

LA COOPÉRATION  
DÉCENTRALISÉE  
COMME MÉCANISME  
POUR ABORDER  
LES INÉGALITÉS  
ET RENFORCER LA  
DÉMOCRATIE DANS  
LES TERRITOIRES

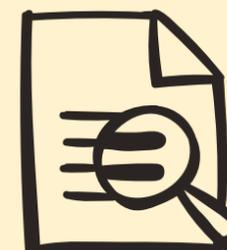


AGUSTÍ FERNÁNDEZ  
DE LOSADA PASSOLS

AVRIL 2020

# Table des matières

I.	<b>Introduction</b>	<b>8</b>	IV.	<b>L'alliance avec les acteurs territoriaux dans le cadre de la coopération décentralisée : un mécanisme de promotion de politiques publiques plus efficaces et inclusives</b>	<b>49</b>
II.	<b>La coopération décentralisée a-t-elle évolué ?</b>	<b>14</b>	IV.1.	Quels acteurs impliquer et comment ?	<b>51</b>
II.1.	Évolution des modalités d'intervention	<b>20</b>	IV.1.1.	Les organisations de la société civile	<b>52</b>
II.1.1.	La coopération directe : de l'assistentialisme à la coopération entre pairs	<b>20</b>	IV.1.2.	Universités et centres de connaissance	<b>54</b>
II.1.2.	Les réseaux de gouvernements locaux et régionaux et la coopération décentralisée	<b>24</b>	IV.1.3.	Le secteur privé	<b>56</b>
II.1.3.	La coopération indirecte et la coopération déléguée	<b>28</b>	IV.2.	Comment les impliquer ? Mécanismes de gouvernance collaborative	<b>58</b>
II.2.	Le territoire, cadre de référence de la coopération décentralisée	<b>31</b>	V.	<b>Augmenter la confiance citoyenne à travers l'orientation vers les résultats et la reddition des comptes</b>	<b>61</b>
II.3.	Les flux de la coopération décentralisée	<b>35</b>	V.1.	Une coopération décentralisée visant à atteindre des résultats mesurables	<b>62</b>
III.	<b>Améliorer l'environnement réglementaire et institutionnel et renforcer les capacités pour promouvoir des politiques publiques plus efficaces</b>	<b>38</b>	V.2.	Suivi et évaluation pour la reddition des comptes et l'apprentissage	<b>64</b>
III.1.	Coopération décentralisée et incidence politique	<b>39</b>	VI.	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>68</b>
III.2.	De la coopération technique à l'apprentissage	<b>44</b>	VII.	<b>Bibliographie</b>	<b>80</b>



Nous avons le plaisir de présenter cette nouvelle publication de l'Observatoire de la Coopération Décentralisée UE-AL, issue des débats et des conclusions de la VIIe Conférence sur la Coopération Décentralisée qui, sous le même intitulé que celui de cette publication, s'est tenue à Montevideo les 4 et 5 décembre 2019.

À cette occasion et après 8 ans marqués par l'absence de Conférence annuelle, les débats se sont axés sur l'analyse de la manière dont la coopération décentralisée peut constituer un mécanisme pour affronter l'un des plus grands enjeux actuels : l'augmentation progressive et alarmante des inégalités en Europe et en Amérique latine. Cette hausse irréprouvable de l'écart entre les 1 % de la population extrêmement riche et la moitié de la population mondiale (3,8 milliards de personnes environ) qui vit dans l'extrême pauvreté est à l'origine du deuxième phénomène abordé lors de la Conférence : l'augmentation de la méfiance envers l'État et les administrations publiques.

Dans ce contexte, plus de 50 professionnels européens et latino-américains se sont réunis à Montevideo pour discuter de la manière d'axer la coopération décentralisée sur la réduction des inégalités et sur le renforcement de la démocratie dans les territoires. À travers des séances plénières et des ateliers de groupe, le débat s'est articulé autour de trois grands thèmes : a) Le renforcement des capacités techniques, sectorielles et de compétences des administrations locales au moyen du transfert de connaissances ; b) Le mécanisme visant à améliorer la gestion des politiques publiques, en la rendant plus efficace et relationnelle et c) L'alliance avec les acteurs territoriaux dans le cadre de la coopération décentralisée.

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

L'auteur, Agustí Fernández de Losada, a été chargé d'élaborer le document de base qui a servi de déclencheur des débats et dont cette publication reprend les principales contributions et conclusions. Par ailleurs, soulignons qu'entre la tenue de la Conférence et l'élaboration de cette étude, la COVID-19 a secoué le monde entier et en particulier les gouvernements locaux, qui ont été en première ligne pour faire face à la crise sanitaire et qui représentent actuellement des acteurs essentiels face aux nouveaux défis sociaux, économiques et politiques engendrés par la pandémie. En ce sens, l'Observatoire de la Coopération Décentralisée UE-AL considère qu'il est plus que jamais nécessaire de revoir le modèle de développement actuel, dont la COVID-19 a mis en évidence le caractère non durable. Il est urgent et nécessaire aujourd'hui de mettre en avant un nouvel agenda local qui place la vie et la défense des droits humains au cœur de nos politiques publiques locales. Pour toutes ces raisons, nous pensons que les réflexions proposées dans ce document interviennent à un moment particulièrement significatif, où la coopération décentralisée doit trouver de nouvelles stratégies au service des politiques publiques futures, qui nous permettent d'évoluer vers un nouveau modèle de développement et de gestion des villes et des territoires.

Enfin, nous souhaitons adresser des remerciements particuliers à toutes les personnes qui ont participé à la VIIe Conférence de 2019 et dont les contributions ont permis d'élaborer cette publication.

Antoni Montseny, Directeur de Relations Internationales du Gouvernement de la Province de Barcelone et Coordinateur Général de l'Observatoire de la Coopération Décentralisée UE-AL.

## Liste des participants

Toni Montseny, Margarida Barceló, Martín Olivera, Itzel Hernández, Angelica Montes, Ana Bravo, Federico Lezama, Solana Quesada, Rodrigo Perpetuo, Xavi Tiana, Rocio Villen, Pamela Reducindo, Felicia Medina, Nancy Roseti, Diego Pelozo., Francisco Fleitas, Hugo Salomao, Sara Valencia, William Moreno, Rodolfo Succar, Salvador Gausa, Carla Cors Oroval, Jorge Rodriguez, Paola Arjona, Nelson, Claudia Rodriguez, Guzman Robaina, Mariela Couto, Felipe Llamas, Rosa Arlene Maria, Karen Ramirez, Andrea Vignoli, Esther Ponce, Alicia Trejo, Enrique Galicchio, Héctor Alonso Aguirre, Gabriela Guerra, Paula Demarchi, Igor Santander, Eugene Zapata

# I. Introduction

Les inégalités sont aujourd'hui l'un des principaux défis auxquels sont confrontées nos sociétés. Le fossé entre les plus riches et les groupes les plus défavorisés et vulnérables ne cesse de se creuser, tout particulièrement en Amérique latine, mais également en Europe. Cet écart est encore plus accru lorsqu'on le mesure au niveau territorial, et il subira une évolution critique après l'urgence provoquée par la crise sanitaire due au Covid-19.

Avant l'irruption de la pandémie, et selon le rapport « Perspectives économiques pour l'Amérique latine 2019 »<sup>1</sup> publié par l'OCDE, la pauvreté et les inégalités étaient de nouveau en train d'augmenter en Amérique latine (après une décennie de réduction) et la classe moyenne, jusqu'alors en voie de consolidation, se trouvait dans une position d'extrême vulnérabilité. Tout cela avait débouché, dans la région, sur une situation marquée par une méfiance envers les institutions publiques, de recrudescence ou de résurgence des mouvements populistes et de risque de rupture du contrat social. En effet, selon le « Latinobaromètre 2018 »<sup>2</sup>, le pourcentage de la population ayant peu ou aucune confiance dans les gouvernements nationaux avait atteint 75 % en 2017. La confiance dans d'autres institutions telles que le système judiciaire, les partis politiques ou les élections s'était également détériorée, tandis que l'insatisfaction à l'égard de la qualité des services publics augmentait (OCDE, 2018).

Cette même tendance, bien qu'à des degrés différents, était également observée en Europe et conditionnait fortement la gestion de certains des grands enjeux auxquels la région est confrontée. En 2017, au moins un quart de la population de l'UE (22,4 %)<sup>3</sup> vivait en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et les disparités régionales ne cessaient d'augmenter. Le PIB par habitant de la région la plus riche (Inner London) était 6,3 fois plus élevé que la moyenne européenne et près de 20 fois plus élevé que celui de la région la plus pauvre, Severozapaden (Bulgarie).

Dans ce contexte d'inégalités et de forte méfiance vis-à-vis des institutions publiques, l'Amérique latine et l'Europe ont connu des épisodes intenses de protestation sociale, dont l'évolution reste encore à déterminer aujourd'hui. Les populations chilienne, équatorienne, bolivienne et colombienne en Amérique

latine ; et française, espagnole, britannique ou turque en Europe, avaient manifesté, de manière largement transversale, leur mécontentement et leur lassitude face à l'incapacité des élites dirigeantes à s'attaquer aux problèmes réels associés aux très fortes inégalités et à une vulnérabilité croissante.

Les deux régions étaient confrontées à des défis majeurs risquant de compromettre la cohésion sociale et le bien-être citoyen, notamment des plus vulnérables. Ces défis s'aggraveront considérablement avec la situation provoquée par la pandémie et le scénario de fort ralentissement prévu par le Fonds Monétaire International pour 2020. Selon cette institution financière, le PIB mondial diminuera de 3 %, celui de l'Amérique latine de 5,2 % — Mexique -6,6 %, Brésil -5,3 % ou Argentine -5,7 % — et celui de l'Europe (zone Euro) de 7,5 % — Espagne -8 %, Italie -9,1 % ou Allemagne -7 % —. Malgré les prévisions de croissance de l'économie en 2021, en 2021, l'impact sera énorme et exigera de grands accords sociaux, des alliances transversales et la mise en œuvre de politiques globales très solides qui couvrent le développement économique et l'urgence sociale, sans oublier l'urgence climatique.

Le tableau suivant, élaboré par la CEPAL<sup>4</sup>, présente des estimations de la hausse de la pauvreté et de l'extrême pauvreté en Amérique latine, dans un contexte de baisse du PIB et de hausse du chômage.

Tableau 7 Amérique latine : pauvreté et extrême pauvreté dans un scénario de chute du PIB de 5,3 % et de hausse du chômage de 3,4 points de pourcentage en 2020 (en millions de personnes et pourcentages)

Année	2018	2019	2020
Population	607.7	613.5	619.2
<b>Pauvreté</b>			
Amérique latine (18 pays)	180.6	186.0	214.7
Taux	29.7%	30.3%	<b>34.7%</b>
<b>Extrême pauvreté</b>			
Amérique latine (18 pays)	62.5	67.5	83.4
Taux	10.3%	11.0%	<b>13.5%</b>

Source : Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL)

<sup>a</sup> Ces estimations sont provisoires et ne tiennent pas compte de l'impact diversifié en fonction des secteurs productifs et de l'emploi créé dans chacun de ces secteurs.

1. [https://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2019\\_g2g9ff18-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2019_g2g9ff18-en)

2. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

3. Eurostat regional yearbook 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-19-001>

4. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>

Dans le rapport susmentionné, l'OCDE soulignait la nécessité, pour les pays d'Amérique latine, de renforcer leurs capacités nationales en améliorant les processus d'élaboration des politiques publiques et les systèmes de financement, tout en mettant l'accent sur les inégalités territoriales. En Europe, la formule n'est pas très différente.

Selon le VIIe Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, l'idée selon laquelle la qualité de la gouvernance et des institutions est une condition préalable essentielle pour obtenir une augmentation durable des niveaux de prospérité, de bien-être et de cohésion territoriale dans l'UE, faisait l'objet d'un consensus grandissant. En ce sens, la région est très hétérogène car la qualité de gouvernance diffère considérablement entre les 27 pays de l'UE et même au sein de ces derniers. En tout cas, le besoin de renforcement des mécanismes de gouvernance se fera encore plus pressant pour aborder le processus de reprise et gérer l'urgence sociale et climatique après la pandémie.

Dans ce contexte, les gouvernements locaux ont un rôle fondamental à jouer. Les politiques qu'ils mettent en œuvre et les services qu'ils fournissent dans la plupart des pays seront déterminants pour aborder ce processus de reprise et pour progresser, comme le souligne le rapport GOLD V, dans la logique du développement durable. Les politiques promues par les gouvernements locaux seront essentielles pour assurer une reprise économique qui crée de la richesse, protège les plus vulnérables et favorise la cohésion sociale. Les gouvernements locaux doivent également veiller à ce que les mesures de relance économique nécessaire ne viennent pas saper les efforts déployés pour faire face à l'urgence climatique.

Afin de regagner la confiance de la citoyenneté, favoriser la reprise, aider les plus vulnérables et préserver le contrat social, ils doivent absolument déployer tout leur potentiel, que ce soit en matière d'élaboration de politiques publiques efficaces, de mobilisation des ressources nécessaires ou de reddition des comptes. La nouvelle génération d'agendas internationaux représente une opportunité unique à saisir, car elle offre un cadre de référence universel qui doit servir de guide pour avancer vers un développement durable en cette période cruciale. Ce cadre de référence mise sur des logiques transformatrices dans le processus de conception, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques.

En effet, l'Agenda 2030 repose sur une approche universelle, holistique et globale du développement durable, en prenant en compte ses aspects économiques, sociaux et environnementaux ainsi que les interrelations entre ces derniers. Il

5. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf)

6. <https://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-v-report>

7. L'Agenda 2030 du Développement Durable, le Nouvel Agenda Urbain, les Accords de Paris sur le Climat, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, le Programme d'Action d'Addis Abeba pour le financement du développement durable, etc.

appelle à la coordination entre les différentes sphères du gouvernement et à la nécessaire complémentarité de leurs interventions, ainsi qu'à la nécessité d'articuler des alliances avec les différents acteurs, que ce soit la société civile, le secteur privé ou les différentes instances liées à la connaissance. Il vise à ne laisser personne ni aucun territoire de côté, ce qui implique la prise en compte des groupes et territoires les plus vulnérables. Enfin, il se prononce résolument en faveur de la reddition des comptes et des mécanismes de contrôle social, de l'apprentissage par l'expérience et de la capitalisation des meilleures pratiques.

Outres les orientations que nous offrent les agendas mondiaux, ce que l'on appelle l'**approche territoriale du développement** durable contribue également à fournir un cadre de référence pour l'amélioration des processus d'élaboration des politiques publiques. Cette approche considère le territoire dans son ensemble, comme une ressource en soi, comprenant différentes dimensions –physique, naturelle, sociale et culturelle, environnementale et économique–, ses institutions et sa population. Elle reconnaît la responsabilité des gouvernements locaux pour diriger, de façon autonome et en rendant des comptes à la citoyenneté, les processus de planification, de gestion et de financement du développement local durable, en tirant parti et en renforçant la contribution des acteurs intervenant à des échelles multiples pour produire des biens publics et des services adaptés à la réalité locale, et en apportant eux-mêmes une valeur ajoutée aux efforts de développement déployés au niveau régional ou national.<sup>8</sup>

Mais pour déployer ce potentiel, les gouvernements locaux doivent faire face à un double défi : d'une part, l'amélioration de l'environnement réglementaire et institutionnel dans lequel ils interviennent et d'autre part, le renforcement de leurs capacités opérationnelles. Pour pouvoir mettre en œuvre des politiques publiques efficaces, qui répondent aux besoins, intérêts et aspirations de la population et des acteurs territoriaux, les gouvernements locaux ont besoin d'un cadre réglementaire approprié, d'une définition claire des compétences, de la reconnaissance et de la protection de l'autonomie locale et de la subsidiarité, de mécanismes de coordination avec les autres sphères de gouvernement et d'un modèle de financement capable de leur fournir les ressources suffisantes pour agir.

Il est en effet primordial de disposer des ressources suffisantes, car cela permet de disposer des capacités, des connaissances et des ressources matérielles et technologiques qui permettent d'élaborer des politiques publiques de qualité, basées sur les besoins réels et les priorités telles qu'exprimées par les acteurs du territoire, planifiées de manière adéquate et avec les ressources pertinentes, et mises en œuvre avec des systèmes de suivi, de transparence et de contrôle social qui permettent des exercices de reddition des comptes et la capitalisation des apprentissages.

8. Commission Européenne, DEVCO (2016), 'Supporting decentralization, local governance and local development through a territorial approach'.

La réalité montre, cependant, que dans la plupart des contextes mondiaux les gouvernements locaux et régionaux interviennent dans un environnement réglementaire et institutionnel peu adéquat et, malgré les nombreuses innovations mises en avant, ils ne disposent pas des ressources et des capacités nécessaires pour élaborer des politiques publiques qui répondent efficacement aux grands défis auxquels ils sont confrontés et aux solutions demandées par la population. Dans le contexte actuel, dans lequel les gouvernements nationaux ont dû mobiliser au maximum leurs capacités pour faire face à la crise, en exerçant des compétences élémentaires en matière de santé, de sécurité publique et de contrôle des frontières, les pulsions recentralisatrices peuvent s'accroître.

