI de centres de ressources pour l'insertion économique des migrants de retour.

Ce projet était destiné à être présenté au programme Phare Accès pour la création de trois centres de ressources dans trois zones, en commun avec l'association Équilibre.

CUF a permis la sensibilisation et l'engagement de plusieurs collectivités françaises dans la préparation de ce projet en fonction de leur expérience et/ou de celle de certaines institutions de leur territoire (par exemple en matière de formation professionnelle).

Ce projet n'a pas été accepté par l'UE. Cette expérience montre que l'appui technique à la constitution du groupe de partenaires et à la mise en forme du projet ne suffisent pas. Il est aussi nécessaire d'aider à comprendre le circuit de décision, notamment maintenant que celle-ci est décentralisée dans le pays.

CUF a centré son appui sur la mise en contact direct de l'OMI et des CT intéressées. Une réflexion sur l'expérience pourrait permettre de mieux apprécier quels appuis pratiques sont nécessaires à ce type de projet concernant l'accès aux programmes européens. Actuellement, ce projet a été ramené à un centre de ressources et va être mis en œuvre sur un financement direct de la coopération française.

4) Le travail de réflexion thématique animé par CUF sur le développement rural et la coopération décentralisée réunit des CT membres et non membres de CUF. Il aura rapidement une diffusion sur les pratiques de plusieurs partenariats en Roumanie.

***5) CUF, au travers du groupe pays et de son partenariat avec les associations d'élus locaux de Roumanie est susceptible d'apporter une contribution importante à la mise en relation et à la concertation entre les très nombreuses initiatives de coopération franco-roumaines, en particulier dans le cadre :***

- des coopérations inter universitaires. Plus de 240 sont actuellement établis mais sans relation directe avec le développement local alors que les synergies envisageables sont nombreuses.
- de la coopération administrative. Des jumelages entre ministères ont été établis dans le cadre du programme européen Phare pour appuyer les réformes en cours. Ces jumelages ont un impact direct sur l'adaptation de la déconcentration en Roumanie ; celle-ci a une répercussion directe sur les possibilités d'avancement pratique de la décentralisation.

Certaines coopérations décentralisées françaises (Le conseil général de Charente-Maritime notamment) appuient dans le même sens, les instituts de formation pour élus et cadres locaux. La coordination entre les différentes actions entreprises sur les deux axes (décentralisation et déconcentration) est un élément clef d'efficacité pour le développement local.

6) Dans le même sens, l'information des CT françaises sur l'action des autres coopérations de collectivités territoriales européennes (italiennes, néerlandaises), d'Ukraine ou des États-Unis, ainsi que sur les programmes initiés par des bailleurs tels la Banque Mondiale, l'USAID ou le Conseil de l'Europe, pourrait permettre de meilleures articulations entre toutes les initiatives.

## II. L'ÉVOLUTION DES ATTENTES À PRENDRE EN COMPTE

### A) L'évolution des attentes roumaines en matière de Coopération décentralisée.

#### *L'État est conscient :*

- a) des améliorations indispensables à la décentralisation roumaine et de l'importance des partenariats des CT françaises pour accompagner cette décentralisation (par exemple en matière de ressources financières communales) en articulation avec un appui de la coopération administrative en matière de déconcentration et à propos du rôle des préfets.
- b) du dialogue à organiser entre CT et pouvoirs publics et sur la répartition hétérogène des moyens entre l'État et les CT.
- c) de la nécessité de cohérence face à de nombreuses actions de coopération mais séparées et finalement peu efficaces.
- d) de l'intérêt de partenariats plus efficaces, mieux centrés sur l'économie et l'administration publique, sur la préparation à l'UE.

#### *Les collectivités roumaines de leur côté expriment leurs priorités :*

- a) développer le concept de métropole et d'agglomération. Pour cela travailler avec la capitale du Judet et deux ou trois agglomérations de chaque niveau dans le cadre des accords par Judet.
- b) que CUF en commun avec l'AFCCRE, crée des synergies entre les 300 jumelages actuels
- c) animer une réflexion commune pour identifier des objectifs précis pour les coopérations décentralisées, des objectifs bien visibles pour les citoyens.
- d) articuler les appuis de CUF, de l'Alliance Française et des entreprises  
Il faut trouver de nouvelles pistes de relations économiques, de nouveaux chemins...
- e) contribuer à clarifier le partage des responsabilités entre services publics déconcentrés et décentralisés, et les responsabilités des Judets en matière de développement économique.

Les associations roumaines d'élus locaux attendent finalement de CUF et de son groupe pays des initiatives plus nombreuses en Roumanie et une action forte pour développer des relations multiples entre régions d'Europe.

### B) Les attentes de l'ambassade

La coopération décentralisée est désormais un axe fort pour la France et l'entrée de la Roumanie dans l'UE est l'axe primordial (en particulier en matière de développement rural et d'agriculture de qualité).

#### *Il faut que tout le monde contribue à un travail d'équipe (CUF, AMF, ADF) pour :*

- appuyer les CT roumaines dans l'élaboration des projets.
- fournir aux coopérations décentralisées françaises les appuis techniques, les conseils, les informations dont elles ont besoin.

#### *Une collaboration plus vivante et plus efficace est possible et nécessaire entre l'ambassade et CUF.*

Cela suppose :

- des informations plus complètes et régulières (par exemple, l'ambassade ne possède pas la liste des adhérents de CUF qui interviennent en Roumanie)
- de parvenir à des bases de données communes les plus exhaustives possibles, fiables et opérationnelles (partir pour cela de la base AECL) établies et mises à jour en coopération entre CUF, Ambassade, AMR... entre partenaires égaux, chacun apportant sa contribution à une œuvre qui n'est la propriété de personne.

Cette collaboration pourrait notamment contribuer à :

- la coordination des actions de formation des cadres territoriaux. Chacun se sent partie prenante, dans le désordre sans cohérence géographique, hiérarchique, temporelle (progresser dans un cursus) et sans adaptation suffisante des contenus.
- créer des liens entre coopération décentralisée et actions des ONG, de la société civile
- répondre au besoin d'animation thématique (en élargissant vers d'autres thèmes l'action déjà engagée par CUF sur le thème du développement rural).

### **C) En résumé, il apparaît que :**

L'action de CUF est jugée nécessaire par tous les acteurs locaux (associations de collectivités locales roumaines, ministère roumain en charge de l'administration publique, ambassade de France, assistance technique auprès des coopérations non gouvernementales et responsable de l'OMI).

*Cette action paraît toutefois dans le paysage actuel de la Roumanie avoir besoin d'apparaître :*

- ***plus offensive et de prendre des initiatives pour :***
  - \* mieux faire connaître l'évolution des attentes des collectivités roumaines ;
  - \* analyser les différentes coopérations actuelles (décentralisées et bilatérales) et aider les associations de collectivités locales roumaines à proposer plus de cohérence dans les différents partenariats en vigueur, dans les actions de formation ;
  - \* lancer la réflexion et des travaux thématiques, sur de nouvelles pistes de coopération en matière économique, de relations entre les collectivités locales et les pouvoirs publics déconcentrés... ;
  - \* développer l'information en Roumanie sur l'offre française de compétences en relation avec les besoins des collectivités locales roumaines ;
  - \* animer, en relation avec les dispositifs de l'UE, une démarche de coopération des régions, et les villes européennes, avec les collectivités roumaines correspondantes.
- ***plus articulée et coopérative avec les autres acteurs (au-delà de l'AMR),*** en particulier avec l'ambassade, les réseaux régionaux et les principales ONG françaises intervenant en Roumanie ; cela concernerait en particulier le rassemblement et la mise à disposition des informations de France vers la Roumanie vice-versa.
- ***plus suivie,*** dans l'appui technique à la formulation des projets, dans la participation aux actions de coordination entre acteurs (collectivités, ONG, société civile, programmes de coopération bilatérale...).

## **LES MISSIONS SUR LE TERRAIN - LE SÉNÉGAL**

La mission s'est déroulée du 29 juin au 4 juillet 2003.

Elle avait été précédée d'un entretien avec l'assistant technique de la coopération bilatérale française auprès de la Maison des Élus du Sénégal, à l'occasion de la réunion du Groupe Pays Sénégal à Paris les 14 et 15 juin 2003.

### **Elle avait pour objectifs principaux :**

- d'observer l'évolution, durant la période de la convention d'objectifs, de l'ensemble de la coopération décentralisée dans le pays dont celle animée par les membres de CUF ; disposer ainsi d'éléments de comparaison au regard de l'évaluation effectuée en 1999 par le GRET à l'initiative de CUF et du MAE ;
- de faire le point avec le SCAC, sur l'ensemble des actions menées pour la promotion et l'appui à la coopération des collectivités territoriales (par CUF, par l'ambassade de France et par d'autres structures d'appui dans ce domaine) ;
- d'identifier et d'analyser les articulations et synergies entre ces différentes contributions ;

- de dialoguer avec les principaux partenaires sénégalais de CUF et avec des collectivités territoriales ou structures de formation sénégalaises, sur :
  - \* l'évolution de leurs attentes et de leurs préoccupations en référence aux possibilités offertes par les coopérations décentralisées,
  - \* les conséquences qu'ils en tirent sur l'action attendue de CUF (contenu et modalités).
- d'apprécier sur la base de ces différentes observations, la perception et l'impact des actions menées par CUF.

**La mission a permis en particulier des entretiens avec :**

- l'ambassade de France (MM Lepez et Gallé en charge des questions de coopération décentralisée et de coopération des ONG)
- Alain Bergé, assistant technique auprès de la Maison des Elus (dans le cadre du projet PADDEL)
- Mamadou Ndour Camara, chargé d'appui aux programmes de l'AFVP (opérateur ou en appui de plusieurs coopérations décentralisées)
- La volontaire, mise à disposition de la région de Dakar par le CRIF
- Le délégué du Partenariat avec Saint Louis et sa région
- L'équipe de l'association DIAPANTE, (ONG sénégalaise opératrice de la coopération entre Commercy et Ronkh et d'autres projets financés par l'aide publique française)
- M<sup>me</sup> la ministre de la Décentralisation
- M<sup>me</sup> la ministre de la Coopération décentralisée et de la Planification régionale
- M. Lô, président de l'Union des associations d'élus locaux du Sénégal
- Le directeur de cabinet et le président de la commission Coopération de la mairie de Rufisque
- Le maire de Ouakam, son chef de cabinet et un conseiller municipal
- Le secrétaire général du Conseil Régional de Saint Louis
- M<sup>me</sup> DIME, deuxième adjointe au maire de Saint Louis
- Le maire et le secrétaire général de M'Bour

## **I. LES ACTIONS DE CUF AU SÉNÉGAL**

CUF a toujours des liens forts avec le Sénégal car longtemps le président de la FMCU a été sénégalais. Le groupe pays a été réactivé et s'est défini des axes de travail forts.

L'action de CUF au Sénégal passe en premier lieu par des partenariats – certains constituent des « phares » – dont les évolutions sont devenues des références par beaucoup d'aspects :

Exemple Nantes/Rufisque, programme triennal à multiples volets (éducation, santé, assainissement). Des actions innovantes (santé, échanges de jeunes, coopérations entre associations de quartier, micro-crédit et centrales d'achats, promotion du travail des jeunes comme pour le sauvetage en mer). Toutes les associations participent à Rufisque comme à Nantes, articulations avec les projets des grands bailleurs.

Partenariat de Lille avec Saint Louis et sa région :

L'association opératrice met en œuvre un ensemble complexe de partenariats (région à région, conseil général du Nord avec la région de St Louis, CU de Lille et ville de St Louis, ville de Lille).

Une action de plus en plus en appui conseil et peu d'interventions en opérateur direct (en relation avec l'augmentation rapide des cadres sénégalais compétents dans les collectivités territoriales).

Les actions menées le long du fleuve par le partenariat Commercy-Ronkh ou ADOS-Bakel ou Conseil général de Savoie-Bignona sont également des bases d'évolution dynamisantes.

***CUF, en tant que structure collective intervient donc en direct seulement à certaines occasions :***

- a) Lors des missions annuelles du Groupe Pays pour faire le point.
- b) Collaboration de CUF avec l'Union Nationale des Elus Locaux. Cette coopération complète le partenariat de l'AMS signé avec l'AMF. Elle s'inscrit en outre en référence à :
  - l'importante aide canadienne apportée à la maison des élus locaux sous la forme d'une cellule d'appui technique (mais qui ne s'occupe des questions de coopération décentralisée),
  - la présence au sein de la maison des élus locaux, d'un assistant technique français du projet PADDEL (programme appui à la décentralisation et au développement local).
- c) Une coopération avec le SCAC pour la formation-information dans le cadre du groupe pays (animation par l'AT auprès de la Maison des Élus) et pour la réalisation de la base de données sur les coopérations décentralisées. Cette action est une contribution concrète à la prise en compte par les CT françaises des plans sénégalais de développement local et plus largement des politiques de développement du Sénégal dans les différents secteurs.
- d) Une sensibilisation et un appui aux CT françaises pour comprendre la loi de décentralisation et pour effectuer l'adaptation des partenariats anciens qui étaient souvent établis avec des villages (désormais intégrés dans des communautés rurales regroupant plusieurs villages).
- e) CUF avait joué un rôle central dans l'évaluation de l'ensemble de la coopération décentralisée des CT françaises au Sénégal effectuée en 1998-99. L'alternance et la période des pouvoirs spéciaux avant les nouvelles élections municipales au Sénégal et les élections municipales en France n'ont pas permis de tirer dans la continuité, les leçons de cette évaluation. Ce travail collectif a désormais retrouvé des conditions favorables.

À ce stade, la complexité de la coopération décentralisée au Sénégal, n'a pas permis à CUF de contribuer notablement :

- à l'amélioration de la répartition des coopérations décentralisées sur le territoire sénégalais par l'ouverture de nouveaux partenariats dans les régions et départements les plus défavorisés,
- à la prise en compte des autres appuis apportés par des programmes de coopération bi ou multilatérale (notamment dans le cadre du PAC par l'intermédiaire de l'Agence de Développement Municipal) ou dans le cadre des grands programmes Education, Santé etc.

## **II. L'ÉVOLUTION DES ATTENTES À PRENDRE EN COMPTE**

### **L'évolution des attentes sénégalaises en matière de coopération décentralisée**

Pouvoirs publics comme élus locaux sénégalais ont exprimé leurs principales préoccupations que l'on peut résumer comme suit :

- 1) Développer le nombre de partenariats à partir de ceux existants, région par région avec un thème par région. Jouer aussi l'intercommunalité
- 2) En matière de méthode :
  - Tirer les leçons de l'évaluation de 1999 et déboucher sur des programmes de coopération
  - Capitaliser les expériences qui ont fait leur preuve et en diffuser les enseignements  
La capitalisation manque à tous. C'est un rôle pour CUF.
  - Rompre avec le fait que les initiatives viennent toujours du Nord. Sortir de la logique de l'offre.
  - Trouver une solution à l'accompagnement des projets
- 3) En matière de formation et d'information
  - Apprendre à monter des dossiers de projets et à organiser le drainage de financements provenant de plusieurs sources en même temps.

- Appuyer les acteurs de terrain en matière de textes de lois et règlements, sur les possibilités de coopération Sud-Sud...

Dans cette optique, les associations d'élus sénégalais comme le ministère de la Coopération décentralisée estiment que CUF, en tant qu'action collective est la mieux placée pour prendre des initiatives en relation avec le cadre de concertation sénégalais que constitue la Maison des Elus, en matière de :

- capitalisation des expériences ;
- de rassemblement et de diffusion des informations (juridiques, sur les possibilités de coopération Sud-Sud, sur les plans locaux de développement ...);
- d'échanges et de concertation entre acteurs du développement local, notamment entre coopérations décentralisées, OSI etc.);
- de formation et appui concernant la maîtrise d'ouvrage pour les collectivités partenaires.

### **Les attentes de l'ambassade et des autres opérateurs d'appui locaux**

Il existe un besoin important des opérateurs pour un appui technique sur :

- les questions d'ordre institutionnel (conventionnement, contractualisation, appuis budgétaires, circuits financiers ...)
- l'analyse des besoins, l'identification de leur nature, de leur origine (populaire ou politique par exemple). CUF peut mobiliser des relais locaux pour aider à ce type d'analyse des besoins sur le terrain au profit des partenaires notamment du Nord.
- le repérage et l'analyse des appels d'offre des différents bailleurs et leur mise en relation avec les efforts de partenariat (crédibilisés par les premiers cofinancements du MAE).
- la mise en place d'un système d'évaluation continue, d'outils de mesure ...
- de conseil en matière de conception et de formulation de projets, de prise en compte des politiques de développement local, des programmes nationaux.

Cela pose certainement une question de transformation des modalités d'action de CUF, dans sa coordination avec les associations «opérateurs», dans l'organisation de l'information entre les différents acteurs (CUF, SCAC, MAE, Associations d'élus sénégalais, Coordinations d'ONG, etc).

# ÉVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS MAE-CUF

## CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

*Voici les principales questions sur lesquelles votre contribution serait essentielle. Ces questions ne sont pas limitatives et toutes autres réflexions ou informations que vous jugerez intéressant de nous communiquer donneront du sens à l'évaluation.*

### I. Noms et coordonnées de la collectivité territoriale et du service ou de la structure en charge de la coopération décentralisée.

Depuis quand existe cette coopération ? Montant annuel de la contribution de votre collectivité ?