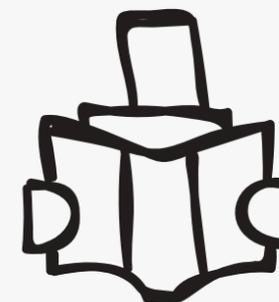
Dans ce contexte, et compte tenu de la complexité de la situation post-pandémique future et du besoin impérieux de tendre vers une reprise durable et inclusive, la coopération internationale devra jouer un rôle déterminant pour améliorer l'environnement dans lequel interviennent les gouvernements locaux et renforcer leurs capacités. Mais comme le souligne le rapport de l'OCDE susmentionné, il convient d'adopter une nouvelle approche en matière de coopération internationale, conforme au nouveau paradigme du développement durable inscrit dans les agendas internationaux. Cette approche considère la coopération internationale comme un facilitateur des efforts nationaux et locaux (indépendamment du niveau de développement) visant à améliorer les économies et les sociétés en transition.

Dans le cadre du système actuel de coopération internationale au développement, et dans la logique définie par le Partenariat mondial pour une coopération efficace pour le développement, la coopération décentralisée apparaît comme l'une des modalités les plus innovantes, en ligne avec les programmes d'action mondiaux (notamment l'Agenda 2030 et le Nouvel Agenda urbain) et forte d'une expérience éprouvée dans le domaine du renforcement institutionnel et du développement des capacités au niveau local. Une coopération axée sur la collaboration entre pairs qui cherche à dépasser les logiques compétitives et hiérarchiques et à fonctionner suivant un modèle de défis communs.

La coopération et la solidarité seront fondamentales pour faire face à la situation post-pandémique. Dans un monde profondément interconnecté, la gestion du processus de reprise exigera des efforts partagés, qui doivent tenir compte des leçons tirées de la crise, des consensus dégagés à l'échelle mondiale et des besoins des personnes les plus vulnérables. Il sera pour cela

nécessaire de disposer de gouvernements forts, capables de mettre en œuvre des politiques efficaces qui répondent aux besoins réels des citoyens. La coopération décentralisée sera un outil essentiel pour renforcer les capacités des gouvernements locaux et régionaux. Il est donc plus important que jamais de renforcer les formes les plus efficaces de coopération décentralisée.

La présente étude reprend les principales réflexions, expériences et recommandations formulées lors de la VIIe Conférence de l'Observatoire de la Coopération Décentralisée de Montevideo en décembre 2019. Bien que celle-ci se soit déroulée quelques semaines avant l'éclat de la crise mondiale de la COVID-19, les débats et les échanges sur la manière d'évoluer vers des modalités de coopération décentralisée plus efficaces et adéquates aux besoins des territoires, de leurs populations et des acteurs qui y interviennent, sont plus d'actualité que jamais. En effet, l'importance que cette forme de coopération revêt pendant la crise et celle qu'elle revêtira pour mener le processus de reprise dès lors que la pandémie perdra de son intensité et que le déconfinement ouvrira la voie à la « nouvelle normalité », ne font aucun doute. Tout comme il ne fait aucun doute que les gouvernements locaux et régionaux auront un rôle fondamental à jouer.



## II. La coopération décentralisée a-t-elle évolué ?

Comme le montrent diverses études réalisées au cours des dernières années, la notion de **coopération décentralisée a considérablement évolué, passant des modèles traditionnels, assistantiels et verticaux dont la valeur ajoutée réside exclusivement dans le transfert de ressources, à des modèles horizontaux articulés autour de la logique d'association, de la construction de partenariats entre pairs qui doivent faire face à des problèmes similaires, bien que les environnements et les réalités soient différents.**

Cette évolution a néanmoins eu lieu davantage dans les discours que dans la pratique, davantage dans les constructions académiques et les modèles découlant des connaissances que dans la réalité des gouvernements locaux et régionaux. À l'exception des gouvernements les plus professionnalisés, qui ont su définir la coopération décentralisée comme une politique publique, c'est bien la logique assistantielle, articulée autour du transfert de ressources et du projet subventionné considéré comme instrument fondamental, qui prédomine encore. Le discours, qui s'est construit au fil des ans, existe, tout comme un certain consensus sur la direction que doit prendre la coopération décentralisée, sur la manière de procéder. Mais on constate une grande résistance au changement au sein même des gouvernements locaux et régionaux et parmi les acteurs qui travaillent avec ces derniers (les ONG notamment). Venir à bout de cette résistance n'est pas tâche facile.

Le paysage actuel de la coopération décentralisée est très vaste et hétérogène. Diverses modalités et instruments coexistent, qui répondent à des logiques bien souvent antagonistes.

Le tableau suivant présente quelques-unes des principales modalités reconnues dans la littérature actuelle :

Type de Coopération	Modalité	Approche	Canal	Flux	Type d'intervention
<b>Coopération directe</b>	Partenariat	Verticale	Accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux Subventions	Nord-Sud	Transfert de l'aide
		Entre pairs (horizontale)	Accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux	Nord-Sud Sud-Sud Triangulaire	Incidence politique Transfert de connaissances et d'expérience Coopération technique Apprentissage Financement
	Agence	Verticale	Accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux Subventions	Nord-Sud	Transfert de l'aide
		Entre pairs (horizontale)	Accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux	Nord-Sud Sud-Sud Triangulaire	Incidence politique Transfert de connaissances et d'expérience Coopération technique Apprentissage Financement
<b>Réseaux</b>	Réseaux traditionnels	Entre pairs (horizontale)	Affiliation	Nord-Sud Sud-Sud Triangulaire	Incidence politique Transfert de connaissances et d'expérience
	Multi-acteurs	Divers acteurs (horizontale)	Affiliation	Nord-Sud Sud-Sud Triangulaire	Incidence politique Transfert de connaissances et d'expérience
<b>Coopération indirecte</b>	Appui à des tiers (ONGD, universités, secteur privé, etc.)	Intermédiation	Subventions	Nord-Sud	Financement
<b>Coopération déléguée</b>	Entre pairs	Intermédiation	Accords de délégation		Financement

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

Source : révision de Fernández de Losada, A. (2017)

S'il est légitime de s'interroger sur l'évolution réelle des formes d'intervention ou sur le fait que cette évolution n'ait pas adopté le rythme souhaité, il ne fait toutefois aucun doute que la coopération décentralisée mobilise de plus en plus d'acteurs — le nombre d'acteurs au sein des membres du CAD est passé de 335 à 695— et de ressources (OCDE, 2018).

Le tableau suivant montre l'évolution en matière d'APD (Aide Publique au Développement) :

Bailleurs de fonds	2015		2016		2017	
	Décaissements de CDD (USD)	CDD en % de l'APD bilatérale totale	Décaissements de CDD (USD)	CDD en % de l'APD bilatérale totale	Décaissements de CDD (USD)	CDD en % de l'APD bilatérale totale
<b>CAD total</b>	2 418 327 071	1.82%	2 283 587 545	1.55%	2 328 257 292	1.58%
Autriche	170 806 287	20.92%	244 839 799	24.05%	252 691 838	41.91%
Belgique	96 331 159	8.24%	98 100 825	6.64%	81 692 348	8.24%
Canada	385 433 610	12.80%	411 447 946	14.81%	419 931 726	13.35%
Rép. Tchèque	941 574	1.24%	926 670	1.22%	982 599	1.32%
France	63 634 428	1.20%	91 842 309	1.59%	92 230 543	1.08%
Allemagne	985 465 203	6.68%	1 041 151 864	5.12%	1 077 682 185	4.99%
Italie	35 146 651	1.86%	23 125 642	0.93%	23 722 191	0.78%
Japon	3 727 463	0.06%	3 451 311	0.05%	3 339 674	0.02%
Portugal	122 828	0.08%	199 453	0.15%	206 418	0.12%
Espagne	219 993 296	60.13%	254 278 243	9.69%	259 304 768	23.90%
Suède	21 618 575	0.44%	23 329 402	0.66%	23 867 865	0.66%
Suisse	60 797 701	2.31%	73 508 631	2.66%	73 222 332	3.48%
Royaume-Uni	18 455 630	0.16%	17 385 470	0.15%	19 382 805	0.15%
<b>Hors CAD</b>						
Lettonie			36 072	1.01%	40 423	3.72%
Lituanie	319 415	3.03%	276 213	1.87%	400 934	9.75%
Émirats Arabes Unis	12 591 693	0.29%	10 159 910	0.24%	9 292 928	0.32%

Source: OCDE (2019)

Comme on le voit, la coopération décentralisée mobilise, dans certains pays de l'OCDE tels que l'Allemagne, le Canada, l'Espagne ou l'Autriche, des montants considérables de ressources qui représentent en outre une part importante du montant total de l'APD apportée par ces derniers. À cet égard, les exemples du Canada et de l'Autriche sont intéressants, étant donné que leurs montants de coopération décentralisée ont augmenté de façon significative au cours de la dernière décennie (passant respectivement de 90,8 et de 22,7 millions à 419,9 et 252,6 millions d'USD). Citons également le cas de l'Espagne, dont la coopération décentralisée a été durement touchée par la crise, passant de 570,1 millions d'USD en 2010 à 259,3 millions en 2017, bien que ces chiffres représentent une part non négligeable de l'APD totale de l'Espagne (60,13 % en 2015 et 23,90 % en 2017). De fait, plusieurs études montrent que la coopération décentralisée espagnole a bien mieux résisté à la crise que le gouvernement national (ou elle a montré un plus fort engagement).

Notons que la coopération décentralisée espagnole consacre une grande partie de ses efforts au soutien accordé aux ONGD (coopération indirecte), même si la coopération directe (notamment à travers la coopération technique) occupe une place croissante. De même, la coopération décentralisée allemande n'implique qu'un déboursement minimal dans les pays partenaires, la plus grande partie de celle-ci étant destinée à financer des bourses d'études pour des étudiants originaires de pays en développement venant étudier en Allemagne.

Il reste encore à voir, en Espagne et dans l'ensemble de l'Europe, la manière dont évoluera la coopération décentralisée dans le contexte de la pandémie et de la récession économique qui s'ensuivra. Le maintien, voire le renforcement de cet engagement s'avèreront essentiels dans de nombreux territoires, en Amérique latine et dans d'autres régions qui se trouveront dans des situations d'extrêmes fragilité et vulnérabilité et qui, plus que jamais, auront besoin de gouvernements locaux et régionaux renforcés, capables de mettre en œuvre des politiques publiques efficaces.

Signalons aussi que le tableau ci-dessus ne tient pas compte des ressources mobilisées suivant le modèle de coopération décentralisée Sud-Sud, un type de coopération dont l'impact est de plus en plus important, ni des ressources fournies par des organismes multilatéraux tels que l'Union Européenne ou les agences nationales de certains pays en vue de soutenir la coopération entre gouvernements locaux et régionaux. Des pays comme la France ont fait de la coopération décentralisée un instrument de plus de leur action extérieure dans une logique d'articulation multiniveau très intéressante. En Amérique latine, des pays tels que le Salvador, le Brésil, l'Uruguay ou l'Équateur ont légiféré pour intégrer la coopération décentralisée dans leurs politiques nationales, même si l'impact de celle-ci n'a pas encore été déterminé.

Il est intéressant de souligner l'appui apporté traditionnellement par l'Union européenne à la coopération décentralisée en général, et à la coopération décentralisée euro-latino-américaine en particulier. Cet appui a considérablement diminué ces dernières années, suite à la suppression d'un programme de référence tel qu'URB-AL, ou encore la réorientation d'instruments tels que le programme thématique « Organisations de la Société Civile et Autorités Locales » qui s'est déployé principalement sous la forme de programmes nationaux ou de partenariats stratégiques avec les réseaux de villes. En 2019 néanmoins, de nouveaux appels à propositions ont été lancés en vue de financer les partenariats directs entre les gouvernements locaux et régionaux du monde entier.<sup>10</sup>

### Partenariats pour des villes durables<sup>11</sup>

En 2020, la Commission Européenne a lancé pour la deuxième fois l'appel à propositions « Partenariats pour des villes durables », qui encourage la constitution de partenariats entre des gouvernements locaux de l'UE et des pays partenaires pour renforcer les processus de développement urbain intégré. Le programme est divisé en différents lots, dont l'un est destiné à l'Amérique latine et aux Caraïbes (lot 3), avec un financement de 20 millions d'euros. Les objectifs spécifiques du programme sont les suivants :

- Renforcer la gouvernance urbaine
- Assurer l'inclusion sociale dans les villes.
- Améliorer la résilience et l'écologisation urbaine
- Améliorer la prospérité et l'innovation dans les villes
- Renforcer la résilience institutionnelle dans un contexte de fragilité

Les actions de coopération triangulaire sont également privilégiées, les villes intelligentes (Smart Cities) et les initiatives visant à générer de l'emploi et de l'activité économique sur le territoire. Les partenariats se composent d'un gouvernement local ayant le statut de partenaire principal (européen ou latino-américain) et d'un ou de plusieurs copartenaires (européens ou latino-américains). La présence d'un gouvernement local européen et d'un gouvernement local latino-américain est une condition minimale requise.

10. Partnerships for Sustainable Cities

11. <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1581673482079&do=publi.welcome&orderby=upd&searchtype=RS&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&aofr=167744&userlanguage=en>

Les actions (dans le Lot 3) doivent se dérouler sur le territoire du partenaire latino-américain. Le partenaire européen apporte des connaissances et des capacités techniques. Le programme est axé sur des actions de coopération entre territoires et entre pairs (peer-to-peer). Les initiatives financées reçoivent une contribution de la Commission européenne pouvant aller de 50 % à 95 %.

Bien que le programme mise clairement sur l'approche territoriale et sur la démarche de coopération technique entre pairs, la logique d'intervention reste basée sur le transfert de connaissances et de capacités des gouvernements locaux européens vers celles des pays partenaires, identifiés comme les bénéficiaires. À aucun moment il n'est mis l'accent sur les enseignements que les gouvernements locaux européens peuvent tirer de la coopération avec leurs partenaires latino-américains ou d'autres régions. De même, et bien que cela puisse paraître contradictoire, le degré élevé de cofinancement par la Commission européenne, pouvant atteindre 95 %, peut compliquer l'appropriation des initiatives par les gouvernements locaux participants.

En ce sens, l'initiative, malgré son clair engagement en faveur de la logique territoriale et de la coopération technique, peut représenter un certain recul par rapport à des programmes antérieurs comme URB-AL qui, en partant de la promotion de la mise en réseau, favorisaient les flux multidirectionnels de connaissances, de capacités et de ressources. Avec le recul que nous donnent les années écoulées, la suppression d'URB-AL, après presque 20 ans de fonctionnement et trois éditions (de 1995 à 2014), ne peut être considérée comme une bonne décision de la part de la Commission Européenne. Les programmes et initiatives qui ont suivi n'ont pas réussi à créer l'impact ni la mobilisation des efforts et des engagements que l'avait fait un des programmes qui a le plus contribué à l'évolution des modèles de coopération décentralisée.

Il reste encore à voir de quelle manière l'Europe définit l'appui aux villes et régions latino-américaines avec le nouveau Cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; si, suivant les propositions de l'OCDE et de la CEPAL, on se dirige vers une logique d'appui aux économies en cours de transition qui pourrait s'avérer très profitable pour les pays de la région ; et si l'Europe est consciente du fait que, dans un cadre de récession économique et de forte vulnérabilité sociale provoquée par l'urgence de la COVID-19, les villes et les territoires en général peuvent et doivent jouer un rôle fondamental dans le processus de reprise et de construction d'une « nouvelle normalité » qui doit prendre en compte les urgences climatique et sociale, la disruption technologique et l'impossibilité de continuer à avancer dans le cadre d'une économie basée sur des modèles de production et de consommation axés sur une croissance illimitée.

## II.1 Évolution des modalités d'intervention

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, l'évolution de la coopération décentralisée s'est heurtée à une forte résistance au changement. Néanmoins, cette résistance n'a pas empêché le développement de modalités d'interventions beaucoup plus avancées et efficaces, dont la capitalisation a servi de base à une importante évolution du discours sur ce que c'est et ce que devrait être la coopération décentralisée.

### II.1.1 La coopération directe : de l'assistentialisme à la coopération entre pairs

La **coopération directe** est sans doute le type de coopération décentralisée qui suscite le plus grand consensus, en raison de son pouvoir de renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des gouvernements locaux. Elle désigne les relations de coopération internationale au développement établies directement entre des gouvernements locaux et régionaux de différents pays. **Ces relations ont considérablement évolué au cours des cinquante dernières années, notamment en ce qui concerne les modalités et formes d'intervention.**

Les premières manifestations de ces relations remontent aux années 1950, avec les jumelages entre villes européennes et villes des anciennes colonies d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. La **logique d'intervention** qui prévalait était éminemment **verticale et assistentialiste** et se traduisait par le transfert unidirectionnel de l'aide, du Nord au Sud, que cette aide prenne la forme de ressources économiques ou matérielles ou de connaissances spécialisées. C'est dans cette optique que se situaient également les relations de nature plus politique, notamment celles axées sur le soutien aux mouvements révolutionnaires des années 1960, 1970 et 1980. En dépit de la composante politique, ce type de relations était également de type assistentialiste et reposait fondamentalement sur l'envoi de ressources.

La logique assistentialiste a été (et est toujours) très présente dans les relations de coopération directe. Certaines dynamiques sont très difficiles à dépasser et la résistance au changement évoquée se produit aussi bien chez les acteurs considérés comme les « donateurs » que chez les « bénéficiaires ». Pourtant, de plus en plus de voix critiques s'élèvent pour en appeler à la prise de conscience nécessaire des effets contre-productifs des relations créant une dépendance et n'impliquant aucune durabilité.