### II. VOTRE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

#### A) Précisez :

- 1) Dans quels pays, quelles zones et avec quelles collectivités
- 2) Ses principaux objectifs et domaines de mise en œuvre
- 3) Quels appuis institutionnels comprend votre coopération
- 4) Quelles structures ou quels organismes de la société civile de votre territoire sont associés à votre coopération
- 5) Les articulations entre votre coopération et les projets ou programmes de la coopération française ou d'autres bailleurs ou structures d'appuis non gouvernementales

**B) Participez-vous à un projet commun avec d'autres collectivités territoriales françaises ?** Pourquoi ? Avez-vous eu l'occasion ou envisagez-vous de participer à un dossier présenté au FICOD ?

### III. VOTRE PARTICIPATION À CUF

**A) Quelles actions de CUF (les groupes pays, les appuis-conseils, les formations, les réunions thématiques, les publications, etc.) vous ont aidé** en matière d'évolution de vos relations avec vos partenaires du SUD ou des PECO, de concertation avec d'autres collectivités, d'articulation avec les projets des autres coopérations publiques et associatives, de mobilisation de la société civile de votre territoire ?

Comment participez-vous à ces actions de CUF ?

**B) Participez-vous à un réseau régional français (d'information, d'appui et de concertation) en matière de coopération décentralisée ?** Comment ? Dans quels domaines ?

### IV. VOS RÉFLEXIONS ET SUGGESTIONS ÉVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS DE CITÉS UNIES France (CUF)

# CONTRIBUTION DES SERVICES DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE

## PRINCIPAUX AXES DE QUESTIONNEMENT

*Ce document vous indique les principales questions sur lesquelles votre contribution serait essentielle. Ces questions ne sont pas limitatives et toutes autres réflexions ou informations que vous jugerez intéressant de nous communiquer seront utiles à la réussite de l'évaluation.*

**Cette convention d'objectifs (d'une durée de trois ans) a pour objectifs principaux**, la contribution de C.U.F. au développement :

- de la coopération décentralisée des collectivités locales françaises (accroissement du nombre de collectivités locales françaises engagées dans des partenariats avec des collectivités du Sud ou des PECO)
- de partenariats entre collectivités locales centrés sur les compétences propres des collectivités locales,
- de projets communs à plusieurs communes françaises soutenus par un dispositif spécial de cofinancement géré par CUF pour le MAE,
- de la mobilisation, par les collectivités locales, de la société civile de leur territoire (notamment les acteurs économiques) dans la coopération décentralisée avec leurs partenaires du Sud ou des PECO.
- des articulations entre les actions de ces partenariats de collectivités locales à collectivités locales avec les autres projets mis en œuvre par la coopération française et plus largement par les autres coopérations bilatérales ou multilatérales, publiques ou privées (par exemple associatives).

### **1) Quels sont les projets de coopération décentralisée mis en œuvre dans le pays pour chacune des années 2001, 2002 et 2003 ?**

Combien de ces projets comprennent un volet important d'appui institutionnel ?

Lesquels correspondent à de nouveaux partenariats (impliquant des collectivités locales françaises nouvellement engagées dans le pays) ?

### **2) Avez-vous eu l'occasion de travailler avec Cités Unies France ?**

#### **À quelles occasions ? Avec quels objectifs ?**

Par exemple, votre Poste a-t-il travaillé avec CUF pour l'organisation et l'animation de journées nationales de la coopération décentralisée ?

Votre Poste a-t-il eu des relations avec CUF pour l'accompagnement de délégations en vue de la structuration des projets, l'incitation à de nouvelles coopérations, la présentation d'actions concertées de collectivités locales en liaison ou non avec les priorités bilatérales ?

### **3) Avez-vous constaté, depuis 2000 (adoption de la convention d'objectifs CUF/MAE) des évolutions importantes de la coopération décentralisée ?**

Par exemple :

a) Les partenariats de coopération décentralisée concernent-ils plus souvent l'appui institutionnel (à l'organisation des services municipaux, à la formation des personnels communaux et des responsables élus, ...) ? Ces coopérations constituent-elles ainsi des contributions à la mise en place de la décentralisation ?

b) Quels sont les partenariats de coopération décentralisée dans le pays qui mobilisent en complément des coopérations de la société civile de leur territoire en France (associations spécialisées culturelles ou techniques, structures de santé, acteurs économiques...)?

c) Existe-t-il dans le pays des projets de coopération décentralisée communs à plusieurs collectivités locales françaises ? Quels en sont les avantages ? Quelles en sont les difficultés ?

d) L'articulation entre les projets de coopération décentralisée et les autres actions de développement s'est-elle renforcée ?

- avec les programmes et projets de la coopération publique française (projets FSP, projets FSD...)?

- avec les actions des autres bailleurs de fonds extérieurs (Union européenne, Banque Mondiale, coopérations bilatérales...)?

- avec les actions et projets des ONG locales et des Organisations de Solidarité Internationale françaises ou d'autres pays ?

**4) Quels enseignements tirez vous de cette collaboration avec CUF ?** En particulier, quels sont, selon votre Poste, les points forts et les points faibles de votre collaboration avec CUF ?

## **UN GROUPE PAYS, UN VECTEUR D'ÉCHANGES ET D'ACTION CONCERTÉE**

### **Un exemple : le groupe pays Pologne**

*Un travail régulier et organisé selon une approche stratégique débouche sur des avancées concrètes dans la coopération décentralisée, son contenu, ses méthodes et la réalité des partenariats.*

### **2000 - année de redynamisation et de concertation**

Le Groupe pays Pologne, créé en 1997, était resté en sommeil jusqu'en 1999.

En 2000, en référence à la convention d'objectifs, CUF a entrepris de lui redonner une activité prenant en compte le rôle important joué jusqu'alors par la Fondation France-Pologne dans la coopération avec ce pays. Dynamiser l'intérêt des villes françaises jusqu'alors peu impliquées a constitué une première base pour rechercher dès octobre 2000, un terrain de collaboration concrète avec la Fondation.

### **2001 - année d'investigation et de lancement d'une action commune dans les deux pays**

Rapidement, est apparu l'intérêt de créer un comité d'orientation réunissant les représentants de France-Pologne, de l'équipe permanente de CUF et de plusieurs collectivités locales ou associations particulièrement engagées avec la Pologne (régions Ile de France et Rhône-Alpes, villes de Lyon, de Rennes, de Saint Etienne, de Niort, de Riom, ...) ainsi que des représentants du MAE et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Une première réunion a ainsi eu lieu dès janvier 2001.

Le comité d'orientation a ainsi provoqué et soutenu tout au long de l'année 2001, une démarche de recensement des partenariats et des centres d'intérêts des CT françaises puis polonaises à la suite d'une mission commune Fondation et CUF en août 2001 et à une concertation exploratoire avec l'AFCCRE.

### **2002 - Des groupes de travail thématiques à l'œuvre dans les deux pays**

Cette démarche a abouti au lancement de groupes de travail thématiques, dès mars 2002, et à la mise en place d'une cellule d'animation en juin 2002.

Les trois groupes constitués dans les deux pays (autour, respectivement, des questions de préservation de l'environnement, du développement économique local et de la coopération transnationale) ont permis de progresser dans la réflexion et l'explicitation des attentes des collectivités des deux pays sur les thèmes retenus. Ils regroupent au total entre quarante et cinquante CT dans chaque pays.

### **2003 - Les ateliers de la coopération décentralisée franco-polonaise et la préparation des assises.**

Les travaux des groupes ont conduit à la préparation d'ateliers de la coopération franco-polonaise tenus en avril 2003. Ces ateliers ont permis la concertation entre les groupes français et polonais travaillant sur le même thème. Ils ont constitué une étape essentielle dans la préparation des assises de la coopération décentralisée qui sont en cours de préparation pour le début de 2004.

# ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION POUR L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS DANS LA CONVENTION D'OBJECTIFS

## Deux exemples pour l'amélioration des indicateurs

### 1) Le nombre de collectivités locales bénéficiaires d'appuis-conseils

L'indicateur « nombre de projets présentés au co-financement » apparemment plus indirect est en fait beaucoup plus significatif et opérationnel.

Plus significatif car il rend compte de l'imbrication des différents services rendus aux CT (appuis aux projets, appuis juridiques, formations, information etc.). Plus opérationnel car il peut constituer une base pour estimer la limite de capacité d'absorption des chefs de projets pour chacune des grandes fonctions qu'ils doivent assumer (animation des groupes pays, appuis-conseils, capitalisation-valorisation, animation thématique, relations avec les associations d'élus des pays partenaires, formations...).

### 2) Le nombre de collectivités locales ayant bénéficié d'un financement UE

L'indicateur demanderait à être modifié car les financements UE qui peuvent bénéficier à des partenariats de coopération décentralisée sont très diversifiés, notamment si ces partenariats sont dans les PECO ou sur le pourtour méditerranéen. Il ne s'agit pas que des cofinancements au titre de la coopération décentralisée (au sens strict de l'Union Européenne).

En outre, la décentralisation très avancée de nombreux crédits d'aide au développement de l'UE a inversé les rôles et les circuits de demande de cofinancement. Les décisions sont prises dans les pays et sur la demande des partenaires locaux.

*On pourrait ainsi tenter de mesurer plutôt* l'évolution du nombre de coopérations décentralisées qui sont engagées avec leurs partenaires locaux dans le cadre de projets bénéficiant de financements européens (par exemple en matière d'hydraulique, de décentralisation, de programmes de développement local, de formation d'élus...).

Par ailleurs, la qualité de l'information (opérationnalité), la mutualisation de l'expérience des élus locaux et la promotion d'actions impliquant des CT de plusieurs pays de l'UE sur une même action sont reconnus comme des facteurs clefs de réussite dans l'accès aux financements européens. Ce sont les efforts et les résultats acquis sur ces sujets qui pourraient représenter des indicateurs utiles et signifiants.

*L'identification, l'analyse et la diffusion large de l'expérience (en résumé la capitalisation/valorisation) des CT de différentes catégories* (CR, CG, Communes...) qui ont réussi à comprendre et à maîtriser les mécanismes de financement et de décision de l'UE, dispositif par dispositif, *fourniraient probablement le meilleur indicateur* de l'amélioration des conditions d'accès à ces financements.

## **LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EN ALBANIE**

### **Géographie**

- Superficie : 28 748 km<sup>2</sup>
- Population : 3 510 000 habitants
- Statut : République parlementaire
- Capitale : Tirana
- Langue : albanais
- PIB/hab. : 3 100 \$
- Indice de développement humain : 0,725

### **LE SYSTÈME ADMINISTRATIF LOCAL**

Le pouvoir local se découpe en trois niveaux ; la commune, gérée par une mairie est le troisième niveau, celui le plus proche des habitants ; il y a ensuite le deuxième niveau, celui du district et enfin le premier niveau qui est celui de la Préfecture.

La fonction essentielle de la Préfecture est de coordonner l'ensemble des services de l'État, notamment en s'appuyant sur les agents des districts et de tenir le rôle de tutelle des collectivités locales (contrôle de légalité, étude, suivi et instruction des dossiers présentés par les mairies).

La Mairie dépend au niveau central du Ministère du Gouvernement Local et du Ministère des Finances.

Le territoire de l'Albanie comprend la capitale (11 arrondissements), 12 préfectures et 36 villes. Les collectivités vont vers l'autonomie financière avec les impôts. Les revenus des impôts et le budget accordé par l'État sont utilisés pour financer les projets qui ont lieu avec l'accord du conseil municipal. Les municipalités ont en charge différents services comme les services sociaux, l'éducation, les infrastructures locales (eau, électricité, l'électricité), les cimetières, l'aménagement du territoire, la culture.

## **LA COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ALBANAISES ET FRANÇAISES**

### **HISTORIQUE**

La coopération des collectivités albanaises avec des collectivités locales françaises date le début des années 90 après le changement de système.

Tirana-Marseille

En 1991 la capitale de l'Albanie, Tirana, a démarré une coopération avec la ville de Marseille.

Cette coopération a fonctionné sur plusieurs volets :

- Le développement urbain de Tirana a été étudié par des spécialistes français et deux diagnostics ont été effectués pour le réseau de l'eau potable et l'amélioration du service d'urgences.
- Formation dans le domaine de l'eau et l'assainissement (en 93 et 94) par Société des Eaux de Marseille qui a effectué des travaux d'amélioration du pompage de l'eau potable.
- Audit de l'environnement de Tirana, réalisé par la ville de Marseille avec les financements Banque Mondiale.

- Des aides humanitaires pendant la crise de Kosovo. Les Pompiers des Bouches-du-Rhône se sont chargés pour deux camps des réfugiés kosovars à Tirana (40 mille et 20 mille) pendant la guerre au Kosovo.
- Une partie du personnel de la mairie de Tirana a été formée en France.
- Rencontres dans le courant de l'année 2000 entre élus marseillais et représentants de la mairie de Tirana et du gouvernement albanais.
- Formation des élus de Tirana en France.
- Accueil d'étudiants en 1992 pendant un mois qui ont participé à un stage de langue française à Marseille.
- Des échanges culturels avec Marseille comme: la semaine du film albanais à Marseille, promotions des livres albanais, foire du livre albanais à Marseille, fête de la musique à Tirana, collecte de livres.

Avec la médiation de la mairie de Marseille, Handicap International a ouvert un bureau à Tirana. Les projets de HI ont mis l'accent sur l'appui à la profession de psychologues cliniciens et l'appui aux initiatives innovantes en matière de prise en charge et d'intégration des personnes handicapées dans la société albanaise.

Les coopérations entre les deux collectivités ont abouti la création de l'association des autorités locales en Albanie en 1995 avec l'assistance technique de la ville de Marseille.

Cette coopération a commencé avec la recommandation de Cités Unies France pendant la réunion de Barcelone pour orienter la coopération des collectivités territoriales françaises avec les villes d'Albanie. Selon M. Valter Gjoni, directeur du secteur culturel et de la coopération à la mairie de Tirana et aussi sécuritaire générale de l'association des autorités locales en Albanie, la coopération avec Marseille a eu un impact positif pour Tirana.

#### **Vreshtas – Cuges-les-Pins**

Cuges-les-Pins a développé une initiative autour de la viticulture avec Vreshtas ayant en commun la même activité économique. Des échanges de savoir-faire et des techniques de vinification ont été les fondements de cette coopération. La gestion de la coopération a été déléguée à l'association Solidarité sans Frontières qui a réalisé ce projet ayant pour finalité le développement rural, ainsi que des projets d'aide humanitaire, de fourniture en matériel pour l'école, etc.

#### **Korça – Angers**

La ville d'Angers (la bibliothèque et le lycée professionnel la Roseraie) a initié une coopération avec la ville de Korça (le lycée et l'Alliance Française). Les élus locaux d'Angers sont venus à Korça en 1999 pour répondre à l'appel d'urgence d'aide humanitaire aux réfugiés kosovars. Cela a ouvert les portes à la coopération en ce qui concerne l'enseignement, la culture et la francophonie (donation des livres).

#### **Fierze – Fraise**

La coopération entre la mairie de Fraise et la commune de Fierze a eu comme secteurs principaux d'intervention le développement économique local, la francophonie, l'enseignement, la gestion de l'eau, etc.

#### **Gramsh – Marseille**

La ville de Gramsh coopère avec Marseille depuis 1999, pendant la guerre au Kosovo. Cette coopération a consisté en aides humanitaires, fournitures d'écoles, de visites dans les pays respectifs du personnel des municipalités. Le Service des Eaux de Marseille a effectué aussi une étude sur le réseau d'eau dans la ville pour l'améliorer.

## Conclusion

L'origine de la coopération franco-albanaise, en 1991, provient de l'ouverture internationale de la ville sur la Méditerranée, présentée par M. Vigouroux. Cette coopération a été suivie et développée non seulement à Tirana mais aussi avec le port de Durres. Le maire de Cuges-les-Pins et de Fraise a démarré la coopération en s'appuyant sur des associations locales telles que Solidarité sans frontières.

L'aide humanitaire a fait partie des domaines d'action de toutes les collectivités locales françaises liée aux situations particulières de l'Albanie (changement du système en 1990, crise de 1997, guerre au Kosovo en 1999). La situation d'urgence a fait découvrir l'Albanie et permis d'ouvrir de nouveaux horizons aux collaborations potentielles. L'éducation et la francophonie sont les deux secteurs de coopération, suivies par l'agriculture et les infrastructures sanitaires.

La coopération des villes albanaises et françaises a connu des fluctuations jusqu'à aujourd'hui. Les élections municipales en Albanie (comme en France) ont été accompagnées de changements importants dans les équipes municipales, ainsi que dans les priorités internationales. À Elbasan, ville d'Albanie Centrale, le bureau de la coopération et des relations internationales n'existe plus depuis 2001<sup>1</sup>. Une coopération avec Saint-Étienne démarrée par le maire précédent n'a plus cours.

La ville de Shkodra avait commencé une coopération avec Besançon en 1999 autour des hôpitaux, des universités et de la culture. Le changement de l'équipe municipale a bloqué le processus car la mairie a défini d'autres priorités internationales.

Le suivi des actions est un problème majeur, car les interlocuteurs changent, en Albanie et en France. Association Regart qui a favorisé des échanges entre étudiants de l'école des Beaux-Arts de Tirana et de l'école des Beaux-Arts d'Annecy, n'a jamais eu le même interlocuteur en Albanie, par exemple.