C'est la raison pour laquelle au cours des dernières années, d'autres modalités de coopération directe, axées sur la construction de **relations de partenariat horizontales**, entre pairs —malgré leur fonctionnement dans des conditions asymétriques— ont gagné en force et en importance (Fernández de Losada, 2018). Il s'agit de relations bidirectionnelles dans lesquelles, même si la composante financière peut avoir une importance substantielle, **la valeur ajoutée réside dans le transfert des connaissances, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel.** Ce type de relations se traduit généralement par des accords de coopération technique ou par des initiatives d'apprentissage **qui visent essentiellement à renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des partenaires.**

Il convient aussi de souligner que les initiatives de coopération décentralisée en général, et, en particulier, celles qui prennent la forme de partenariats, constituent un atout privilégié pour **l'internationalisation de la ville ou du territoire** en question. Pendant des décennies, la coopération décentralisée a été la voie grâce à laquelle des gouvernements locaux et régionaux du monde entier ont pu se hisser sur la scène internationale. De nombreuses villes à travers le monde ont construit leurs stratégies d'internationalisation, orientées aujourd'hui également vers l'incidence politique, la diplomatie culturelle ou scientifique, ou vers la projection économique internationale à partir de l'expérience et des capacités acquises dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée.

Mais le potentiel des partenariats horizontaux va au-delà du simple transfert de connaissances ou de l'échange d'expériences. Ces relations peuvent contribuer à renforcer le leadership et les capacités des gouvernements locaux et régionaux à **exercer une influence politique** pour améliorer l'environnement réglementaire et institutionnel dans lequel ils interviennent. Il existe des expériences intéressantes de partenariats de coopération décentralisée, bilatéraux ou plus spécialement multilatéraux qui ont contribué à approfondir les processus de décentralisation, à définir des propositions de réforme fiscale visant à améliorer le financement local ou régional, ou à mettre en œuvre de meilleurs mécanismes de coordination multiniveaux.

À côté de la modalité de partenariat, les relations de coopération directe sont également menées et gérées à partir de ce que l'on a appelé la **modalité d'agence** (Fernández de Losada, 2018). **Dans un contexte de décentralisation avancée, des associations et gouvernements locaux et régionaux de certains pays ont mis en œuvre des politiques de coopération dotées de ressources importantes et d'équipes hautement professionnalisées qui interviennent par le biais de structures ad hoc.** Cette modalité a été appliquée par des régions dans des pays fortement décentralisés comme l'Espagne ou la Belgique, par certaines villes très innovantes et actives dans le domaine — l'Agence de coopération et d'investissement (ACI) de Medellín représentant le cas paradigmatique — et par des associations de municipalités dans des pays comme la Hollande (VNG International<sup>12</sup>), la Suède (SKL International<sup>13</sup>) ou le Canada (FCM<sup>14</sup>).

### L'Agence de Coopération Internationale de Medellín<sup>15</sup>

L'expérience de l'ACI de Medellín est particulièrement significative. Cette agence, créée en 2002 avec la ferme intention d'attirer des ressources pour consolider le développement de la ville et de sa zone métropolitaine, est devenue aujourd'hui son principal instrument de projection extérieure, d'attraction d'investissements et d'innovation. Même si à ses débuts, elle s'attachait plutôt à attirer des ressources de la coopération, participant ainsi à la logique assistentialiste et verticale, elle a peu à peu modifié son approche pour aboutir à la construction d'alliances stratégiques et horizontales avec d'autres acteurs internationaux, que ce soit d'autres villes ou agences nationales et internationales, le secteur privé, des universités ou encore des organisations de la société civile.

L'ACI dispose d'une équipe (53 personnes) hautement qualifiée, d'un budget important (près de 2 millions d'€) et est en lien avec les principaux réseaux de coopération existant en Amérique latine (Mercocités, AL-LAS) et à l'échelle mondiale (CGLU, Metropolis, ICLEI, etc.)

Il est intéressant de faire remarquer qu'au cours des dernières années, l'expérience de l'ACI a incité d'autres villes à créer des agences au profil similaire. Citons l'exemple de l'Agence pour la Coopération, les Investissements et le Commerce extérieur (« Agencia de Cooperación, Inversiones y Comercio Exterior » ou ACICE)<sup>16</sup> créée par la ville de Santa Fe en Argentine.

12. <https://www.vng-international.nl/>

13. <http://sklinternational.se/>

14. <https://fcm.ca/en/programs/international-programs>

15. <https://www.acimedellin.org/>

16. [http://mtafilter1.santafeciudad.gov.ar/gobierno/estructura\\_gobierno/agencia\\_cooperacion\\_inversiones\\_comercio\\_exterior.html](http://mtafilter1.santafeciudad.gov.ar/gobierno/estructura_gobierno/agencia_cooperacion_inversiones_comercio_exterior.html)

### L'Agence Basque de Coopération au Développement

L'Espagne compte plusieurs communautés autonomes disposant d'agences spécialisées au service de la coopération internationale. Celles de l'Andalousie, de la Catalogne et du Pays basque se distinguent par leur budget, leur capacité et leur projection. Le fonctionnement de l'Agence Basque de Coopération au Développement s'inscrit dans le cadre de la Loi Basque de Coopération et de son Plan Directeur, un outil de planification lui permettant de mettre en œuvre sa politique publique.

La coopération internationale basque vise à contribuer à la lutte contre la pauvreté, à la promotion du développement humain, à l'éducation au développement au Pays basque, à l'égalité hommes-femmes au sein du modèle organisationnel, à l'action humanitaire dans des situations de catastrophes naturelles et de conflits et à la valorisation de l'action de coopération. Différents outils lui permettent d'agir : des aides à des projets et programmes de coopération au développement, des bourses de formation et d'appui à l'activité de coopération, des fonds d'urgence, une section de genre, des publications, etc. Une partie substantielle de son activité s'effectue en collaboration avec des agents aussi bien sociaux (ONG, milieu universitaire, etc.) que publics (autres institutions, basques et du monde entier). Elle est dotée d'un budget annuel d'un peu plus de 49 millions d'euros (2020).



## II.1.2 Les réseaux de gouvernements locaux et régionaux et la coopération décentralisée

Outre les relations de coopération directe, les réseaux de gouvernements locaux et régionaux favorisent et encadrent des relations de coopération décentralisée. L'essor des villes et des territoires sur la scène internationale explique l'existence aujourd'hui de plus de 200 réseaux de villes à l'échelle mondiale (Acuto y Rayner, 2016) dans un écosystème complexe, riche et mis à rude épreuve par une offre de services et d'activités considérée par une grande partie de la littérature spécialisée en la matière comme mal dimensionnée et peu coordonnée.

Les réseaux de villes adoptent des positions diverses concernant la coopération décentralisée. Certains la placent parmi leurs objectifs fondateurs et opérationnels, c'est-à-dire que ces réseaux se constituent dans le but de promouvoir des relations de coopération décentralisée entre des gouvernements locaux et/ou régionaux. Leur intervention est axée sur le transfert de connaissances et l'échange d'expériences visant à renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des gouvernements locaux et régionaux qui en font partie, et d'améliorer leur capacité à promouvoir et mener des politiques publiques efficaces dans des domaines variés. Ce type de réseau ne met pas l'incidence politique au cœur de ses actions, mais fait des incursions parfois fréquentes dans le domaine. L'une des faiblesses observées chez certains de ces réseaux est le risque de dépendance excessive avec la ville qui les a créés à l'origine, qui les dirige et même les finance.

### Centre Ibéro-américain de Développement Stratégique de la Ville<sup>17</sup> (CIDEU)

CIDEU est le réseau de villes ibéro-américaines qui partage et promeut la culture de la pensée stratégique urbaine. Créé en 1993, il regroupe **152 membres** venant de 21 pays : 124 villes et 28 institutions collaboratrices. Ce réseau offre une formation spécialisée en matière de planification stratégique urbaine, une assistance technique et des espaces pour l'échange et le transfert de connaissances et d'expériences. Par ailleurs, il promeut la collaboration entre les villes partenaires pour le développement de méthodologies et de projets innovants.

17. <https://www.cideu.org/>

La plupart des réseaux fonctionnent néanmoins sur une double logique, plus large, qui ne repose pas forcément sur la coopération décentralisée. D'une part, ils forment des plateformes d'échange d'expériences, de transfert de connaissances et d'apprentissage, qui visent à renforcer les capacités des gouvernements locaux et régionaux. D'autre part, ils cherchent à peser sur les agendas politiques, surtout à l'échelle internationale, mais également aux niveaux régional et national, en essayant de conditionner les politiques publiques mises en œuvre pour qu'elles répondent de manière plus efficace aux intérêts et besoins de leurs membres.

Il est difficile de rattacher spécifiquement le travail mené par ces réseaux à la coopération décentralisée. Mais il est également difficile de ne pas le faire, dans la mesure où leur activité vise, et a, un réel impact sur le développement durable des communautés, des villes, des territoires et des pays en général, quelles que soient leur latitude et leur situation géographique, au nord, au sud, à l'est ou à l'ouest, ou encore leur position sur la liste des pays bénéficiaires de l'aide établie par le CAD de l'OCDE.

Nous pouvons citer à cet égard deux exemples intéressants.

D'une part, la **communauté d'apprentissage promue par CGLU (Cités et Gouvernements Locaux unis)**<sup>18</sup> pour renforcer les compétences et les capacités des gouvernements locaux et régionaux qui font partie du réseau, offre diverses ressources dans le domaine de l'apprentissage, notamment un système d'apprentissage entre pairs (peer learning), un forum d'apprentissage (Learning Forum) et des séances de formation présentielle et en ligne (élaborées en partenariat avec le PNUD)

D'autre part, le **référentiel du C40 en matière d'action pour le climat**<sup>19</sup> offre une base de données très complète avec des informations sur les politiques publiques et les solutions innovantes mises en œuvre par les villes membres du réseau pour lutter contre le changement climatique et respecter les Accords de Paris.

18. <https://www.learning.uclg.org/>  
19. <https://www.c40.org/research>

Il est important de remarquer que certains des réseaux qui interviennent dans l'écosystème actuel le font sur la base d'une adhésion multiacteurs. C'est une dimension pertinente dans la mesure où elle peut contribuer à rapprocher certains acteurs — gouvernements locaux et organismes multilatéraux, organisation de la société civile, universités et centres de connaissance, organisations philanthropiques et d'entreprises, etc. — des stratégies de développement durable des gouvernements locaux et régionaux, et à mettre à leur disposition les ressources, les connaissances et les capacités pour mettre au point des solutions innovantes.

**Cities Alliance**<sup>20</sup> en est un bon exemple. Il s'agit d'une plateforme créée initialement par la Banque Mondiale, aujourd'hui coordonnée par le Bureau des Nations Unies pour les services de soutien aux projets (UNOPS), qui fonctionne sur la base d'une adhésion multiacteurs en pilotant des initiatives de développement urbain dans les pays les moins développés. Cities Alliance est composée d'agences nationales de développement, des principaux réseaux de villes, d'organisations de la société civile dont l'action s'inscrit au niveau international, d'universités et d'organisations philanthropiques.

Il convient également de prendre en compte la forte valeur ajoutée qu'apportent les réseaux qui ont émergé en lien avec la coopération décentralisée Sud-Sud. Ces efforts ont généralement servi à faire avancer la logique d'horizontalité et du travail entre homologues, qui échangent et transfèrent des connaissances, mais qui unissent également leurs forces pour influencer les agendas politiques nationaux, régionaux et internationaux.

20. <https://www.citiesalliance.org/>

**Mercociudades**,<sup>21</sup> bien qu'étant un réseau qui n'est pourtant pas conçu sur la base de la coopération décentralisée, génère des espaces pour le transfert de connaissances, l'échange d'expériences et le développement d'actions conjointes entre les différentes villes qui le composent. Parmi ses nombreuses activités et les prestations qu'il offre à ses membres, Mercocités promeut le Programme de coopération Sud-Sud dans le cadre duquel il finance des projets développés par des villes du réseau, en collaboration avec des universités publiques et des organisations de la société civile. Dans son édition de 2020, le programme se concentre sur l'objectif de développement durable (ODD) no 11, Villes et communautés durables.



21. <https://mercociudades.org/>  
22. <http://sursurmercociudades.org/>

## II.1.3 La coopération indirecte et la coopération déléguée

La coopération indirecte est l'une des formes de coopération décentralisée les plus fréquentes dans certains pays européens, notamment en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie, en Pologne et au Royaume-Uni (OCDE, 2018). Il s'agit de mécanismes d'appui à des ONGD spécialisées, bien que plus récemment d'autres institutions aient été introduites, conçus en suivant (ou en reproduisant) les paramètres définis par les principales agences nationales de coopération au développement pour travailler avec le « secteur ». Ces mécanismes fonctionnent généralement sur la base d'appels à subventions articulés autour de priorités thématiques et géographiques et basés sur des modèles de cofinancement.

Dans des pays comme l'Espagne, la plupart des gouvernements régionaux et des villes moyennes et grandes disposent d'instruments financiers pour soutenir les ONGD qui interviennent sur leur territoire. Ce soutien répond à une double logique. Il contribue d'une part à favoriser le développement durable et humain des pays partenaires avec lesquels les organisations travaillent, et d'autre part à renforcer le tissu associatif solidaire, à susciter une prise de conscience critique et à former des citoyens informés des grands défis auxquels la planète est confrontée.

Outre le renforcement de leur propre tissu associatif, la collaboration avec les ONGD a permis à de nombreux gouvernements locaux espagnols (et ceux d'autres pays européens) de découvrir d'autres réalités ainsi que la coopération internationale, d'établir des liens et des partenariats avec des gouvernements locaux d'autres régions du monde et d'acquérir des connaissances et une expérience difficiles à obtenir au sein du propre gouvernement local et/ou de la ville ou la région. Cependant, le rôle prépondérant, passé et présent, joué par les ONGD dans de nombreux cas a entraîné une série de dysfonctionnements qui remettent en question l'efficacité de la coopération indirecte.

D'une part, la logique de fonctionnement par le biais d'appels à propositions publics a relégué de nombreuses ONGD européennes à un rôle d'intermédiation de projets et a éloigné ses partenaires, les organisations de la société civile dans

les pays où elles travaillent, des gouvernements locaux qui financent les projets. De même, la logique de travail par projets est souvent en contradiction avec l'idée d'un appui à des processus plus longs et probablement plus à même de générer des transformations durables. Enfin, la dépendance de nombreuses ONGD vis-à-vis des aides et des subventions accordées par les gouvernements locaux et régionaux (associée à une perte de base sociale) provoque dans certains cas une certaine résistance à l'introduction de changements ou à l'acceptation de la participation d'autres acteurs clés pour le développement tels que peuvent l'être le tiers secteur, les universités ou le secteur privé.

En outre, **une analyse de la situation nous montre que dans la plupart des cas, les gouvernements locaux et régionaux qui appliquent des stratégies de coopération indirecte ne les articulent pas avec leurs propres stratégies de coopération directe.** En d'autres termes, les ONGD et autres institutions qui reçoivent un financement ne mettent pas forcément en œuvre les initiatives sur les territoires des partenaires (gouvernements locaux et/ou régionaux) du gouvernement qui finance. Le manque d'articulation entre les stratégies de coopération directe et indirecte **peut contribuer à la fragmentation et à l'isolement des initiatives financées**, ce qui est clairement contraire aux principes d'efficacité de l'aide et à la cohérence des politiques.

Au-delà de la coopération indirecte, certains gouvernements locaux et régionaux ont essayé d'appliquer d'autres modalités plus caractéristiques des agences nationales de coopération ou des organisations internationales, comme la coopération déléguée ou l'appui budgétaire. L'emploi de ce type de modalités peut permettre, entre autres, de mobiliser des ressources plus importantes, de sortir de la logique de projet pour soutenir directement des politiques déterminées et améliorer la coordination entre certains donateurs (Rimez, 2010/ Martínez, Sanahuja, 2010). Mais en dehors des propositions académiques et de quelques rares expériences concrètes, il s'agit là de modalités marginales de coopération décentralisée, car elles requièrent des équipes dotées de compétences professionnelles élevées ainsi que des budgets considérables.

### L'Agence catalane de coopération au développement (ACCD)<sup>23</sup>

a promu en 2016 un accord de coopération déléguée avec le **Gouvernement flamand** en vue de développer une initiative au Mozambique. Cette modalité de coopération désigne un accord entre deux gouvernements sous-nationaux par lequel l'un des deux délègue à l'autre la gestion de ses fonds de coopération décentralisée pour promouvoir un programme spécifique dans un pays partenaire. Dans ce cas, les deux gouvernements ont convenu de la mise en œuvre d'un projet dans le domaine de la promotion des droits des femmes et des filles. L'objectif est de promouvoir des environnements sûrs, exempts de violence et d'agressions sexuelles, dans les municipalités de Marracuene, Manhiça et Maputo. Le projet, doté d'un budget de 500.000 €, dont 400.000 € sont apportés par la Flandre et 100.000 € par la Catalogne, est mis en œuvre par une ONG locale (Action Aid) et coordonné par l'agence catalane. Le Gouvernement flamand, outre son apport significatif dans le financement de l'initiative, participe à la supervision et à l'évaluation de celle-ci avec l'ACCD.

## II.2

### Le territoire, cadre de référence de la coopération décentralisée

Ces derniers temps, une tendance se dessine qui fait de l'**approche dite territoriale** le cadre de référence des modalités les plus évoluées et efficaces de coopération décentralisée. Cette approche considère le territoire, ses acteurs et ses ressources, comme l'axe d'articulation et le cadre de référence des processus de développement durable. Le développement territorial est envisagé comme un processus qui coordonne toutes les ressources disponibles sur un territoire spécifique suivant une approche holistique et globale, qui tient compte des dynamiques aussi bien économiques que sociales, environnementales et institutionnelles, dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens (Fernández de Losada, 2018).

En adéquation avec l'Agenda 2030, l'approche holistique et globale prônée par l'approche territoriale constitue une occasion de promouvoir des synergies entre les politiques sectorielles portées par les gouvernements locaux et régionaux, en misant sur des mécanismes de coordination interne qui assurent la transversalité, en évitant la logique d'intervention par silos ainsi que la fragmentation, et en tendant vers des modèles de cohérence des politiques au service du développement durable.

Par ailleurs, l'approche territoriale invite à prendre en compte le potentiel et la contribution de tous les acteurs intervenant sur le territoire, considérés comme son principal atout. Il est donc nécessaire de définir des mécanismes qui favorisent et facilitent leur participation ainsi que la coordination et la recherche de synergies entre eux. Cela inclut d'une part les citoyens, en particulier les plus vulnérables, la société civile, le secteur privé, la philanthropie et toutes les institutions liées à la connaissance. Et cela inclut d'autre part les différentes sphères de gouvernement, des organisations internationales au gouvernement national en passant par les gouvernements locaux et régionaux. À cet égard, il est important de souligner la nécessité de faire reposer l'articulation multiniveaux sur des logiques de coopération intergouvernementale plutôt que sur des schémas de subordination hiérarchique.

23. <http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/inici>

## Approche territoriale pour les Objectifs de Développement Durable. OCDE<sup>24</sup>

L'OCDE propose une approche du développement régional visant à tirer pleinement parti du potentiel de transformation des ODD. Il s'agit d'une approche du développement territorial holistique, multi-sectorielle, bottom-up, inclusive et localisée. La méthode préconisée par l'OCDE offre des outils pour la planification de stratégies de développement territorial plus efficaces, dans lesquelles les différents niveaux de gouvernement et les différents acteurs opérant sur le territoire apportent chacun leurs capacités et leurs ressources. L'OCDE mise sur les systèmes de suivi des politiques publiques et fournit un système d'indicateurs visant à mesurer l'avancement des processus de mise en œuvre de l'Agenda 2030 à l'échelle territoriale

## L'approche territoriale du développement local proposée par la Commission Européenne

Conformément à la Note de politique<sup>25</sup> élaborée par le professeur Leonardo G. Romeo pour la Commission Européenne en 2013, l'approche territoriale du développement local (TALD par son sigle en anglais) est une politique nationale qui promeut un développement local endogène, dans lequel les gouvernements locaux mobilisent toutes les ressources et capacités du territoire ; un développement intégré, car il articule l'action de tous les acteurs, publics et privés qui interviennent sur le territoire ; et multi-échelles, dans la mesure où les différents niveaux de gouvernement se coordonnent et se complètent, chacun agissant dans le cadre de ses compétences. Dans cette optique et avec ce cadre de référence, la responsabilité première de la planification, du financement et de la gestion du développement local incombe aux gouvernements locaux. Ces derniers doivent donc être dotés des compétences, des ressources et des capacités à cet effet.

En 2013, la Commission Européenne a présenté la **communication « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement »**<sup>26</sup> qui fait de la TALD une méthodologie de référence pour le déploiement de ses différents programmes de coopération, notamment du Programme Thématique Organisations de la Société Civile et Autorités Locales.

24. <http://www.oecd.org/regional/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals-e86fa715-en.htm>

25. <https://europa.eu/capacity4dev/public-pub.sector-reform-decentralisation/documents/territorial-approach-local-development>

26. [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en.pdf)

Le fait de prendre comme cadre de référence l'approche territoriale du développement durable permet de mettre en avant la dimension transversale et globale de la coopération décentralisée en tant que politique publique. En outre, elle place les partenaires dans un schéma d'interconnexions dans lequel les territoires, caractérisés par une disparité de ressources et d'environnements, font face à des défis communs qui répondent à des dynamiques globales ayant de fortes répercussions au niveau local — inégalités, santé globale, migrations, changement climatique, révolution technologique, etc.—.

Les expériences de coopération décentralisée axées sur le développement de solutions pouvant être partagées par les partenaires suivant un schéma bidirectionnel sont de plus en plus nombreuses. Bien que, comme on l'a signalé, les partenariats puissent être très hétérogènes ou asymétriques en termes de ressources disponibles, la capacité d'innovation n'a pas de zone géographique spécifique et l'on trouve les solutions les plus efficaces et les mieux adaptées aux besoins de la citoyenneté et des acteurs des territoires se trouvent dans des contextes très divers et non nécessairement dans les pays les plus développés.

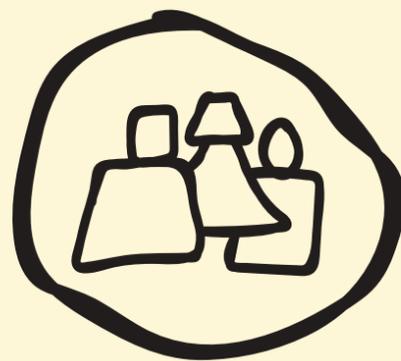
Les **budgets participatifs** représentent l'une des innovations les plus significatives. Ils sont issus du municipalisme latino-américain et ont connu une trajectoire importante au niveau international à partir de pratiques de coopération décentralisée très variées. Le Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative (FAL) en est un bon exemple, de même que le Réseau 9 du programme URB-AL<sup>27</sup> sur le financement et la démocratie participative.

Les apprentissages sur les processus d'internationalisation qui ont lieu dans le cadre du réseau AL-LAS sont clairement multidirectionnels. L'expérience accumulée par des villes comme Mexico ou Montevideo dans leurs processus de **dialogue et de consultation citoyenne pour l'internationalisation** peut s'avérer très utile pour renforcer les stratégies développées par leurs partenaires européens<sup>28</sup>.

L'approche territoriale offre également la possibilité de mobiliser les différents acteurs, publics et privés, qui interviennent sur le territoire des partenaires et de les impliquer dans les partenariats de coopération décentralisée, en tirant parti de l'ensemble des ressources et capacités qu'ils peuvent apporter.

La mobilisation et le maintien de l'engagement de la citoyenneté et des acteurs du territoire requièrent cependant un effort important de reddition des comptes et de soumission des politiques publiques au contrôle social. Tout cela s'applique aux initiatives développées dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée qui doivent pouvoir être suivis et évalués suivant des systèmes efficaces d'information et d'indicateurs vérifiables servant, d'une part, à tirer des enseignements des expériences acquises et d'autre part, à capitaliser les innovations identifiées dans le cadre des meilleures pratiques.

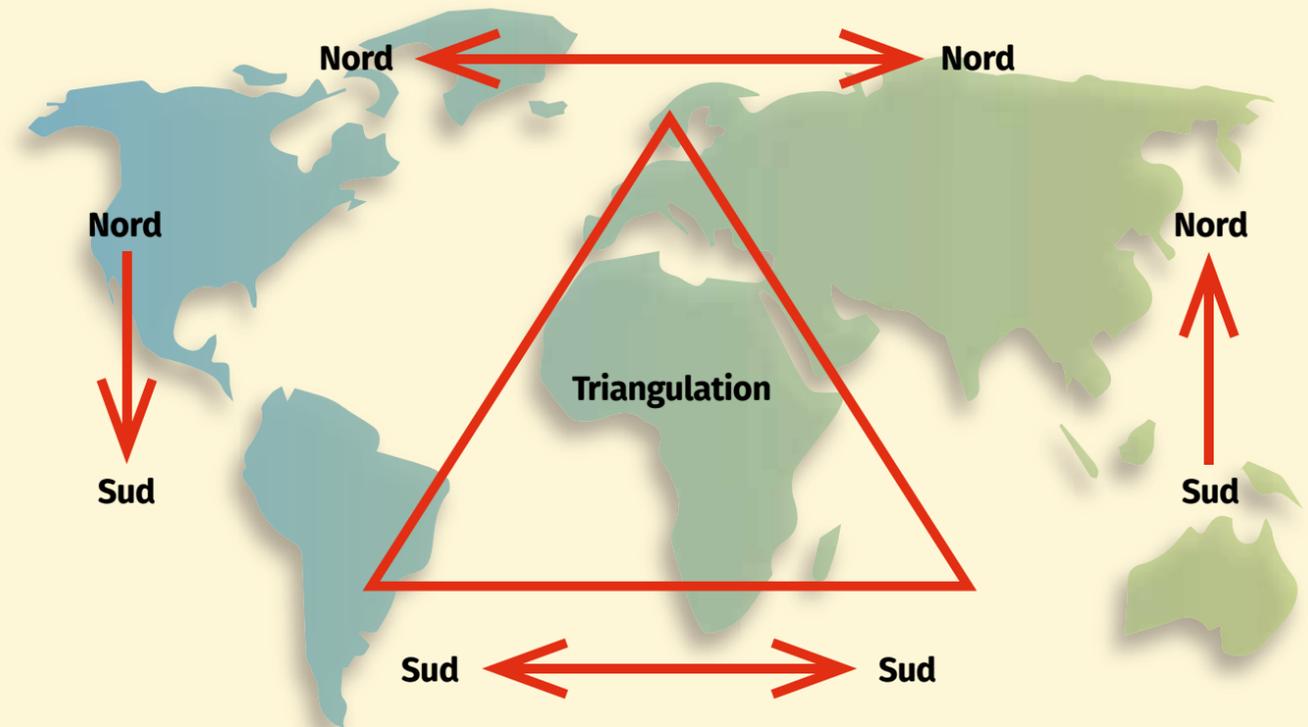
Appliquer l'approche territoriale à la coopération décentralisée de façon à pouvoir tirer pleinement parti du potentiel endogène du territoire nécessite en outre que les gouvernements locaux et régionaux agissent dans des environnements réglementaires adéquats, avec des compétences claires, un financement suffisant, et qu'ils disposent des capacités appropriées pour pouvoir promouvoir des politiques publiques efficaces.



## II.3 Les flux de la coopération décentralisée

Les flux de la coopération décentralisée ont évolué en même temps que les modalités d'intervention. Même si les schémas traditionnels de relations Nord-Sud gardent toujours leur pertinence, les pratiques de coopération Sud-Sud et les triangulaires occupent une place et ont une visibilité croissantes au sein du paysage actuel de la coopération décentralisée. En outre, les modèles d'intervention qui sont à l'œuvre favorisent également des flux de transfert Sud-Nord et Nord-Nord.

### NOUVEAUX FLUX DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE



AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

Source : Fernández de Losada, A. (2017)

Ces dernières années, la coopération décentralisée Sud-Sud a pris beaucoup d'importance. Il s'agit d'un type de coopération à haute valeur ajoutée, fortement axé sur le transfert de connaissances et l'échange d'expériences entre pairs, qui agissent dans des conditions généralement symétriques. Toutefois, comme l'ont montré des études récentes, même dans ce type de coopération, les partenaires peuvent se heurter aux contradictions qui se produisaient (et se produisent encore) dans le cadre des relations traditionnelles Nord-Sud.

Même lorsque les contextes se ressemblent davantage, il se produisent également des asymétries dans les relations Sud-Sud — il suffit de mentionner l'exemple des différences en termes de développement entre le Brésil et la Bolivie — qui peuvent mener à l'établissement de cadres d'intervention de nature assistentialiste.

### Coopération décentralisée Sud-Sud en Amérique centrale

La Fédération Trinationale de la frontière de Rio Lempa<sup>30</sup> entretient un partenariat de coopération Sud-Sud avec deux associations de municipalités du Salvador, qui renforce les politiques de développement économique territorial inclusif (DETI) sur les deux territoires. Ce partenariat a favorisé l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, ainsi que des initiatives de formation visant à renforcer la conception et la mise en œuvre d'une politique locale d'association de municipalités axée sur la promotion du développement économique sur la base de l'économie sociale et solidaire.

L'initiative de la Fédération Trinationale de la frontière de Rio Lempa bénéficie du soutien du Gouvernement de la Province de Barcelone et d'une longue expérience de coopération décentralisée avec d'autres gouvernements de la région, en Europe et dans le monde.

29. <http://cooperacionsursur.org/images/DT11.pdf>  
30. <http://www.trinacionalriolempa.org/mtfri/>

Bien que moins répandue, la coopération décentralisée triangulaire est une modalité mixte dans laquelle des gouvernements locaux de (au moins) trois pays coopèrent entre eux. C'est une modalité qui tend à l'horizontalité des échanges et des logiques de transfert, ce qui la rend plus efficace. Elle est généralement soutenue par un gouvernement local ayant une plus grande capacité de financement, par des agences de coopération régionales et nationales ou encore par des organisations internationales. En effet, l'Union européenne, par le biais d'URB-AL (dans ses différentes phases) ou des programmes thématiques comme celui des autorités locales (dans sa phase précédente) soutient depuis des années ce type d'initiatives.

L'initiative Partenariats pour des Villes Durables de la Commission Européenne accorde la priorité aux partenariats qui se déroulent dans le cadre d'actions de coopération triangulaire. Ces actions doivent impliquer des gouvernements locaux et régionaux de deux pays partenaires et d'un pays de l'UE. Les actions doivent se développer sur le territoire de l'un des pays partenaires tandis que les deux autres, dont le pays européen, apportent les connaissances, l'expérience, les capacités et les ressources.

Enfin, il convient de souligner que, bien qu'elle se situe en dehors du champ d'analyse traditionnel, la coopération décentralisée crée généralement des flux de connaissances et de ressources allant du Sud au Nord, de la même manière que dans le cadre de réseaux ou autres plateformes multilatérales, les connaissances circulent également entre gouvernements locaux et régionaux du Nord, dans un schéma que l'on pourrait qualifier de Nord-Nord.

# III

## Améliorer l'environnement normatif et institutionnel et renforcer les capacités pour mener des politiques publiques plus efficaces

Comme nous l'avons précisé dans les chapitres précédents de cette étude, les partenariats de coopération décentralisée les plus efficaces sont ceux qui visent, d'une part, à améliorer l'environnement normatif et institutionnel dans lequel les gouvernements locaux et régionaux agissent et, d'autre part, à renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent concevoir et mettre en place des politiques publiques qui répondent aux besoins et aux intérêts réels du territoire. Pour atteindre ces deux objectifs, les connaissances et l'expérience jouent un rôle décisif.

## III.1 Coopération décentralisée et incidence politique

La coopération décentralisée peut être un bon moyen d'exercer une influence politique aux niveaux national, régional et même international au service de l'amélioration de l'environnement réglementaire et institutionnel dans lequel agissent les gouvernements locaux et régionaux. L'agenda politique de la coopération décentralisée peut être orienté vers des éléments structurels substantiels au modèle d'État libéral ou vers des éléments spécifiques de politiques publiques.

Ces dernières années, la coopération décentralisée a déployé d'important efforts pour aider à faire progresser certains pays dans les processus de décentralisation et de réforme fiscale et budgétaire, et à consolider des principes fondamentaux comme celui de l'autonomie locale ou de la subsidiarité, ou des normes fondamentales telles que celle concernant la fonction publique locale (et la stabilité des fonctionnaires locaux dans le contexte d'un changement de cycle électoral). Tous ces éléments ont été au cœur de bon nombre d'initiatives développées en Amérique latine, bien que leurs résultats aient été plutôt mitigés. Dans certains cas, le sujet a réussi à être inscrit dans l'agenda national ou régional, mais avec des résultats assez limités en termes de réformes législatives et d'impact sur la révision du modèle étatique.



Le **Forum Ibéro-américain de Gouvernements Locaux**, espace politique composé des associations de gouvernements locaux d'Ibéro-Amérique, des gouvernements locaux particuliers et du Secrétariat général ibéro-américain, a lancé en 2011 la Charte Ibéro-américaine de l'Autonomie Locale. Cette charte a été approuvée par le municipalisme ibéro-américain mais n'a jamais été adoptée par les gouvernements nationaux et n'a jamais acquis de statut législatif (contrairement à la Charte Européenne de l'Autonomie Locale).

Le Forum Ibéro-américain continue de se réunir régulièrement dans le but d'influer sur les Sommets Ibéro-américains des Chefs d'État. Il a bénéficié pendant des années de l'appui financier de divers gouvernements locaux et de réseaux de municipalités, ainsi que du soutien du Secrétariat Général Ibéro-Américain. La prochaine édition du Forum doit se tenir dans la ville d'Andorre-la-Vieille, en lien avec le Sommet Ibéro-américain qui se déroulera en 2020 à Andorre.

La coopération décentralisée a également servi à renforcer les capacités des gouvernements locaux et régionaux pour exercer une influence politique efficace sur les gouvernements nationaux et sur les instances régionales et mondiales. Il existe des expériences intéressantes axées sur la promotion de stratégies de formation et tout particulièrement de production de connaissances.