La situation économique des collectivités locales albanaises demeure fragile. Elles manquent de financements pour réaliser des projets et dépendent de donations de la part des collectivités étrangères. Et sans aide financière, ces collectivités ne sont pas intéressées à donner suite aux coopérations.

Le maire de la ville de Gramsh, M<sup>me</sup> Luljeta Dollani, estime que la coopération de sa ville avec Marseille est «plutôt froide» alors qu'une autre collectivité italienne l'aide en permanence et est très présente dans sa ville.

Le maire de Tirana, M. Edi Rama, signale que rien ne se fait entre Tirana et Marseille actuellement : la coopération est absente malgré les promesses du début de la coopération.

Peut-on parler d'une coopération durable entre les villes françaises et albanaises ? L'ambassade de France en Albanie trouve que cette coopération est actuellement inexistante, ainsi que la présence de Cités Unies France. On peut plutôt parler d'une coopération peu régulière et loin d'être durable. M. Arian Sivici, responsable au Centre d'Etudes Rurales souhaite orienter la coopération entre Fierze et Fraise vers le tourisme solidaire en Albanie et travailler autour de la bonne gouvernance. Mais cela sera pour le futur, les priorités de l'Albanie étant centrées sur les besoins essentiels (manque permanent d'eau, d'électricité, d'infrastructures routières etc.).

Cette situation peut être liée au manque de volonté ou d'intérêt des collectivités, et des donateurs envers l'Albanie. À la différence de l'année 1999 (les collectivités et les associations de toute la France avaient répondu à la situation d'urgence en Albanie), le centre d'intérêt s'est déplacé vers le Kosovo après le retour des réfugiés chez eux, ne réalisant pas la plupart des projets prévus avec les collectivités locales albanaises. Il semble que la réponse aux situations d'urgence sont privilégiées au détriment d'un travail de fond qui mène à un développement durable. Mis à part les coopérations Vreshtas – Cuges-les-Pins et Fierze – Fraise qui semblent continuer encore aujourd'hui, les autres coopérations franco – albanaises ne fonctionnent plus.

---

<sup>1</sup> Les élections municipales en mars 2001.

## **Annexe 3 – Termes de référence de l'évaluation de la convention d'objectifs entre Cités Unies France et le ministère des Affaires étrangères**

### **I. Contexte général**

Créée en 1975, Cités Unies France est une fédération de collectivités locales. Le 22 mai 2000, une convention d'objectifs a été signée entre Cités Unies France<sup>1</sup> et le ministère des Affaires étrangères pour une durée de trois ans. Sa mise en œuvre est définie par la convention générale n° 065/00 notifiée le 3 novembre 2000. L'association Cités Unies France a bénéficié en moyenne de 562 000 € par an par le biais de la convention d'objectifs et a eu la responsabilité de gestion de 2M € pour 3 ans du ministère des Affaires étrangères, dont 1 067 000 € pour le cofinancement de projets de coopération décentralisée, le reste allant à des programmes spécifiques.

La convention d'objectifs fixait les objectifs généraux suivants :

- Promouvoir, dans la durée, la coopération décentralisée comme un mode d'intervention spécifique des collectivités territoriales pouvant répondre aux enjeux de la décentralisation et du développement local.
- Promouvoir le savoir-faire spécifique des collectivités locales françaises auprès des collectivités locales étrangères confrontées à une transformation globale de leur société.
- Soutenir les collectivités locales dans leurs démarches pour mobiliser davantage les acteurs économiques dans le cadre d'une approche globale de la coopération décentralisée.
- Faciliter l'accès des collectivités locales aux programmes et financements européens pour leur coopération décentralisée.

### **II. Finalités de l'évaluation**

L'évaluation concerne l'ensemble des actions prévues dans le cadre de la convention d'objectifs.

### **III. Objectifs de l'évaluation**

#### **3.1 Présenter un bilan des actions menées dans le cadre de la convention d'objectifs**

##### **Décrire la mise en œuvre de la convention :**

L'expert décrira la mise en œuvre de la convention et dressera un bilan des actions menées durant la période.

#### **3.2 Evaluer les actions menées dans le cadre de la convention d'objectifs**

##### **Evaluation par composante :**

Evaluer, pour chaque composante, les actions menées. Cette analyse se basera sur les objectifs initiaux et utilisera les indicateurs de résultats préalablement définis au sein de la convention d'objectifs. Ces éléments, extraits du texte original de la convention d'objectifs, sont présentés ci dessous :

---

<sup>1</sup> Voir présentation des Cités Unies France en annexe 1.

## **A. Composantes thématiques de la convention d'objectifs :**

### **1) L'animation générale**

#### **Objectifs :**

- *Coordonner et assurer un suivi de l'ensemble des activités.*
- *Assurer les relations avec les différents partenaires (pouvoirs publics français et européens, associations nationales des collectivités locales, ONG, institutions, ...).*
- *Définir et vérifier les orientations politiques et les priorités d'action.*
- *Rapprocher les collectivités locales françaises en matière de coopération décentralisée des politiques et programmes européens.*

#### **Indicateurs :**

- *Rédaction de bilans annuels sur la base des indicateurs retenus.*
- *Elaboration et diffusion de rapports d'activités.*
- *Elaboration des termes de référence d'une évaluation externe à la fin de la période triennale.*
- *Information des collectivités locales adhérentes et non adhérentes engagées dans la coopération de l'évolution du contexte général de la coopération décentralisée et de ses modalités en Europe et en France.*
- *Accords de collaboration avec les autres associations nationales de collectivités locales françaises voire européennes.*
- *Election au conseil d'administration au CFSI, participation à des missions sur des programmes communs.*
- *Accords avec SUD et le GRID sur certains programmes menés en collaboration comme, par exemple, la préparation du forum civil Euromed, la semaine de la Solidarité internationale.*
- *Participation aux chantiers organisés par la Commission Nationale de la Coopération décentralisée.*
- *Participation aux activités du Haut Conseil de la Coopération Internationale.*

### **2) Les groupes pays**

#### **Objectifs :**

- *Permettre aux collectivités locales françaises, pour un pays ou une zone géographique donné, de se situer par rapport aux autres collectivités locales françaises engagées, aux intervenants non gouvernementaux, au contexte du pays et aux politiques et programmes des pouvoirs publics français, étrangers et européens.*
- *Former un cadre d'échange pour favoriser des complémentarités voire des actions communes sur le terrain.*
- *Inciter au démarrage de nouveaux partenariats de coopération décentralisée, dans les pays concernés par les groupes pays.*
- *Développer et entretenir les relations avec les représentations françaises ainsi qu'avec les associations nationales représentatives d'élus des pays concernés.*

#### **Résultats attendus :**

- *Emergence d'approches communes ou collectives dans la coopération décentralisée.*
- *Inscription de certaines actions de la coopération décentralisée dans les programmes bilatéraux (ex : formation).*
- *Elaboration de programmes menés par plusieurs collectivités locales et autres organismes sur des territoires et thématiques donnés.*
- *Réflexion sur la spécificité des modes d'intervention des collectivités locales dans un contexte géographique donné.*
- *Augmentation du pourcentage des collectivités locales participant activement aux groupes pays.*
- *Elaboration de propositions lors des commissions mixtes.*

### **3) Les services aux collectivités locales**

**Objectif général :** répondre aux différentes demandes des collectivités locales dans le domaine de la coopération décentralisée

#### **Formation**

- Accompagner les collectivités dans une meilleure connaissance des logiques et mécanismes propres de la coopération décentralisée.
- Développer une offre de formation cohérente autour de l'idée de cursus de formation.
- Assurer l'équilibre financier de cette activité.
- Structurer le pôle formation pour un service réellement professionnel.

#### **Appui/conseil au montage de projets de recherche de fonds bi et multilatéraux en matière d'évaluation**

- Accompagner les collectivités locales, en particulier, lors du démarrage de leur coopération.
- Conseiller les collectivités locales dans le cadre de la renégociation des termes de leur partenariat.
- Communiquer aux collectivités locales des expériences pertinentes, enrichissantes pour leurs contenus et modalités.
- Proposer à des collectivités locales, des bureaux d'études ou des ONG, de préférence situés dans les pays étrangers, capables de faire des études et/ou d'apporter un soutien en matière de suivi.
- Inciter les collectivités à assurer un suivi et une évaluation de leur coopération.
- Amener les collectivités locales à faire évoluer leur coopération vers une approche plus globale d'appui au développement local et d'appui institutionnel.
- Familiariser, le cas échéant, ces collectivités avec les procédures déconcentrées et cela, en articulation avec les SGAR et la MCNG.

#### **Indicateurs :**

- Nombre de collectivités ayant bénéficié d'un conseil.
- Nombre de collectivités locales ayant décidé de mener une évaluation externe.
- Nombre de collectivités locales ayant obtenu un cofinancement de l'État français pour leur projet de coopération décentralisée.
- Nombre de collectivités locales françaises et nombre de projets de coopération décentralisée ayant obtenu un cofinancement européen.
- Nombre de collectivités impliquées dans des programmes mobilisateurs.