L'Alliance Euro-latino-américaine de Coopération entre Villes (AL-LAS) a consacré une partie de ses efforts au renforcement des capacités des gouvernements des villes qui le composent pour influencer sur les agendas politiques régionaux et internationaux. Elle a consacré l'un de ses ateliers d'apprentissage<sup>31</sup> à l'analyse de la manière dont les villes doivent et peuvent influencer les agendas mondiaux, qui a abouti à la publication du monographique « Les gouvernements locaux dans l'agenda international, acteurs ou spectateurs ? », le Cuaderno 7 (Cahier no 7) de leur publications.<sup>32</sup>.

La **Préfecture de Belo Horizonte** au Brésil a lancé, avec le soutien d'ICLEI Amérique du Sud, le Programme Horizon 2030, une plateforme intégrée pour « localiser » dans la municipalité des jalons de développement global tels que les ODD, l'Accord de Paris, le Nouvel Agenda Urbain, le Cadre de Sendai et d'autres traités et conventions visant à améliorer les services publics et à développer la ville dans les domaines social, économique et environnemental, en ne laissant personne de côté. Pour ce faire, une importante relation institutionnelle a été établie avec les Nations Unies — et ses agences — ainsi qu'avec d'autres organismes nationaux et internationaux.

Le lien entre la coopération décentralisée et l'incidence politique se manifeste de différentes manières. D'une part, les relations de coopération directe ont tendance à renforcer les capacités des partenaires pour influencer les politiques dans leurs milieux respectifs. Qu'elle s'exprime de façon explicite, au moyen d'initiatives spécifiques axées sur l'incidence politique, ou de façon indirecte, par le biais d'activités visant d'autres objectifs, la coopération directe est un moyen pour les gouvernements locaux et régionaux de tenter d'avoir un impact sur l'amélioration des environnements dans lesquels ils interviennent.

D'autre part et comme nous l'avons déjà souligné, les réseaux, dont les formes institutionnelles, les portées géographique et thématique et les objectifs sont très divers, constituent sans doute pour les gouvernements locaux et régionaux l'instrument privilégié leur permettant d'influencer l'agenda politique. Les réseaux créent une masse critique, ce qui les aide à se faire entendre ; mais ils investissent également dans la production de connaissances et de données empiriques sur les situations qu'ils souhaitent changer, ce qui leur permet d'élaborer des arguments solides, essentiels pour exercer une influence.

31. <https://proyectoallas.net/our-work/learning/workshops/7th-workshop/>

32. <https://proyectoallas.net/2016/03/16/cuaderno-7-los-gobiernos-locales-en-la-agenda-internacional-actores-o-espectadores/>

Le **rapport GOLD<sup>33</sup> que Cités et gouvernements Locaux Unis (CGLU)** publie tous les trois ans depuis 2008 représente un outil privilégié pour faire connaître la situation de la démocratie locale et de la décentralisation au niveau mondial. Le rapport fournit des données et informations de première main sur des questions aussi cruciales que la décentralisation, le financement des gouvernements locaux, la prestation de services de base ou les agendas urbains. Dans sa dernière édition, **GOLD V<sup>34</sup>** évalue les stratégies locales, régionales et nationales pour la mise en œuvre des agendas mondiaux dans chacune des régions du monde. À cette fin, il analyse l'évolution des cadres institutionnels des gouvernements locaux, métropolitains et régionaux, en accordant une attention particulière aux efforts réalisés par les gouvernements locaux pour atteindre les objectifs proposés et favoriser un changement transformateur. Le Rapport montre que les villes et les territoires jouent un rôle clé dans le développement social, économique, environnemental et culturel et témoigne de leur engagement et de leur contribution au service de la lutte contre l'urgence climatique ainsi que de leur partage avec leurs pairs du monde entier des leçons tirées de leur expérience.

Enfin, il convient de mentionner les alliances stratégiques (Malé, 2019) visant à influencer dans des domaines précis l'agenda international ou régional, les rapports de coopération décentralisée constituant un facilitateur nécessaire pour la formation de ces alliances. Il s'agit d'alliances ad hoc, non formalisées, qui fonctionnent parallèlement aux réseaux traditionnels et aux plateformes multiacteurs, et qui visent à promouvoir des stratégies d'incidence politique dans des domaines spécifiques où les gouvernements locaux sont soumis à la pression des citoyens — par ex. le logement — ou à un contexte de confrontation avec leurs gouvernements nationaux - la crise climatique, les migrations et réfugiés.

33. <https://www.gold.uclg.org/reports>

34. <https://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-v-report>

La Déclaration municipaliste **Villes pour le Logement Convenable<sup>35</sup>** a été présentée en 2018 par un important groupe de villes du monde entier afin de promouvoir le droit au logement et le droit à la ville. Présentée à New-York devant les Nations Unies, elle représente un effort collectif entre des villes et des organisations transnationales de la société civile, qui a connu une trajectoire remarquable et a contribué à mettre en avant la question du logement et à en faire l'un des sujets les plus sensibles de l'agenda international des villes. Bon nombre des villes signataires ont derrière elles une longue histoire de coopération forgée dans le domaine de la coopération décentralisée, comme par exemple Buenos Aires, Montevideo, Medellin, Mexico, Barcelona ou Paris.



35. <https://citiesforhousing.org/>

## III.2 De la coopération technique à l'apprentissage

Comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises dans ce document, la coopération décentralisée est devenue l'un des instruments privilégiés pour renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des gouvernements locaux et régionaux. Dans ce contexte, où le transfert de connaissances est essentiel, les modalités horizontales, qui misent sur des flux bidirectionnels, se sont révélées comme étant les modalités les plus efficaces et celles qui créent l'impact le plus pertinent.

En effet, la bidirectionnalité implique que l'on se place dans la logique des défis communs et que l'on s'approprie les expériences et les solutions sur lesquelles on travaille pour les adapter aux réalités locales. La logique assistentialiste, au contraire, a longtemps consisté dans le transfert d'expériences et de solutions conçues par le Nord et qui ne répondent pas forcément aux réalités locales et aux besoins réels des « bénéficiaires » ou « récepteurs » du Sud.

Le transfert de connaissances et l'échange d'expériences s'effectue de différentes manières. Ce que l'on appelle la coopération technique est la voie de coopération décentralisée la plus répandue et celle qui possède le plus grand potentiel. C'est la pratique dans laquelle les gouvernements locaux, dans le cadre de leurs relations de coopération directe, travaillent conjointement au service du développement de politiques publiques mieux adaptées aux besoins, intérêts et aspirations du territoire et de leurs acteurs, et à la mise en place de modèles organisationnels et de gouvernance plus efficaces.

La coopération technique fait intervenir le personnel technique et politique des gouvernements locaux et régionaux, ce qui suscite un engagement plus fort avec, d'une part, le gouvernement lui-même et d'autre part, les politiques de coopération décentralisée qui sont mises en œuvre. Différentes études montrent aussi que la coopération technique sert à renforcer les capacités professionnelles et personnelles du personnel impliqué, qui juge généralement son expérience de façon très positive.

La coopération technique peut impliquer d'autres acteurs du territoire, que ce soit des entreprises, des organisations de la société civile, des universités ou des centres de recherche. Comme

le montrera la partie suivante de cette étude, ces acteurs peuvent apporter leurs connaissances, leur expérience, leur technologie et leurs ressources, financières ou matérielles. Leur participation peut leur servir à construire des alliances ou des dynamiques de travail avec d'autres acteurs, homologues ou non, du territoire partenaire. En général, des dynamiques très riches sont créées, avec des conséquences positives à moyen et long termes qui peuvent aller au-delà du transfert de connaissances et investir les domaines des échanges commerciaux, culturels ou éducatifs, du développement conjoint de projets, etc.

La coopération technique nécessite la mise à disposition de ressources, qu'il s'agisse de ressources financières pour couvrir les coûts associés ou de ressources humaines qui apportent les connaissances et l'expérience. En ce qui concerne les ressources financières, elles peuvent provenir du gouvernement local lui-même et être intégrées au budget de coopération ou bien dans les rubriques sectorielles des départements des gouvernements concernés. Elles peuvent aussi provenir de programmes promus par de agences de coopération nationales ou multilatérales.

La Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) a un programme destiné au soutien des actions de coopération décentralisée des gouvernements locaux français<sup>36</sup>. Ce programme couvre essentiellement des actions de coopération technique et de renforcement de capacités développées par les gouvernements locaux français avec leurs partenaires dans les pays participants. Parmi les différents appels à propositions lancés chaque année dans le cadre du programme, mentionnons celui qui vise à soutenir des actions promues par des gouvernements locaux dans le cadre des accords bilatéraux entre la France et ses partenaires.

36. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/>

En dépit du consensus suscité autour de sa valeur ajoutée, la coopération technique se heurte à d'importants obstacles qui freinent sa consolidation dans le domaine de la coopération décentralisée.

Le **Programme de Coopération Urbaine Internationale**<sup>37</sup> de la Commission Européenne favorise le transfert de connaissances en matière de pratiques urbaines durables. Ce transfert s'effectue autour de trois axes :

- 1.- Coopération ville-ville
- 2.- Actions dans le cadre de l'Initiative Convention Mondiale des Maires
- 3.- Coopération interrégionale pour le développement local et régional innovant

L'échange d'expériences et de connaissances dans le cadre du premier axe est orienté vers le développement de plans d'action locale qui définissent des projets pilotes et des actions dans le domaine concerné. À ce jour, un nombre très important de partenariats ont été établis entre des villes latino-américaines et européennes, telles que Madrid - Buenos Aires, Milan - Sao Paulo ou Hambourg - Mérida (Mexique), pour ne citer que trois exemples. Dans le cadre du deuxième axe, les villes signataires reçoivent un soutien technique pour renforcer leurs engagements énergétiques et climatiques. Enfin, l'axe de coopération interrégionale encourage également la collaboration avec des entreprises innovantes pour favoriser des chaînes de valeur internationales.

D'une part, il existe une forte réticence, au sein des équipes de direction du gouvernement local ou régional lui-même, à dégager du personnel hautement qualifié. Il s'agit d'un personnel généralement très occupé par ses tâches quotidiennes et dont l'implication dans des actions de coopération technique suppose l'ajout d'une charge supplémentaire. Pour venir à bout de ces résistances, un engagement politique fort est nécessaire et il convient également que le travail effectué dans le cadre des actions de coopération technique soit reconnu et considéré comme un travail en soi et qu'il n'implique pas une augmentation de la charge de travail pour les personnes concernées.

37. <http://www.iuc.eu/>

D'autre part, le fait qu'il soit difficile de mesurer les bénéfices, en termes de résultats, des actions de coopération technique ne contribue pas non plus à les consolider. Malgré les efforts déployés par différentes organisations pour capitaliser des initiatives dans ce domaine, la valeur ajoutée de ces dernières, en lien avec le renforcement des capacités des personnes et des équipes, est subjective et n'est pas toujours facile à évaluer à court terme.

Ces obstacles sont particulièrement importants au sein des gouvernements locaux et régionaux des pays les plus développés. En dehors de leurs équipes de coopération, en général bien sensibilisées, il n'est pas facile de convaincre des opportunités d'apprentissage qui peuvent découler du travail avec des homologues de pays moins développés. Des leaderships motivés et dotés d'une vision large et à long terme sont donc nécessaires. L'universalité des défis à laquelle se réfèrent les nouveaux agendas internationaux peut aider à surmonter bon nombre de ces obstacles.

Le **Fond Catalan de Coopération** a été à l'initiative de l'élaboration d'un Guide de Coopération Technique Municipal<sup>38</sup> visant à guider les municipalités catalanes dans leurs initiatives de coopération technique. Le Guide propose une approche du concept, une analyse des modalités et des principaux domaines d'intervention. Il fournit également des orientations pratiques concernant la mise en œuvre de la coopération technique municipale, en détaillant la base politique nécessaire, les éléments de planification, les acteurs impliqués, les ressources et la manière de gérer les aspects juridiques et professionnels ou la prévention des risques.

À côté de la coopération technique, d'autres formes de transfert de connaissances et d'expérience se sont développées ces dernières années. C'est le cas notamment de la formation, un domaine dans lequel la coopération décentralisée a évolué de manière significative. Une analyse du paysage actuel de la coopération décentralisée nous aide à identifier des modalités diverses, allant de la formation présente et à distance aux mécanismes de *peer learning* (apprentissage entre pairs) en passant par la collaboration avec des institutions spécialisées (universités, centres de formation, organismes multilatéraux ou organisations philanthropiques).

38. [https://www.fonscatala.org/sites/default/files/2019-05/Guia%20CT%20municipal\\_es.pdf](https://www.fonscatala.org/sites/default/files/2019-05/Guia%20CT%20municipal_es.pdf)

Le rapprochement avec d'autres acteurs, notamment des organisations multilatérales, des universités ou des organisations caritatives, est également important dans ce domaine.

**Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), en collaboration avec le PNUD, UN Habitat et le gouvernement de la Province de Barcelone** sont à l'origine de l'élaboration de modules de formation<sup>39</sup> visant à capaciter des formateurs dans le domaine des processus de localisation de l'Agenda 2030 de développement durable. Ces modules ont contribué à former des centaines de fonctionnaires locaux et régionaux dans toutes les régions du monde.

**L'Observatoire de la Coopération décentralisée Union Européenne - Amérique latine**<sup>40</sup> compte à son actif 14 éditions de son cours de formation en ligne axé sur le renforcement des politiques publiques locales de coopération décentralisée. Il s'agit d'une spécialisation entre les relations internationales et la coopération, étroitement liée au développement et à la gouvernance locale. La formation vise à s'adapter à la nouvelle réalité des relations internationales, sachant que les relations d'échange ont pris le pas sur les relations d'assistance, dans un monde où les relations dites « Nord-Sud » sont en train de s'estomper. Le résultat de cette formation est un cours en 5 modules qui vise à soutenir les efforts des gouvernements locaux pour se faire une place à l'échelle internationale. Le programme s'adresse en priorité aux responsables techniques et politiques des relations internationales et de la coopération au développement des administrations publiques locales et régionales. La participation des personnes dont les profils, sous d'autres aspects, orientent et gèrent des programmes de coopération décentralisée est également encouragée.

## IV

### L'alliance avec les acteurs territoriaux dans le cadre de la coopération décentralisée : un mécanisme de promotion de politiques publiques plus efficaces et inclusives

L'approche territoriale insiste sur le rôle déterminant des agents territoriaux dans les processus de développement durable et sur la nécessité d'évoluer vers des formes de gouvernance collaborative plus efficaces. Ces acteurs **apportent les connaissances, les capacités, l'expérience, les ressources, la technologie et la capacité d'innovation, ainsi que, dans la plupart des cas, une forte volonté de contribuer au bien commun.** Il est clair que leur implication contribue à améliorer l'efficacité des politiques publiques qui sont mises en œuvre. La difficulté reste cependant de définir des mécanismes qui facilitent leur participation et permettent de tirer pleinement parti de leur potentiel.

Comme nous l'avons souligné dans les chapitres précédents, l'articulation des agents territoriaux avec les initiatives de coopération décentralisée peut améliorer et élargir considérablement l'impact de cette dernière. Leur participation peut être particulièrement pertinente dans les pratiques fondées sur une approche horizontale, la construction de partenariats entre territoires avec tous leurs acteurs. Des travaux récents évoquent la relation optimale entre la coopération décentralisée et la logique des **partenariats multiacteurs**, une approche qui peut servir à évoluer vers des dynamiques de coopération décentralisée plus efficaces (Fernández de Losada & Calvete, 2018).

39. <https://www.learning.uclg.org/sdg-learning-modules>

40. <http://www.observ-ocd.org/es/e-training/curso-line-en-cooperacion-descentralizada-14ava-edicion>

Les Nations Unies définissent les partenariats multiacteurs comme des « relations de collaboration volontaire entre plusieurs parties, publiques et non publiques, dans lesquelles tous les participants conviennent de travailler ensemble pour atteindre un objectif commun ou réaliser une tâche spécifique en partageant les risques et les responsabilités, les ressources et les bénéfices »<sup>41</sup>. En Europe, les stratégies appelées Stratégies de Spécialisation Intelligente (RIS3)<sup>42</sup> envisagent les partenariats multi-acteurs à partir du modèle dit de la **quadruple hélice**. Ce modèle associe innovation et développement durable dans un cadre où le gouvernement, le secteur privé, les universités et la société civile **travaillent ensemble pour co-crée le développement durable et mener des changements structuraux** qui peuvent dépasser largement ce que chacun des acteurs aurait pu réaliser individuellement.

Mais pour que ces partenariats puissent pleinement déployer leur potentiel dans le cadre des relations de coopération décentralisée, les rôles de tous les acteurs qui interviennent doivent être clairement définis, de même que celui du gouvernement local et/ou régional, notamment dans sa fonction de leadership, de pilotage et de coordination.

Mobiliser et impliquer ces acteurs et faire en sorte qu'ils apportent tout ce qu'ils ont à apporter nécessite des structures de gouvernance qui facilitent leur articulation et leur participation à toutes les phases mentionnées. **Une analyse de la situation nous montre que la conception d'une bonne architecture de gouvernance collaborative dans le domaine de la coopération décentralisée n'est pas chose aisée.** Il existe néanmoins des bonnes pratiques qui méritent d'être examinées.

### Conseil de Coopération de Barcelone<sup>43</sup>

Il s'agit d'un organe consultatif et de participation sectorielle de la Mairie de Barcelone, créé pour lancer et promouvoir les actions de coopération internationale au développement, l'aide humanitaire et la promotion des droits humains et de la paix. Il répond au principe de collaboration et de complémentarité entre les pouvoirs publics et les initiatives solidaires et de coopération au développement de la société. C'est un espace de dialogue et de participation de la société civile, qui favorise la concertation avec le tissu solidaire afin de créer des synergies et des complémentarités.

41. Résolution des Nations Unies A/RES/70/224 "Towards global partnerships".

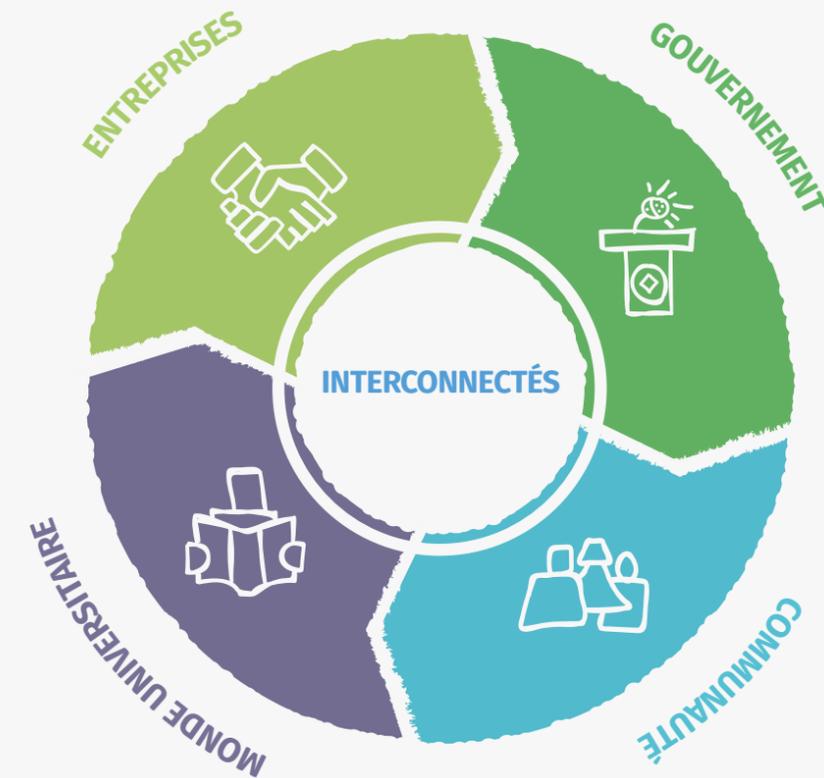
42. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/smart\\_specialisation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf)

43. <http://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/ca/cooperacio-internacional/consell-de-cooperacio>

## IV.1 Quels acteurs impliquer et comment ?

Un large éventail d'acteurs interviennent sur les territoires et ont un impact sur le développement durable et peuvent apporter une valeur ajoutée aux partenariats de coopération décentralisée. Il est nécessaire de les répertorier et de déterminer dans quelle mesure ils peuvent contribuer au développement de ces partenariats.

Suivant la logique de la quadruple hélice, on peut les regrouper dans les catégories suivantes :



Source : CGLU, Module 1. Localisation des ODD

## IV.1.1 Les organisations de la société civile

Cette rubrique se réfère à la société civile comprise dans un sens très large, qui englobe toutes les organisations privées à but non lucratif, des ONG aux organisations du tiers secteur social en passant par les organisations de base, les mouvements sociaux, les organisations culturelles, écologistes, les syndicats, etc. Toutes sont à même de jouer un rôle pertinent pour orienter la coopération décentralisée vers une logique de collaboration public-social.

### Alliances trinationales dans la région du fleuve Lempa

Le Système d'Information Territorial Trinational (SINET) fonctionne depuis 2009 en tant qu'instrument de suivi des politiques publiques locales, de production d'informations et de gestion des connaissances dans le domaine de la frontière entre le Salvador, le Guatemala et le Honduras. Il s'agit d'une initiative qui a reçu le soutien du gouvernement de la Province de Barcelone et de l'Union européenne (Programme URB-AL III) et qui a été promue par le biais d'un partenariat composé du Centre Universitaire d'Orient (CUNORI), de l'Université San Carlos Guatemala, de la Fédération Trinationale de la frontière de Rio Lempa, de 5 communautés de communes, d'organisations de la société civile, du Guatemala, du Honduras et du Salvador et du Système d'Intégration Centroaméricain (SICA). Actuellement, le SINET reçoit plus de 35 000 visites par mois et plus de 240 000 téléchargements d'informations sont effectués.

De même, cette alliance territoriale entre gouvernements locaux, milieu universitaire, société civile et coopération internationale développe un programme permanent de formation (cours diplômants). Depuis 2014, plus de 370 fonctionnaires et techniciens locaux des 3 pays ont été formés sur des questions telles que : i) Gestion territoriale intégrée de forêts et des bassins versants ; ii) Sécurité alimentaire et nutritionnelle ; iii) Gestion globale, adaptation au changement climatique et gouvernance des ressources hydriques ; iv) Développement économique territorial inclusif.

Ce partenariat a également permis de promouvoir des études sur des sujets d'intérêt commun tels que le suivi de la qualité de l'eau du fleuve Lempa. Ces études ont servi de base au lancement de la campagne « Sauvons le fleuve Lempa » dans les trois pays concernés.

A priori, le lien avec la société civile est le lien le plus évident et facile à gérer. Toutefois, il convient de prendre en compte quelques difficultés et autres éléments. Dans les pays du Nord, ce que l'on appelle le « secteur » de la coopération au développement est formé, comme on l'a souligné, par des ONGD spécialisées. Elles interviennent généralement dans deux directions différentes : d'une part, elles favorisent le financement et la mise en œuvre de projets dans les pays du « Sud mondial » dans lesquels elles travaillent ; d'autre part, elles mobilisent la population en vue de susciter une prise de conscience critique des grands enjeux liés au développement. Cependant, bien qu'elles disposent de connaissances, d'une expérience et d'un agenda politico-social qu'il convient de mettre en avant, elles ont souvent peu de relations avec les partenariats de coopération directe promus par les gouvernements locaux et régionaux qui les financent. Associer ces organisations dans une logique d'intervention globale rendrait les actions plus efficaces et davantage orientées vers des résultats durables.

De leur côté, les ONGD des pays du Sud travaillent en collaboration avec leurs partenaires du « Nord mondial » en mettant en œuvre des projets et des initiatives dans le cadre d'un lien avec les gouvernements locaux et régionaux qui est bien souvent bureaucratique. Rendre ce lien plus stratégique, intégrer les projets mis en œuvre dans les plans de développement promus par les gouvernements locaux et régionaux des territoires (du Sud) sur lesquels elles interviennent permettrait également de renforcer l'efficacité et la durabilité des actions réalisées.

Mais outre les ONGD, il convient de prendre en compte aussi les organisations du tiers secteur, les mouvements sociaux qui promeuvent la paix et les droits humains et les organisations écologistes, culturelles, sportives ou de loisirs. Toutes sont dotées d'un grand potentiel et peuvent apporter aux relations de coopération décentralisée des ressources et capacités très importantes. Même si certaines de ces institutions commencent à être fortement internationalisées, leur lien avec la coopération décentralisée n'est pas encore très évident, surtout dans les pays du Nord. Notons toutefois que certains gouvernements locaux et régionaux déploient des efforts significatifs pour les impliquer en promouvant des initiatives spécialisées qui s'adressent, par exemple, à des organisations environnementales ou à des institutions spécialisées dans le domaine de la promotion de la paix ou des droits humains.

Dans un contexte de déconnexion et de méfiance des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics qui, on l'a vu, se traduit d'une part par la montée du populisme et des nationalismes et d'autre part par des protestations et des résistances, le renforcement du lien entre les gouvernements locaux et régionaux et les mouvements sociaux et la société civile dans le cadre d'initiatives de coopération décentralisée peut avoir des résultats très positifs.

## IV.1.2 Les universités et centres de connaissance

Le lien entre la coopération décentralisée et le secteur de la connaissance est de plus en plus fréquent et stratégique. Les universités, les centres de recherche ou les think tanks peuvent apporter une importante valeur ajoutée sous la forme de connaissances, de données et d'informations permettant d'établir des preuves, de capacité d'innovation, de technologie et de contact avec la communauté scientifique.

Les contributions de la communauté de la connaissance peuvent servir à améliorer les pratiques de coopération décentralisée. Les objectifs peuvent être de renforcer les ressources professionnelles disponibles (via formation spécifique), de proposer des méthodologies d'intervention plus innovantes, d'offrir des solutions pour améliorer l'efficacité des initiatives en cours de déploiement ou encore de fournir des ressources technologiques et autres.

L'Université de Rosario (Bogota, Colombie) et l'Université Autonome de Mexico ont joué un rôle important dans l'Alliance Euro-latino-américaine de Coopération entre Villes AL-LAS grâce à la production de connaissances, au soutien accordé aux villes concernées moyennant des séances de formation académique et à la promotion de lignes de recherche.

Dans le même ordre d'idées, l'Observatoire de la Coopération Décentralisée UE-AL offre depuis 2006 une formation à travers le cours en ligne « Spécialiste en coopération décentralisée ». La 14e édition de cette formation est actuellement en cours de réalisation, avec le soutien de Platforma. Tout au long de ces années, elle a bénéficié de l'appui de différents centres universitaires avec lesquels ont été conclus des accords de collaboration pour le développement de la formation, comme l'École de Politique et de Haut Gouvernement de la Fondation, Institut Universitaire de recherche Ortega y Gasset et l'Université Ouverte de Catalogne. Cette formation a permis de former plus de 600 professionnels d'Europe et d'Amérique latine dans le domaine de la coopération décentralisée.

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

D'autre part, le fait de mettre en lien la communauté de la connaissance avec les partenariats de coopération décentralisée peut permettre d'établir des ponts entre les universités et les centres de recherche des territoires concernés. Ces ponts peuvent donner naissance à des programmes universitaires conjoints, à l'échange d'étudiants, d'enseignants et de chercheurs ou au développement de projets de recherche pour relever des défis communs.

Il est également pertinent de souligner la contribution des universités et des centres de recherche pour l'amélioration de la coopération décentralisée en tant que modalité de coopération internationale au développement. Diverses universités commencent à lancer des programmes d'étude et de recherche spécifiques basés sur cette modalité. Ces efforts peuvent être complétés par ceux réalisés par les gouvernements locaux et régionaux eux-mêmes, généralement à travers des réseaux et autres plateformes, ce qui peut contribuer à mettre en avant cette modalité et à lui donner plus de visibilité.

Enfin, il convient de mentionner l'étroite collaboration qui existe, dans différents endroits du monde, entre les gouvernements locaux et régionaux et les universités dans le domaine de la **promotion de la citoyenneté critique ou globale**, c'est-à-dire une collaboration visant à former un citoyen conscient des enjeux et des injustices qui existent dans le monde et engagée et mobilisée pour les combattre.



LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

## IV.1.3 Le secteur privé

L'apport du secteur privé à la coopération décentralisée **est encore trop faible et se heurte très souvent à d'importantes réticences**. Il ne fait aucun doute que les entreprises et les associations d'entreprises peuvent apporter des ressources, des connaissances, des capacités, de la technologie, des contacts et un grand dynamisme aux partenariats de coopération décentralisée. Mais leur visée lucrative, consubstantielle à leur raison d'être, crée des résistances dans un monde qui, traditionnellement, a toujours fonctionné à l'écart de la logique du marché.

Il existe de nombreuses façons de favoriser la participation du secteur privé aux partenariats de coopération décentralisée. D'une part, les **associations d'entreprises et les chambres de commerce** peuvent jouer un rôle important, en soutenant leurs pairs dans les villes ou régions partenaires au moyen d'initiatives de formation ou de mécanismes de transfert d'innovation ou en établissant des ponts pour favoriser les échanges commerciaux.

La coopération décentralisée est axée généralement sur les **MPME** (micro, petites et moyennes entreprises) dans la mesure où ce sont les structures d'entreprises les plus répandues et que ce sont elles qui contribuent de la manière la plus décisive aux processus de développement durable. Le lien entre la coopération décentralisée et les grandes entreprises multinationales se manifeste généralement par le biais de leurs fondations philanthropiques.

Les **organisations philanthropiques** s'intéressent de plus en plus aux villes et aux territoires et leur relation avec la coopération décentralisée recèle un fort potentiel. Certaines de ces organisations se sont mises à créer des plateformes de travail entre villes qui ont pour élément central le transfert de connaissances et d'expériences axées sur le partage de solutions. Cependant, leur tendance à favoriser les liens avec le secteur privé et à créer des espaces de rencontre entre les solutions proposées par celui-ci et les gouvernements locaux et régionaux, récepteurs de ces solutions, interroge et suscite des réserves chez de nombreux acteurs de la coopération décentralisée. Il conviendrait d'aborder ces questionnements et d'en discuter.

Devenue aujourd'hui le réseau **Villes Mondiales Résilientes**, la plateforme **100 Resilient Cities**<sup>44</sup> financée par la Rockefeller Foundation a impulsé l'élaboration de stratégies de résilience et la création de bureaux municipaux de résilience dans une centaine de villes du monde entier, dont la majorité se trouvent en Amérique latine et en Europe. L'ancienne plateforme, aujourd'hui réseau, constitue un espace propice à la coopération décentralisée dans la mesure où elle met les villes en contact avec les connaissances et l'expérience nécessaires pour développer des solutions.

Mais c'est sans doute le secteur de l'économie sociale et solidaire qui possède le plus grand potentiel de collaboration avec la coopération décentralisée. Il existe en effet des expériences très intéressantes dans le domaine du commerce équitable ou éthique, ainsi que dans celui du co-développement.

En 2018, l'**Initiative Conjointe pour la Migration et le Développement des Nations Unies** a publié un Guide<sup>45</sup> pour l'intégration des migrations dans les pratiques de coopération décentralisée. Il s'agit d'un outil très utile pour renforcer les contributions des migrations aux processus de développement territorial, qui analyse et systématise des expériences très diverses dans le domaine du co-développement, dont beaucoup sont liées à l'économie sociale et solidaire.

44. <https://www.100resilientcities.org/>

45. [http://migration4development.org/sites/default/files/guidelines\\_on\\_decentralised\\_cooperation.pdf](http://migration4development.org/sites/default/files/guidelines_on_decentralised_cooperation.pdf)

# IV.2 Comment les impliquer ? Mécanismes de gouvernance collaborative

Le lien entre les acteurs du territoire et les stratégies de coopération décentralisée impulsées par leurs gouvernements est un élément à valeur ajoutée dont le potentiel apparaît encore plus fort lorsqu'on le compare avec les formes traditionnelles de coopération promues par les gouvernements nationaux. À cet égard, il ne fait aucun doute qu'une politique de coopération conçue au niveau local et soutenue et légitimée par le tissu social et productif local tend clairement vers la qualité démocratique.

Mais au-delà de la prise de conscience du potentiel de tous ces acteurs dans le cadre de la coopération décentralisée, la question clé est de savoir comment les mettre en lien et comment articuler leur participation de façon à ce qu'ils puissent pleinement déployer leur potentiel. C'est une question liée à un enjeu plus large, qui consiste à **promouvoir des mécanismes de gouvernance collaborative adaptés à la réalité des territoires, qui mobilisent, engagent et impliquent, et qui permettent d'évoluer vers une logique de co-création et de co-responsabilité dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.**

Les mécanismes de gouvernance collaborative doivent servir à impliquer les acteurs du territoire dans toutes les phases de la coopération décentralisée.

1. Dans la phase de définition des partenariats, c'est-à-dire la phase d'identification des besoins, d'établissement des priorités, de planification et d'assignation des ressources.
2. Dans la phase de mise en œuvre des initiatives de coopération décentralisée, c'est-à-dire lors de l'exécution des actions planifiées, du suivi des résultats partiels et de la correction ou de la consolidation des actions réalisées.
3. Dans la phase d'évaluation et de reddition des comptes, lorsque les résultats des actions sont analysés, que des leçons sont tirées et que les bonnes pratiques sont capitalisées et communiquées au public.

Cela ne signifie nullement que tous les acteurs doivent participer à l'ensemble de ces mécanismes, mais que les acteurs qui apportent une valeur ajoutée participent aux phases du partenariat dans lesquelles ils apportent cette valeur ajoutée.

Il existe des expériences pertinentes qui visent à impliquer les acteurs du territoire dans la coopération décentralisée. Elles ont toutes des éléments en commun :

- Un leadership bien défini
- Une orientation globale vers le développement durable
- Une ouverture à tous les acteurs du territoire qui apportent une valeur ajoutée
- Un engagement en faveur de la co-création et la co-responsabilité
- La gestion de données et d'informations
- Une orientation vers la reddition des comptes

En ce qui concerne le **leadership**, il doit être assuré par le gouvernement local ou régional qui détient la responsabilité et le mandat démocratique de promouvoir le développement durable de son territoire. Toutefois, dans certains endroits, notamment dans des pays moins développés, ce rôle peut être assumé par les agences de coopération internationale, qu'elles soient publiques - agences nationales, organismes multilatéraux, agences de coopération décentralisée - ou privées - ONGD -. Cela ne suppose pas de problèmes s'il s'agit de processus d'accompagnement et de renforcement institutionnel, mais cela peut entraîner des dérives si le rôle qu'elles assument se prolonge dans le temps et cherche à perdurer et à se consolider.