#### **Conseil sur l'approche de la coopération décentralisée**

- Confirmer la coopération décentralisée comme facteur d'adhésion de la population française à l'engagement de l'aide publique au développement
- Contribuer à l'ouverture de la société française dans ses différentes composantes au monde extérieur et ses enjeux.
- Favoriser l'aspect économique de la coopération décentralisée en cherchant à rapprocher collectivités, pôles de recherche, entreprises et éviter que l'international en matière économique soit l'exclusivité des experts et des chambres consulaires au détriment des élus.
- Assurer la capitalisation de l'expérience des collectivités locales en matière de sensibilisation du public à la coopération internationale.

#### **Indicateurs :**

- Nombre de collectivités locales participant à la semaine de la solidarité internationale.
- Nombre de participants au colloque « Impact de la coopération décentralisée sur la vie locale française ».
- Nombre de collectivités locales ayant mené des actions dans le cadre de la campagne « 2000 – année de la culture et de la paix » (UNESCO).

#### **Conseil juridique aux collectivités locales :**

- Assurer aux collectivités locales un service de sécurisation juridique, en étroite collaboration avec les services du ministère des Affaires étrangères, le délégué à l'action extérieure des collectivités locales et les associations nationales de collectivités locales.

**Indicateurs :**

- Diffusion des documents de capitalisation.
- Nombre de contacts avec des collectivités locales.

**Information sur les expériences et l'expertise des collectivités locales :**

- Renforcer les capacités d'appui institutionnel des collectivités locales françaises et capitaliser les expériences.

**Indicateurs :**

- Nombre de collectivités locales impliquées dans des activités / programmes de formation.
- Nombre d'élus, de techniciens étrangers accueillis ou participant à des programmes de formation qui impliquent la coopération décentralisée.

**Bourse de jumelage et partenariats**

- Mieux satisfaire les demandes de partenariat avec les collectivités françaises

**Indicateurs :**

- Nombre de partenariats constitués.
- Nombre de demandes d'offres.

#### **4) L'animation régionale**

**Objectifs**

- Atteindre une articulation pertinente entre le niveau national, régional et départemental dans l'accompagnement de la coopération décentralisée.
- Tisser de nouveaux liens entre des collectivités d'une même région afin d'assurer un échange plus régulier sur leurs pratiques.
- Contribuer à faire connaître la coopération décentralisée et sa place spécifique dans la coopération française.
- Développer les relations de travail avec les préfets de région (SGAR), en vue d'accompagner au mieux la déconcentration des cofinancements concernant les pays d'Afrique.
- Accompagner les collectivités locales dans les processus de concertation.

**Indicateurs :**

- Nombre de collectivités locales participant à des réunions de concertation régionale.
- Collaborations concrètes avec des structures de concertation régionale.

#### **B. Activités triennales prévues dans la convention d'objectifs**

*(ces actions se déclinent en fonction du niveau et de la nature de l'engagement des collectivités territoriales françaises en matière de coopération)*

##### **1) Collectivités territoriales ponctuellement impliquées ou non dans une action de coopération internationale**

**Objectifs :****1.1 Accroître le nombre de partenariats (durables) de coopération décentralisée****Résultats attendus :**

- Réception par les collectivités qui engagent une initiative à l'international d'une information de base sur la démarche de coopération décentralisée.
- Mise en place de partenariats avec des centres de ressources régionaux.
- Création d'une bourse d'échanges internationaux sur le site Internet.
- Engagement de nouveaux partenariats.

**1.2 Accompagner la mobilisation “ multiforme ” des collectivités territoriales lors des crises humanitaires pour en convaincre certaines de s’engager dans des démarches de plus long terme**

**Résultats attendus :**

- Engagement d’un certain nombre de collectivités, au delà de l’urgence, dans des relations de coopération décentralisée durables, notamment dans une optique d’aide à la reconstruction et de consolidation de la paix.
- Acquisition d’une culture d’urgence et de post urgence, spécifique aux collectivités locales.

**1.3 Développer une coopération décentralisée dans des situations de consolidation de paix et de reconstruction**

- Création de partenariats durables avec des collectivités des pays concernés.
- Mise au point d’une approche et d’une méthodologie adaptées.

**2) Collectivités territoriales impliquées dans une action de coopération décentralisée mais sans engagement politique fort de l’exécutif local**

**Objectifs :**

**2.1 Favoriser une meilleure intégration de la coopération décentralisée dans la politique globale de la collectivité territoriale**

**Résultats attendus :**

- Inscription de la coopération décentralisée dans la politique globale de la collectivité locale.
- Implication plus forte des personnels territoriaux.
- Passage d’une logique d’intervention annuelle à une logique de programmation pluriannuelle.

**2.2 Renforcer les capacités de participation à la coopération décentralisée des collectivités territoriales**

**Résultats attendus :**

- Mutualisation, en France, là où cela est faisable, des moyens pour des coopérations plus efficaces.
- Programmes concertés rassemblant des groupes de collectivités territoriales désireuses de mettre en commun leurs moyens pour des interventions thématiques ou géographiques.

**3) Les collectivités territoriales fortement impliquées dans une action de coopération décentralisée**

**Objectifs :**

**3.1 Renforcer la capacité d’appui institutionnel de la coopération décentralisée auprès des collectivités locales étrangères**

**Résultats attendus :**

- Capacité accrue d’accueil en stage dans les collectivités territoriales françaises de délégations d’élus ou de fonctionnaires territoriaux étrangers.
- Constitution d’un fichier d’experts territoriaux français.
- Intégration de certaines collectivités locales dans des programmes bilatéraux.

**3.2 Renforcer la cohérence des interventions des collectivités territoriales entre elles, et avec les différents partenaires des collectivités territoriales (MAE, AFD, OSI) sur une base géographique ou thématique.**

**Résultats attendus :**

- Constitution de réseaux d’échanges thématiques en France et à l’étranger.
- Capitalisation des expériences.

- Montage de programmes d'action concertés sur une base géographique et / ou thématique.
- Mobilisation des collectivités territoriales pour intégrer des programmes de développement multipartenariaux.
- Participation active de représentants de la coopération décentralisée aux groupes pays du MAE.
- Préparation des contributions de la coopération décentralisée aux commissions mixtes et participation à leurs comités de suivi.
- Mise en place de dispositifs d'accompagnement méthodologique et financier de la coopération décentralisée dans quelques pays pilotes.

### **Evaluation globale :**

Analyser la mise en œuvre de la convention d'objectifs au regard des objectifs généraux de départ. Cette analyse se basera sur les critères d'évaluation communément utilisés dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques :

#### ➤ **La pertinence**

Les évaluateurs examineront le bien-fondé de l'action au regard des objectifs et enjeux déterminés au départ. Les évaluateurs examineront en particulier :

- la pertinence du choix de CUF pour mener l'ensemble des actions prévues.
- la pertinence des objectifs, des résultats attendus et des indicateurs définis dans la convention ;

#### ➤ **La cohérence apprécie les rapports entre les divers éléments constitutifs de l'action et les contradictions éventuelles.** Les experts tenteront également de répondre aux questions suivantes :

- Comment la mission de CUF s'est-elle articulée :
- avec les grandes fédérations nationales de collectivités locales et leur politique vis à vis de la coopération décentralisée ?
- avec les réseaux régionaux de coopération décentralisée ?
- Les missions et outils de CUF ont-ils été adaptés aux demandes des différentes collectivités ?
- Les actions de CUF ont-elles été menées en cohérence avec les priorités du ministère des Affaires étrangères en matière de coopération décentralisée ?
- Les actions menées par CUF dans le cadre de la convention ont-elles été conduites de façon articulée entre elles et avec les priorités et actions du ministère des Affaires étrangères (développement local, développement institutionnel, santé, aménagement du territoire, francophonie,...) ?
- Les deux approches présentes au sein de la convention d'objectifs (accompagnement en France et coopération à l'étranger) ont-elles été menées de façon complémentaire ?

#### ➤ **L'efficacité apprécie le degré de réalisation des objectifs de l'action ainsi que ses éventuels effets non attendus.** L'étude de ce point présentera un bilan par composante ainsi qu'un bilan global.

#### ➤ **L'efficience**

Les ressources (financières, techniques, organisationnelles et humaines) ont-elles été bien utilisées et au moindre coût ? Les résultats ont-ils été à la mesure des sommes dépensées ? Les ressources financières mobilisées par CUF ont-elles connu une augmentation durant la période de la convention ?

#### ➤ **L'impact analyse les retombées de l'action à plus ou moins long terme en partant des résultats obtenus.**

- Les actions menées dans le cadre de la convention d'objectifs ont-elles facilité l'accès des collectivités locales aux programmes de financements multilatéraux (dont européens) ?
- L'action de CUF a-t-elle été bien adaptée à la diversité du public ?

- En quoi l'action de CUF, association de différentes collectivités, a-t-elle eu un impact spécifique sur l'atteinte ou non des objectifs de la convention ?
- Les actions menées par CUF dans le cadre de la convention d'objectifs ont-elles intégré la dimension régionale (niveau de concertation, d'accompagnement et d'action de la coopération décentralisée) ?
- Les actions menées par CUF dans le cadre de la convention d'objectifs ont-elles permis à cette association de développer son efficacité vis-à-vis des collectivités locales ?
- Les actions menées au sein de la convention d'objectifs ont-elles entraîné une mobilisation des acteurs économiques, sociaux et culturels ?
- L'instrument de la convention d'objectif a-t-il entraîné une évolution de la relation déjà ancienne de CUF avec le ministère des Affaires étrangères ?
- Les actions menées dans le cadre de la convention d'objectifs ont-elles favorisé un travail de capitalisation ? Quelle a été sa valorisation ?
- Quel profit le ministère des Affaires étrangères a-t-il tiré de cette convention ?

➤ **Pérennité :**

- Peut-on identifier des actions durables et reproductibles ?

### **3.3 Conclure**

Les évaluateurs parviendront à des conclusions explicitées de façon claire et décriront les méthodes utilisées pour parvenir à ces conclusions.

### **3.4 Tirer des enseignements**

A partir des conclusions de l'évaluation, les évaluateurs pourront tirer des enseignements à caractère plus général pour les partenaires de la convention.

### **3.5 Faire des recommandations au ministère des Affaires étrangères**

Sur la base des constats de l'évaluation et de l'analyse des évolutions les plus récentes en matière de coopération décentralisée, les experts formuleront des recommandations au ministère des Affaires étrangères. Les experts présenteront également au ministère des Affaires étrangères des propositions spécifiques dans l'hypothèse d'une nouvelle convention d'objectifs avec Cités Unies France.

## **IV. Dispositif de l'évaluation**

Un comité de pilotage de l'évaluation est constitué au sein du ministère des Affaires étrangères. Présidé par Etienne ROLLAND-PIEGUE (MAE), il comprend des personnes appartenant aux administrations et aux organismes suivants :

- trois représentants de la mission pour la coopération non gouvernementale (DGCID/CNG/CD)
  - Philippe PIALOUX, chef du bureau de la coopération décentralisée
  - Françoise SELIER, bureau de la coopération décentralisée
- deux représentants du bureau de l'évaluation (DGCID/SME/SCE4)
  - Elisabeth BARSACQ, chef du bureau de l'évaluation
  - Quiterie de Chambure
- un représentant du bureau du développement local et urbain (DGCID/DCT/ILO)
  - Nicolas FRELOT, chef du bureau
- deux personnes ressources de la DGCID
  - Camille GROUSSELAS, bureau du développement social
  - Philippe VERGNE, Coordination géographique, Département d'Europe
- une personne ressource hors de la DGCID
  - Bernard DUMONT

- le délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales (AECL) ou son représentant  
Jacques ANDRIEU, Préfet
- un élu hors Cités Unies France  
Jean-Gilles BERTHOMMIER, maire de Saint-Erblon
- trois élus Cités Unies France  
Roselyne LEFRANCOIS, adjointe au maire, ville de Rennes  
Philippe MOREL, conseiller régional, Bourgogne  
Jean-Marie TETART, Maire de Houdan
- deux représentants de la direction de Cités Unies France  
Bertrand GALLET  
Nicolas WIT
- deux représentants d'associations  
Paul PAVY, Pactarim  
Gilles GUILLAUD, Procoop

Les membres du comité de pilotage y participent intuitu personae, et s'y expriment en fonction de leurs compétences. Garant du bon déroulement des différentes étapes de l'exercice, le comité de pilotage :

- participe à l'élaboration du cahier des charges et adopte celui-ci ;
- donne un avis sur l'identification et la sélection d'experts extérieurs et indépendants ;
- engage un dialogue avec les experts en réagissant à leurs choix de méthode ou de questionnaires ;
- aide les évaluateurs dans leurs recherches documentaires et leurs contacts ;
- réagit aux analyses livrées par les experts et valide leurs travaux à chacune des étapes ;
- veille à la diffusion des recommandations des évaluateurs.

## V. Choix des évaluateurs

Les évaluateurs, présenteront, dans leurs propositions, aussi bien les méthodes de l'analyse qualitative que les outils de l'approche quantitative. L'équipe d'évaluateurs, qui comprendra un expert junior, devra rassembler les compétences suivantes : connaissance et pratique des méthodes et outils de l'évaluation, de la coopération décentralisée et des collectivités territoriales. Ils devront présenter grande aptitude à la rédaction. Aucun des experts ne devra avoir été ou être actuellement partie prenante de la politique à évaluer.

## VI. Démarche de l'évaluation

Les jours/expert sont mentionnés à titre indicatif. Les évaluateurs sont libres de proposer une autre répartition de la durée totale de l'expertise qui s'élève ici à 35 jours/expert.

### **Première collecte d'information en France (Paris et province) :**

Etude de dossiers, élaboration et traitement de questionnaires. Entretiens. Durée : environ 20 jours/expert.

### **Missions dans deux pays pour des études de cas : durée : environ 7 jours / expert**

#### **Synthèse et recommandations :**

Rédaction d'un rapport provisoire, puis, définitif. Présentation du rapport provisoire au comité de pilotage pour validation. Présentation du rapport définitif.

Durée : environ 8 jours/expert.

## **VII. Rapports**

### **Les experts soumettront au comité de pilotage :**

- 1) **Un rapport provisoire**, qui fournira les résultats complets des travaux réalisés en France et dans les pays choisis pour les études de cas, les conclusions et les principales recommandations. Ce rapport sera envoyé au comité de pilotage pour validation un mois et demi après la notification. Il devra être fourni en 15 exemplaires sur papier et en version électronique (en Word 6 et Excel 5).
- 2) **Un rapport définitif** qui sera remis à la DGCID, commanditaire de l'évaluation, en 5 exemplaires sur papier et en version électronique (en Word 6 et Excel 5), un mois après approbation du rapport provisoire. Il devra inclure une synthèse, ainsi qu'une «fiche-résumé» selon le modèle fourni en annexe.

## **VII. Restitution, mise en œuvre et suivi des recommandations**

Les évaluateurs sont responsables des conclusions et recommandations issues de leur analyse. La sous-direction de la stratégie, de la communication et de l'évaluation est responsable de la diffusion du rapport final. Les experts seront mobilisés pour une présentation des résultats de l'évaluation à la demande du ministère des affaires étrangères.

### **Calendrier prévisionnel :**

- Première réunion du comité de pilotage (examen des termes de référence): le mardi 14 janvier 2003
- Deuxième réunion du comité de pilotage (choix des experts): le mardi 25 février 2003
- Troisième réunion du comité de pilotage (avec l'expert) : début mars 2003
- Début du travail des experts mi-mars 2003
- Quatrième réunion du comité de pilotage mi-mai
- Rapport définitif mi-juin / Restitution de l'évaluation fin juin 2003.

## **Annexe des terme de référence**

### **PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION Cités Unies France (CUF)**

Cités Unies France (CUF) est une association loi 1901 créée en 1975, regroupant environ 500 collectivités territoriales françaises adhérentes, de toutes tailles, de tous niveaux et de toutes tendances politiques, menant des actions de coopération décentralisée. Son Président est M. Bernard STASI et le Président délégué M. Jean-Marie BOCKEL, Député-Maire de Mulhouse et Président de l'association des Maires des grandes villes de France (AMGF). Son directeur général, depuis 1998, M. Bertrand GALLET, dirige une équipe technique d'une quinzaine de personnes. CUF a une fonction d'information, de conseil, de soutien méthodologique et logistique auprès des collectivités désireuses de développer des partenariats à l'étranger. Cette association se présente également comme un représentant des collectivités auprès des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds.

#### **1. Organisation et missions de l'association CUF**

Les instances politiques de CUF (cf. annexe 1) sont constituées par :

- Un bureau exécutif de 17 membres qui assure la gestion administrative et financière de l'association

- Un conseil national de 70 collectivités locales et structures communales réparties en 6 collèges qui définit les grandes orientations d'action et les priorités.