**ART GOLD du PNUD**<sup>46</sup> a impulsé l'une des méthodologies les plus avancées dans le déploiement de mécanismes d'articulation d'acteurs pour la conception et la promotion de stratégies de coopération décentralisée. En adéquation avec l'approche territoriale pour le développement local, l'initiative du PNUD promeut depuis des années des espaces de dialogue entre les différents acteurs du territoire - gouvernements local et national, coopération internationale, société civile, secteur privé et universitaire -, en renforçant le leadership local et en orientant selon une perspective stratégique et inclusive les actions de coopération décentralisée mises en œuvre sur le territoire.

En quête de mécanismes visant à promouvoir une action internationale globale, inclusive et intégrée, la **Direction des Relations Internationales de Belo Horizonte** a mis en place une plateforme de travail et de communication continue avec les principaux acteurs internationaux sur le territoire, les Dialogues internationaux. Cinq groupes ont été établis - consulats, chambres de commerce, monde universitaire, associations professionnelles et société civile - et des réunions de travail sont organisées de façon périodique pour optimiser les différents programmes de la municipalité en créant des synergies et un esprit d'engagement.

46. [https://www.undp.org/content/brussels/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/in\\_depth/UNDP-ART-local-authorities.html](https://www.undp.org/content/brussels/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/in_depth/UNDP-ART-local-authorities.html)

Outre les structures de gouvernance collaborative, certains acteurs de la coopération décentralisée ont instauré des formes innovantes de promotion de **partenariats globaux de coopération décentralisée**, qui favorisent l'établissement et le développement de relations directes entre les acteurs des territoires, qu'il s'agisse de pairs ou non, c'est-à-dire qui favorisent les liens entre des universités ou des centres de recherche, des syndicats ou organisations d'entreprises, des organisations du tiers secteur ou du domaine culturel.

Les accords de coopération globale promus par la Mairie de Madrid et l'Union des Capitales culturelles ibéro-américaines s'inscrivent parfaitement dans cette logique. Cet outil offre un cadre flexible qui axe sa programmation sur les besoins et aspirations des partenaires impliqués et sur ceux des acteurs de leurs territoires (monde universitaire, société civile, secteur privé). Le partenariat est considéré comme un processus qui évolue en fonction des besoins des partenaires et des territoires impliqués ainsi que des ressources disponibles.

Les accords de coopération globale se différencient des actions isolées et ponctuelles et misent sur des processus de développement global à moyen et long termes. Ils orientent les partenariats vers l'échange d'expériences, l'apprentissage mutuel et la réciprocité, le transfert de ressources et de bonnes pratiques, etc. Ils introduisent des éléments clés tels que la planification en fonction des priorités, le suivi des interventions et la reddition des comptes.

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

## V

### Augmenter la confiance des citoyens par le biais de l'orientation vers les résultats et la reddition des comptes

Dans un contexte de méfiance envers les pouvoirs publics et de profond mécontentement social, la transparence et la reddition des comptes deviennent encore plus cruciales. Il existe une demande de la part des citoyens envers leurs dirigeants pour qu'ils assument leurs responsabilités pour les politiques publiques qu'ils mènent. Mais la reddition des comptes implique davantage que le simple fait d'assumer ses responsabilités ; c'est une pratique profondément liée aux efforts pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces, visant à obtenir des résultats mesurables en termes de développement durable.

**Axer les politiques publiques sur l'obtention de résultats** nécessite, d'une part, d'établir des priorités en fonction des besoins réels du territoire, et d'autre part, de planifier des interventions en définissant clairement les résultats que l'on veut obtenir. En même temps, pour **rendre des comptes de façon efficace et pour faciliter le contrôle social**, il est nécessaire de disposer d'informations concernant la réalité du territoire et des effets produits par les politiques mises en œuvre. En ce sens, le suivi et l'évaluation sont des pratiques fondamentales visant à obtenir les informations nécessaires pour évaluer ces effets et tirer des conclusions sous forme d'apprentissage, le tout dans un cadre de systèmes de gouvernance collaborative qui favorisent la participation citoyenne. Par ailleurs, les apprentissages, qui doivent être communiqués avec la plus grande transparence, doivent conduire, d'une part, à la prise de responsabilités et d'autre part, à la systématisation des expériences et à la capitalisation des meilleures pratiques.

À cet égard, la coopération décentralisée, conçue comme une politique publique, ne peut être une exception. Elle requiert des mécanismes de suivi et d'évaluation basés sur des systèmes d'indicateurs vérifiables et des sources d'information éprouvées, des systèmes d'accès à l'information publique réglementés et des mécanismes de compte rendu et de communication des résultats et de capitalisation des expériences.

# V.1

## Une coopération décentralisée axée sur l'obtention de résultats mesurables

**La définition de résultats mesurables requiert en premier lieu la connaissance approfondie des besoins et des intérêts** auxquels les actions de coopération décentralisée **doivent répondre**. Les processus de planification de politique publique intègrent différentes méthodologies visant à évaluer les besoins (*needs assessment*) et à poser un diagnostic sur la réalité du territoire et de ses acteurs. Ces méthodologies doivent servir à déterminer quels sont les points forts et les opportunités du territoire à prendre en compte et à renforcer, et quelles sont les faiblesses et les contraintes qu'il faut traiter au moyen des interventions de coopération décentralisée.

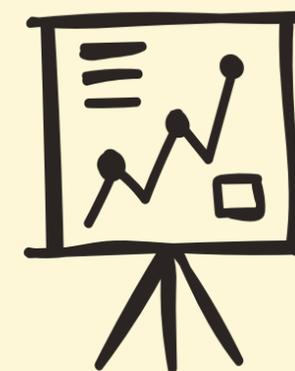
Les processus d'élaboration de plans directeurs de coopération s'accompagnent de diagnostics participatifs impliquant les principaux acteurs de la ville. Le Gouvernement de la Province de Barcelone<sup>48</sup> a développé une méthodologie consolidée et reconnue pour l'accompagnement des municipalités de son territoire dans les processus d'élaboration de schémas directeurs de coopération.

Tant les processus d'évaluation des besoins que ceux de diagnostic requièrent des **mécanismes de gouvernance multiniveaux** (pour assurer la coordination avec les différentes sphères de gouvernement qui interviennent sur le territoire) ainsi que de **participation citoyenne et d'articulation multiacteurs**. De même, il convient de disposer d'informations et de données sur les différentes dimensions associées au développement du territoire, économique, sociale et environnementale, et sur les acteurs qui interviennent sur celui-ci. Associer les citoyens et les acteurs du territoire à ces processus requiert des efforts importants de transparence et la mise à la disposition de ceux-ci de ces informations et données.

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

Sur la base des besoins qui auront été identifiés, il s'agit d'**établir des priorités et de planifier les actions à mettre en œuvre pour atteindre les résultats souhaités**. Les processus de définition des priorités et de planification, qui doivent également être articulés avec les acteurs du territoire, doivent servir à mobiliser et à assigner des ressources, aussi bien humaines, matérielles que financières. Le domaine de la coopération décentralisée est fort d'une large expérience en matière de planification des interventions. Toutefois, **des méthodes très bureaucratiques prédominent encore**, c'est-à-dire des processus dirigés par le financeur, auxquels les acteurs territoriaux participent peu ou pas du tout.



48. [https://www.diba.cat/es/web/ri/cooperacio\\_desenvolupament](https://www.diba.cat/es/web/ri/cooperacio_desenvolupament)

Dans une logique de politiques publiques avancées, **le suivi et l'évaluation devraient être des processus incontournables**. Ils remplissent des fonctions différentes mais se déroulent suivant des logiques similaires et avec des outils communs. Le **suivi** correspond au suivi des processus de mise en œuvre et vise à établir des corrections lorsque l'on juge que les résultats définis ne sont pas atteints. Les processus de suivi se font généralement en interne, c'est-à-dire qu'ils sont élaborés par l'équipe chargée de la gestion des initiatives mises en œuvre.

**L'évaluation**, quant à elle, est un processus systématique qui vise à mesurer la conception et l'exécution d'une intervention ainsi que les résultats obtenus. Elle a pour but de faciliter les processus de reddition des comptes, de tirer des enseignements servant à améliorer les phases ultérieures des initiatives planifiées et à systématiser des expériences et des bonnes pratiques. L'évaluation peut aussi aider à démontrer la valeur ajoutée de la coopération décentralisée, sa contribution spécifique et ses avantages comparatifs. En outre, l'évaluation représente une source importante de légitimité pour la politique de coopération décentralisée car elle renforce sa valeur, lui donne une visibilité et suscite la confiance des citoyens.

Les processus d'évaluation doivent être menés par des équipes externes, impartiales, qui peuvent donner une lecture objective et inconditionnelle des résultats obtenus, et doivent compter sur la participation des citoyens et des acteurs du territoire.

L'évaluation est une pratique profondément liée à la logique d'efficacité de la coopération au développement durable. Il existe un large éventail de modèles et de méthodologies - le modèle du CAD étant le plus courant -, chacun comportant ses propres outils. Dans le cas de la coopération décentralisée, il est conseillé d'effectuer une évaluation participative qui tienne compte de la cohérence des politiques et accorde une attention particulière à des facteurs structureaux qui conditionnent l'efficacité et la viabilité de la coopération comme par exemple les autres politiques publiques.

Les critères d'évaluation classiques ont évolué et désormais les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de durabilité et d'impact ont été complétés par ceux de cohérence, de couverture, d'innovation et d'apprentissage qui sont particulièrement pertinents pour la coopération décentralisée. Le critère de couverture, notamment, permet de déterminer si certains des groupes de population qui font l'objet de l'intervention ont subi des biais ou des obstacles à l'accès. Il s'avère donc très utile pour vérifier si les politiques publiques soutenues au moyen de la coopération décentralisée contribuent à la réduction des inégalités. Il est également important de considérer la prise en compte de la dimension du genre comme un critère d'évaluation pertinent pour tout type d'évaluation.

Comme l'indique le guide méthodologique **« Évaluation d'initiatives de coopération décentralisée publique »** publié en 2012 par le Bureau de Coordination et d'Orientation du Programme URB-AL III, « la nature de la coopération décentralisée peut suggérer une orientation vers des modèles de coopération plus centrés sur les processus que sur les résultats ». Il met l'accent sur l'importance de prendre en compte la diversité des acteurs et souligne que « le désir de prendre en compte la diversité des acteurs et des points de vue s'inscrit dans des tendances qui privilégient de plus en plus l'impact des évaluations sur l'amélioration des capacités des acteurs. L'évaluation ne se limite pas à fournir des résultats et formuler des recommandations applicables aux interventions analysées, mais permet également aux participants d'acquérir de nouvelles connaissances et compétences, d'améliorer leur qualité et faire évoluer leurs institutions, leurs systèmes, leurs idées ou leurs valeurs ».

Outre les méthodologies du CAD, des approches et des méthodologies plus pertinentes ont été développées récemment pour l'évaluation de la coopération décentralisée, comme celle axée sur l'apprentissage organisationnel, la cartographie des résultats ou les communautés de pratiques. Quelle que soit la méthode d'évaluation, il est indispensable que les gouvernements locaux intègrent l'évaluation et l'apprentissage dans leurs mécanismes et structures et qu'ils utilisent les connaissances produites par les évaluations pour améliorer la qualité de leur politique de coopération décentralisée.

Toutefois, une analyse approfondie de la situation de la coopération décentralisée montre que **tant le suivi que l'évaluation sont des pratiques peu développées** et que, lorsqu'ils sont effectués, notamment pour les processus d'évaluation, c'est à la demande de financeurs extérieurs. Ce sont en général des processus bureaucratiques, axés davantage sur le respect de démarches administratives que sur la reddition des comptes et la capitalisation des apprentissages.

L'évaluation apporte des informations sur le déroulement global des interventions réalisées. Ces informations constituent la pierre angulaire des processus de **reddition des comptes** qui visent à communiquer les résultats obtenus, en termes quantitatifs et qualitatifs. Même si bien souvent les demandes de justification de l'utilisation des ressources et de l'obtention de résultats proviennent des financeurs, les acteurs auxquels s'adresse la reddition des comptes peuvent être très variés. À cet égard, des efforts doivent être faits pour associer la reddition des comptes à la logique du **contrôle social** qui implique de faire connaître aux citoyens - et, le cas échéant, d'assumer des responsabilités - les effets des relations de coopération décentralisée, en indiquant si celles-ci ont contribué à l'amélioration des politiques publiques locales, et de quelle manière. **La reddition des comptes requiert des cadres réglementaires qui garantissent la transparence.** La reddition des comptes, lorsqu'elle est mise en œuvre de façon appropriée, conduit à une augmentation de la crédibilité et de la légitimité des gouvernements participant aux initiatives de coopération décentralisée.

Mais outre la reddition des comptes, les informations issues des processus d'évaluation servent aussi à tirer des **enseignements** axés sur l'amélioration des processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques de coopération décentralisée. Elles servent à améliorer les futures actions pouvant avoir lieu dans le cadre de la politique, à renforcer l'impact sur les autres politiques menées par le gouvernement local ou régional et à favoriser l'amélioration institutionnelle et des capacités des acteurs participants, allant des mécanismes de gestion aux éléments de planification stratégique.

Ces apprentissages peuvent être étendus à d'autres acteurs dans le cadre de ce que l'on pourrait définir comme la volonté de promouvoir des processus d'**apprentissage collectif**. Cela nécessite des efforts pour systématiser et capitaliser les expériences en vue de les partager par le biais des mécanismes existants d'**échange d'expériences et de transfert de connaissances**. Et comme nous l'avons souligné dans cette étude, la coopération décentralisée axe de plus en plus ses interventions autour de ces objectifs.

La reddition des comptes et le contrôle social, mais aussi l'évolution vers une logique d'apprentissage requièrent de bonnes **stratégies de communication**. Il ne faut pas oublier que de nos jours, la façon dont les citoyens évaluent leurs gouvernements est largement liée à la capacité des institutions à communiquer correctement et à construire les perceptions adéquates. En ce sens, bien gouverner implique de « bien faire » mais également de « bien communiquer ».

La communication se fait le plus souvent sur les résultats et fonctionne comme un outil externe, sans s'impliquer dans les différents cycles du processus. Mais pour disposer d'une communication utile et efficace, il faut tendre vers « la communication pour le développement », considérée comme un outil transversal et stratégique, présent dans le programme ou la politique dès sa phase de conception et qui participe à tous les cycles du processus.

La communication doit être axée sur la création de ponts de relation et de dialogue avec les citoyens, avec les acteurs du territoire et avec les autres acteurs de la coopération décentralisée (que ce soient d'autres gouvernements locaux et régionaux ou des acteurs transnationaux liés ou intéressés par la coopération décentralisée).

Comme l'explique le **Cahier n° 2 d'AL-LAS**, la « communication est une pièce maîtresse qui contribue à la démocratisation de la conception et de la gestion de politiques publiques, parce qu'elle associe la communauté à la définition et à la résolution des problèmes, permet de faire connaître les politiques au public, aux médias et aux décideurs et mobilise des savoirs et des pratiques partagées.

La communication reste pourtant un défi à relever dans la plupart des politiques de coopération décentralisée et son potentiel pour accroître confiance des citoyens est encore peu exploité.

## VI Conclusions et recommandations

L'Amérique latine et l'Europe sont incontestablement confrontées à l'une des situations les plus complexes de leur histoire récente. La crise de la COVID-19 va considérablement aggraver la situation déjà fragile des secteurs les plus vulnérables de la société ; les économies de la plupart des pays des deux régions entreront cette année dans une profonde récession et le rythme de la reprise est encore incertain. Celle-ci peut être rapide, comme l'ont suggéré certains analystes, ou bien se prolonger dans le temps en laissant derrière elle un sillon dévastateur. Par ailleurs, il ne faudrait pas que la nécessaire orientation économique de nombreuses stratégies de relance implique un recul des efforts pour atténuer les effets du changement climatique.

La pandémie nous laisse certains enseignements que nous ne pouvons pas ignorer. D'une part, elle a mis en évidence la faiblesse des services publics dans de nombreux pays, notamment dans des domaines tels que la santé ou l'éducation, ainsi que les conséquences du manque d'investissement ou de la réduction des prestations essentielles au bien-être de la population. D'autre part, le confinement a fait ressortir la fracture croissante engendrée par un monde et des sociétés de plus en plus numérisées. Enfin, la pandémie a montré la difficulté des gouvernements à gérer des scénarios d'incertitude qui nécessitent, plus que jamais, des stratégies de résilience et d'atténuation.

Comme indiqué dans l'introduction de cette étude, des rapports rédigés avant le début de la pandémie montraient déjà qu'en Amérique latine comme en Europe, les inégalités non seulement ne se réduisaient pas, mais qu'elles augmentaient à nouveau. La situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvaient plusieurs secteurs de la population, en particulier des classes moyennes, compromettait déjà la cohésion et le contrat social. La méfiance envers les institutions publiques et les services fournis par ces dernières avait augmenté et donné lieu, d'une part, à l'irruption de gouvernements populistes et d'autre part, à d'importants processus de protestation citoyenne.

Dans ce contexte, et surtout dans celui qui viendra lorsque la pandémie commencera à perdre de son intensité, les gouvernements et leurs politiques publiques seront plus importants que jamais et devront absolument être renforcés.

C'est la raison pour laquelle les principaux organismes internationaux, disposant d'une feuille de route mondiale fournie par l'Agenda 2030, appellent à la consolidation du système de coopération internationale et au renforcement de leur efficacité.