**Ses missions sont :**

- l'organisation de groupes pays (environ 18) présidés par un élu, qui sont un lieu d'échanges, d'expériences entre les collectivités locales françaises intervenant en coopération dans un même pays ou zone géographique donnée. L'idée étant d'insérer des coopérations agissant de façon isolée dans des logiques collectives, d'inscrire certaines actions de coopération décentralisée dans des programmes bilatéraux, d'élaborer des programmes menés par plusieurs collectivités locales et d'autres organismes sur des territoires et thématiques donnés, réfléchir sur la spécificité des modes d'intervention des collectivités locales engagées.... A côté de ces groupes pays, CUF organise également des groupes thématiques : jeunesse, coopération décentralisée et patrimoine mondial en partenariat avec l'UNESCO, démocratie et francophonie, dynamiques régionales, migrants et coopération, eau et assainissement...
- une activité de formation, secteur créé récemment, ayant pour objectif de proposer des formations aux élus, personnels territoriaux, emplois jeunes et militants associatifs des comités de jumelage sur des thèmes variés, en tenant compte de la spécificité des attentes du public « collectivités locales » ;
- la diffusion d'information sur les politiques nationales des pays partenaires, et sur les politiques des pouvoirs publics français ;
- l'appui-conseil au montage de projets, soutien aux démarches des collectivités dans la recherche de partenaires techniques et/ou financiers ; participation au suivi et à l'évaluation des projets de coopération décentralisée ;
- l'offre de service divers (voyages, assurances, visas, documentation...); information des adhérents sur les aspects légaux et financiers de leurs initiatives ; organisation de sessions formation.

## **2. Relation de CUF avec le Ministère des Affaires étrangères.**

En 2000 le Ministère des Affaires Etrangères et CUF ont souhaité fixer un cadre contractuel à leurs relations. Le 22 mai une convention d'objectifs triennale a été signée visant à :

- promouvoir la coopération décentralisée comme un mode d'intervention spécifique des collectivités territoriales, pouvant répondre aux enjeux de la décentralisation et du développement local ;
- promouvoir le savoir-faire spécifique des collectivités locales françaises confrontées à une transformation globale de leur société ;
- soutenir les collectivités locales dans leurs démarches pour mobiliser davantage les acteurs économiques dans le cadre d'une approche globale de la coopération décentralisée ;
- à faciliter l'accès des collectivités locales aux programmes et financements européens pour leur coopération décentralisée.

CUF perçoit chaque année une subvention de fonctionnement de la Mission pour la coopération non gouvernementale s'élevant pour 2002 à 556 436 € et représentant environ 68€% du budget global consacré par l'association à ses activités de coopération décentralisée.

Par ailleurs un financement Fonds de solidarité prioritaire d'un montant de 1 295 816 € (pour 2 ans) alimente un Fonds de soutien aux initiatives concertées en coopération décentralisée (FICOD), géré par l'association.

Ce fonds encourage les mises en réseau opérationnelles mobilisant plusieurs collectivités locales françaises engagées à l'international. Ces programmes concernent un même territoire étranger et/ou une même thématique.

L'association accueille le secrétariat technique des commissions mixtes et agit également comme opérateur du Département.

Ainsi ces trois dernières années CUF a bénéficié au total de cofinancements à hauteur de 3 717 221 €.

Place de l'Association dans le paysage de la coopération décentralisée :

### **3. L'association Cités Unies France s'est imposée au fil des années comme un partenaire incontournable dans le paysage de la coopération décentralisée :**

- par ses groupes pays et thématiques que l'association a su diversifier (au delà des traditionnels pôle Afrique : ouverture sur les Balkans, l'Afghanistan, le domaine du patrimoine, le commerce équitable, la francophonie). Ainsi, si le nombre de ses adhérents reste limité (500 au regard des 3000 collectivités territoriales françaises engagées à l'international dont uniquement 4 régions), son audience à travers ces groupes touche aux alentours de 2000 collectivités locales ;
- son travail de capitalisation que l'association développe sur des thèmes comme l'apport de la coopération décentralisée dans la lutte contre la pauvreté, l'impact de la coopération décentralisée au Nord ;
- sa politique de communication qu'elle a renforcé : lancement d'un site internet fourni, parution d'un journal trimestriel adressé aux collectivités locales ;
- sa présence lors de la majorité des manifestations organisées autour de la coopération décentralisée ;
- son rôle comme opérateur pour le compte du Ministère pour organiser colloques et rencontres (exemple : rencontres de la coopération décentralisée franco-marocaine à Fès en novembre 2001).

Sur la scène internationale la fusion de la FMCU avec IULA (Union International des Autorités Locales) son homologue anglo-saxonne est arrivée à une phase décisive avec le Congrès de Rio au printemps 2001. Cette nouvelle association dont le siège sera à Barcelone, permettra sans aucun doute de renforcer la place et la voie à l'international de ce que l'on nomme parfois « la diplomatie des villes ».

CUF est le seul partenaire de coopération décentralisée au sein de la Mission pour la coopération non gouvernementale à avoir une convention d'objectif avec le ministère des Affaires étrangères.

### **4. L'association devra dans les années qui viennent :**

- Poursuivre l'augmentation de ses ressources propres par le biais de ses adhésions notamment, et diversifier ses sources de financement afin d'augmenter son autonomie à l'égard du Département.
- Renforcer son pôle formation qui reste encore embryonnaire et son action en France alors que le besoin de professionnalisation des acteurs de la coopération décentralisée s'accroît.
- Se faire une place à côté des réseaux régionaux qui se sont développés ces dernières années : RESACOOOP en Rhône-Alpes, LIANES en Nord-Pas-de-Calais, CERCOOP en Franche-Comté, soutenus par le ministère des Affaires étrangères et qui développent également, pour certains d'entre eux, une véritable compétence d'animation-formation-information.
- Trouver une articulation avec le pôle international des associations d'élus : Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Régions de France (ARF).

## TITRES DISPONIBLES DANS LA SÉRIE «ÉVALUATIONS»

- Le programme des volontaires européens de développement. Evaluation de la phase pilote (1986-1988) (n°3).
- L'Ecole Nationale Supérieure des Industries Agro-Alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n°6).
- Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n°8).
- Le Comité Interafricain d'Etudes Hydrauliques (CIEH) (n°10).
- La politique des bourses. Evaluation de l'aide publique française (1979-1988) (n°11).
- La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Evaluation de l'aide française (1986-1992) (n°12).
- L'Association Française des Volontaires du Progrès (n°13).
- L'appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n°14).
- L'appui aux formations dans le secteur BTP (n°15).
- L'appui au système éducatif tchadien (n°16).
- L'appui à l'opération villages-centres du Congo : Mindouli et Lékana (n°17).
- L'appui dans le domaine du livre et de l'écrit (n°18).
- Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n°19).
- Les réseaux de développement (n°20).
- La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n°21).
- La politique des crédits déconcentrés d'intervention (1988-1993) (n°22).
- L'appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n°24).
- La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien (n°25).
- Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n°26).
- Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d'Haïti (n°29).
- La coopération documentaire (1985-1995) (n°33).
- Etude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (n°34).
- Programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n°35).
- Programme mobilisateur Femmes et développement (n°37).
- Evaluation rétrospective des FAC d'intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l'appui à la politique sectorielle en éducation formation (n°38).
- Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur minier (n°39).
- Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n°41).
- Evaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n°42).
- Evaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n°44).
- Evaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n°45).
- Evaluation du projet ARCHES (n°46).
- Projet santé Abidjan. Evaluation des FSU-Com (n° 47).
- Evaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n°48).

- Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n° 49).
- Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n° 50).
- Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997), 2 tomes (n° 51).
- Evaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n° 52).
- Evaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n° 53).
- Etudier en français en Europe centrale et orientale. Evaluation des filières universitaires francophones (n° 54).
- Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique. Programmes d'actions intégrées (n° 55).
- Evaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n° 56).
- Evaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n° 57).
- Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Evaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale et de Jeunesse/Solidarité internationale (n° 58).
- Evaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique – Afrique subsaharienne et Madagascar (1994-2001) (n° 59).
- Evaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997).
- Evaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n° 60).
- Evaluation du dispositif des crédits déconcentrés “ Fonds social de développement ” (n° 61).
- Festival international des francophonies en Limousin (n° 62).
- Evaluation de la coopération française dans le secteur de la santé au Gabon (n° 63).
- Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain (n° 64).
- Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n° 65).
- Evaluation des appuis de la France et de la Communauté européenne aux écoles africaines de statistique (n° 66).
- Soutenir le cinéma des pays du Sud (n° 67).
- La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (n° 68).
- Le secteur forestier en Afrique tropicale humide 1990-2000 (n° 69).
- Programmes de recherche bilatéraux en Europe 1990-2000 (n°70).
- L'appui de la France aux associations pour la recherche en Finlande, Norvège et Suède (n°71).
- Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge 1993-2003 (n° 72).
- Evaluation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (n° 73).
- Evaluation Cités Unies France (n° 74).

*Préparation et réalisation éditoriale :*  
*TEXTO! 25, rue du Vieil Abreuvoir - 59100 Roubaix*  
*Impression :*  
*Imprimerie JOUVE - 1, rue du Docteur Sauvé - BP - 53101 Mayenne Cedex*