Comme il est apparu clairement pendant la gestion de la pandémie, les gouvernements locaux jouent un rôle fondamental car ils se trouvent en première ligne pour définir les réponses exigées par les citoyens. Ces réponses devront être conçues, comme le soulignent les agendas mondiaux liés au développement durable, à partir d'une approche multidimensionnelle de la prospérité, de la protection des plus vulnérables et de la cohésion sociale et de la gestion de l'urgence climatique.

La coopération décentralisée devient encore plus pertinente dans ce contexte, dans la mesure où elle doit être considérée comme un outil majeur pour renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des gouvernements locaux et régionaux. Il est donc nécessaire de miser sur les formes les plus efficaces, de les approfondir et de les guider, sur la base des lignes directrices définies par l'Agenda 2030, de façon à renforcer des processus d'élaboration de meilleures politiques publiques qui répondent aux besoins réels des citoyens et des territoires.

### Recommandation n° 1

Dans un contexte de récession économique et d'urgence sociale et climatique, il convient de redoubler d'efforts pour rendre plus visible la contribution des gouvernements locaux et régionaux, améliorer les environnements dans lesquels ils interviennent en développant les processus de décentralisation et de reconnaissance de l'autonomie locale, et renforcer leurs capacités institutionnelles et opérationnelles. La coopération décentralisée doit être reconnue comme le moyen le plus efficace pour y parvenir et l'Agenda 2030 - ainsi que les autres programmes de développement durable - doit être la feuille de route pour améliorer les processus d'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, il est important de s'assurer que l'engagement des gouvernements locaux et régionaux en faveur de la coopération décentralisée reste fort et que les ressources mobilisées ne sont pas réduites dans un contexte de fragilité et de vulnérabilité de nombreux territoires.

Comme le montre cette étude, la coopération décentralisée a évolué de façon significative au cours des dernières années. Cette évolution se traduit par la hausse du nombre d'acteurs impliqués et des ressources mobilisées ainsi que par la diversité des modalités et des flux. Elle se manifeste également par l'intérêt qu'elle suscite auprès de certains gouvernements nationaux et organismes internationaux tels que l'OCDE et l'Union européenne elle-même. En effet, les programmes promus par cette dernière, en particulier URB-AL et les actuels appels à propositions axés sur les partenariats pour des villes durables, ont permis des améliorations significatives en matière de coopération décentralisée entre les deux régions. Plus précisément, ils ont servi à mettre l'approche territoriale sur le devant de la scène et à renforcer la logique de coopération technique et de transfert de connaissances, véritable pilier des partenariats.

## Recommandation n° 2

Alors que l'Union européenne est en train de réviser son Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les politiques publiques impulsées par le nouveau budget, c'est l'occasion de redonner une place prépondérante à des éléments d'excellence identifiés dans des programmes comme URB-AL (notamment la logique de la mise en réseau) et de revoir les aspects qui n'ont pas bien fonctionné concernant les outils actuels. Il conviendrait notamment d'encourager la Commission Européenne à dépasser la logique Nord-Sud qui, bien que voilée, continue de prévaloir lorsque l'on part du principe que le flux de connaissances et d'expérience va uniquement des gouvernements locaux et régionaux européens vers leurs partenaires latino-américains.

L'évolution est également très nette en termes de modèles d'intervention. Les modèles assistanciers, caractérisés par une configuration classique Nord-Sud, ont peu à peu laissé la place à des modèles horizontaux basés sur la réciprocité et l'échange d'expériences et au transfert de connaissances, dont la valeur ajoutée et leur orientation vers les principes d'efficacité font consensus. Pourtant, il est difficile de parler d'une seule modalité de coopération décentralisée ; des différentes formes de coopération directe à la coopération indirecte ou déléguée, en passant par la réalité riche et hétérogène des réseaux de gouvernements locaux et régionaux, la coopération décentralisée forme un écosystème complexe, riche et très dynamique.

Cette évolution s'est également manifestée dans les flux de ressources (financières ou sous forme de connaissances, d'expérience, etc.) de plus en plus bidirectionnels et qui se produisent même dans des sens multiples, Nord-Sud, Sud-Nord, Sud-Sud, Nord-Nord ainsi que dans le cadre de relations triangulaires. Dans ce contexte, la coopération décentralisée Sud-Sud gagne en notoriété même si, comme le souligne cette étude, elle peut également (et cela arrive effectivement) s'inscrire dans des logiques assistancielles.

Les modèles de coopération décentralisée présentant une conception plus avancée et une plus grande valeur ajoutée sont clairement axés sur le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des gouvernements locaux et régionaux et des territoires dans lesquels ils agissent. En ce sens, l'approche territoriale confère à ces modèles un cadre de référence incontournable. Elle place le territoire au centre de l'intervention, en partant d'une approche globale de son développement durable (économique, social et environnemental) et de la nécessité de faire appel à l'ensemble de ses acteurs, publics et privés.

## Recommandation n° 3

Bien que l'évolution des modèles de coopération décentralisée ait été remarquable, c'est au sein des gouvernements locaux et régionaux les plus professionnalisés que l'on trouve les formes de coopération décentralisée les plus élaborées. Il convient de capitaliser et de mettre en valeur les pratiques les plus efficaces et de renforcer les espaces de formation existants afin de former des professionnels capables d'accompagner les transformations nécessaires. Des plateformes telles que l'Observatoire de la Coopération Décentralisée UE-AL jouent ce rôle depuis des années en promouvant des formations, en favorisant des recherches, en analysant les tendances, en capitalisant les pratiques et en fournissant informations et des données. Il est important de renforcer ses capacités et de le doter des ressources nécessaires pour qu'il puisse continuer à mener à bien ce travail.

La coopération décentralisée peut contribuer à influencer les politiques nationales, régionales et même internationales au service de l'amélioration de l'environnement réglementaire et institutionnel dans lequel agissent les gouvernements locaux et régionaux. D'importants efforts ont été déployés pour aider certains pays à progresser dans le cadre des processus de décentralisation et de réforme fiscale et budgétaire, et pour consolider des principes fondamentaux comme le sont l'autonomie locale ou la subsidiarité. Mais même si parfois le sujet a réussi à être inscrit à l'agenda national ou régional, les résultats en termes de réformes législatives et d'impact sur la révision du modèle étatique ont été plutôt limités. En outre, comme nous l'avons souligné, la crise sanitaire mondiale que nous vivons pourrait renforcer des pulsions de recentralisation et de recul de la démocratie locale dans certains pays dans les deux régions.

Au niveau international, la coopération décentralisée a servi à renforcer les capacités des gouvernements locaux et régionaux pour peser sur les agendas mondiaux liés au développement durable. Les réseaux de villes ont joué à cet égard un rôle essentiel, notamment dans le processus de définition de l'Agenda 2030 et dans les processus de localisation des ODD, ainsi que dans la négociation du Nouvel Agenda Urbain adopté à Quito dans le cadre d'Habitat III, dans lequel les villes de la région, leurs partenaires européens et les réseaux qui les représentent ont joué un rôle très dynamique.

### Recommandation n° 4

La coopération décentralisée peut et doit être un outil très pertinent pour renforcer les capacités des gouvernements locaux et régionaux en vue d'améliorer l'environnement réglementaire et institutionnel dans lequel ils interviennent, en influençant les agendas nationaux, régionaux et internationaux. Il est important de faire une place à la dimension politique de la coopération décentralisée et de ne pas la limiter à des actions de nature technique ou sectorielle. Le contexte pandémique et la gestion de la crise qui en découle peuvent favoriser des processus recentralisateurs susceptibles de faire reculer la démocratie locale de quelques années. Il convient donc d'être très vigilants et de dénoncer et désamorcer ces processus le cas échéant.

La coopération technique est aujourd'hui l'instrument de base des relations de coopération décentralisée les plus avancées et consolidées. Elle permet de travailler ensemble à la conception de politiques publiques plus efficaces et à la mise en œuvre de modèles organisationnels plus adaptés aux besoins du territoire. La coopération technique fait intervenir le personnel technique et politique des gouvernements locaux et régionaux et est également en capacité d'intégrer d'autres acteurs du territoire.

À côté de la coopération technique, d'autres moyens de transfert des connaissances et d'échange d'expériences se sont développés, notamment les différentes modalités d'apprentissage (formation présentielle et en ligne, peer-learning, collaboration avec des universités et des centres de recherche, etc.). Les organismes internationaux et les institutions transnationales qui apportent leur soutien aux mécanismes de transfert de connaissances et d'échange d'expériences pour les gouvernements locaux et régionaux sont de plus en plus nombreux.

### Recommandation n° 5

La coopération technique apporte une valeur ajoutée significative à la coopération décentralisée, dans la mesure où elle renforce les relations de partenariat, permet l'appropriation et est axée de façon efficace sur le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des gouvernements locaux. Toutefois, ce type de coopération se heurte à des fortes résistances et limitations au niveau local (liées généralement au manque de vision et de ressources). En ce sens, il est fondamental de renforcer les outils visant à consolider ce type de coopération, à atténuer les résistances rencontrées et à capitaliser les bonnes pratiques, conforter le leadership et développer les capacités.

Comme l'ensemble de cette étude l'a montré, l'approche territoriale met en évidence le rôle clé des acteurs du territoire dans les processus de développement durable et l'importance de l'intégrer dans les partenariats de coopération décentralisée. Ces acteurs apportent les connaissances, les capacités, l'expérience, les ressources, la technologie et la capacité d'innovation ainsi que, dans la plupart des cas, une forte volonté de contribuer au bien commun. La coopération décentralisée peut offrir des cadres très favorables pour la coopération multi-acteurs dans lesquels le gouvernement local ou régional, le secteur privé, les universités et la société civile travaillent ensemble pour co-crée le développement durable et mener des changements structureaux.

La société civile est sans doute l'acteur qui possède le plus grand potentiel. Depuis des décennies, les ONGD collaborent avec leurs gouvernements locaux au service du développement d'initiatives précises, bien que dans des contextes excessivement bureaucratisés et sans vrai lien avec les relations de coopération directe. Mais d'autres institutions de la société civile peuvent apporter une importante valeur ajoutée aux partenariats de coopération décentralisée. Le fait d'associer des mouvements sociaux, le tiers secteur social, des organisations environnementales, culturelles ou sportives, pour ne citer que quelques exemples, peut à cet égard fournir des ressources pertinentes aux partenariats, contribuer à l'appropriation des initiatives en cours de développement et favoriser l'établissement de nouvelles relations.

### Recommandation n° 6

La conception de stratégies de diversification de la participation de la société civile peut apporter une valeur ajoutée à la coopération décentralisée et la guider vers des pratiques plus efficaces, inclusives et qui répondent mieux aux besoins de la citoyenneté et des territoires. Les ONGD peuvent contribuer à cette diversification en partageant leur agenda, leur expérience et leurs ressources.

À l'instar de la société civile, la collaboration avec le secteur de la connaissance a fait ses preuves et possède un grand potentiel. Ce secteur apporte la connaissance, les données et la capacité d'analyse. Il promeut des recherches dont les résultats peuvent améliorer les politiques publiques développées par les gouvernements locaux et régionaux. Il fournit des ressources en matière de formation qui devraient jouer un rôle essentiel pour renforcer les capacités des acteurs de la coopération décentralisée, en les guidant vers des logiques plus cohérentes et plus efficaces. En contrepartie, la coopération décentralisée offre aux centres universitaires et de recherche un terrain privilégié pour mettre en valeur leur activité ainsi que des sources d'informations pertinentes. Il s'agit donc d'une alliance aux bénéfices mutuels.

Enfin, le secteur privé, dont le potentiel ne fait aucun doute, n'a pas encore trouvé sa place dans le cadre de la coopération décentralisée et les freins qui limitent sa participation sont encore importants. L'irruption des organisations philanthropiques qui soutiennent des plateformes urbaines et la trajectoire significative de l'économie sociale et solidaire pourraient redéfinir la situation.

### Recommandation n° 7

Il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais d'ouvrir et de nourrir un débat sur la participation du secteur privé dans le cadre de la coopération décentralisée. Si les gouvernements locaux et régionaux ne sont pas capables de mener ce débat, d'autres acteurs le feront, comme les organisations philanthropiques. Il convient de surmonter les obstacles, voir comment tirer parti des ressources et des connaissances que le secteur privé peut apporter. En ce sens, l'une des façons de générer un consensus et d'aider à avancer pourrait être de miser sur le tissu entrepreneurial et professionnel local, notamment les PME, et sur le secteur de l'économie sociale, solidaire et collaborative.

## Recommandation n° 8

Il est important de connaître le potentiel de tous ces acteurs, mais il est tout aussi essentiel de définir des mécanismes de gouvernance collaborative qui permettent et renforcent leur participation dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée et permettent d'avancer selon une logique de co-création et de co-responsabilité dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Il est nécessaire de capitaliser les mécanismes existants et de promouvoir des processus visant à créer de nouveaux cadres de gouvernance collaborative. La collaboration avec le secteur de la connaissance peut à cet égard être fondamentale.

Dans un contexte de méfiance envers les pouvoirs publics et de profond mécontentement social, la transparence et la reddition des comptes deviennent encore plus cruciales. Si l'on part du principe selon lequel la reddition des comptes favorise le contrôle social, c'est une pratique très fortement liée aux efforts visant à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces et axées sur l'obtention de résultats mesurables en termes de développement durable.

La reddition des comptes requiert des cadres réglementaires qui garantissent la transparence et si elle est bien mise en œuvre, elle permet une augmentation de la crédibilité et de la légitimité des gouvernements participant aux initiatives de coopération décentralisée.

De même, comme cette étude le souligne, la reddition des comptes nécessite également que l'on fasse des progrès en termes de stratégies de communication, définies dans une perspective stratégique et contribuant à restaurer le lien et la confiance des citoyens. La communication est un outil fondamental pour la coopération décentralisée et ne doit pas se cantonner à une simple diffusion des activités et des initiatives réalisées. Il convient de l'aborder dans une perspective stratégique et de l'orienter vers les résultats pour en faire un instrument essentiel pour la promotion de politiques publiques efficaces et transformatrices. Cela reste néanmoins un défi à relever.

## Recommandation n° 9

La mise en œuvre de la reddition des comptes dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée requiert une volonté politique, un leadership et une vision. Elle nécessite aussi que l'on tende vers une stratégie de communication pour le développement (pour les résultats) et non sur les résultats. En d'autres termes, cette stratégie de communication doit être globale, multi-acteurs, transversale, présente dans tous les cycles de la politique de coopération décentralisée, proactive, dotée d'une vision à moyen et long termes et de ressources humaines et économiques adéquates. Il est pour cela nécessaire de promouvoir des mécanismes visant à renforcer les capacités des gouvernements locaux et régionaux dans les domaines de la reddition des comptes et de la communication pour le développement, en capitalisant sur les bonnes pratiques, en définissant des outils opérationnels et en promouvant des processus de formation.

Par ailleurs, la définition de résultats mesurables requiert une connaissance approfondie des besoins et des intérêts que l'on souhaite traiter ainsi que la participation des citoyens et des acteurs du territoire. Elle requiert également un leadership pour définir des priorités et planifier les processus de mise en œuvre à travers la mobilisation et l'assignation de ressources. Des méthodologies fortement bureaucratiques prévalent pourtant encore, c'est-à-dire des processus encadrés par le financeur auxquels les acteurs territoriaux ne participent pas, ou peu.

Dans une logique de politiques publiques avancées, le suivi et l'évaluation devraient être des processus incontournables dans le domaine de la coopération décentralisée. Les critères d'évaluation traditionnels ont évolué et désormais ceux de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de durabilité et d'impact ont été complétés par ceux de cohérence, de couverture, d'innovation et d'apprentissage qui sont particulièrement pertinents pour la coopération décentralisée. Outre les méthodologies du CAD, des approches et des méthodologies plus pertinentes ont été développées récemment pour l'évaluation de la coopération décentralisée, comme celle axée sur l'apprentissage organisationnel, la cartographie des résultats ou les communautés de pratiques.

Toutefois, une analyse approfondie de la situation de la coopération décentralisée montre que tant le suivi comme l'évaluation sont des pratiques peu développées et que, lorsqu'elles sont encouragées, notamment les processus d'évaluation, c'est à la demande de financeurs externes. Les informations issues des processus d'évaluation servent aussi à tirer des enseignements axés sur l'amélioration des processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques de coopération décentralisée. Il apparaît à cet égard pertinent de s'orienter vers des logiques d'apprentissage collectif, ce qui nécessite des efforts pour systématiser et capitaliser les expériences afin de les partager.

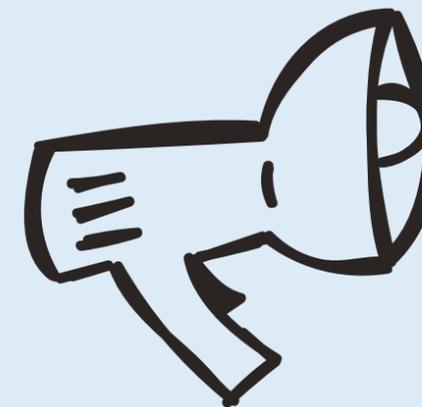
## Recommandation n° 10

La consolidation du suivi et de l'évaluation requiert des capacités et des outils dont les gouvernements locaux et régionaux ne disposent généralement pas. En ce sens, il est fondamental que les institutions qui soutiennent la coopération décentralisée développent des instruments d'appui visant à renforcer leurs capacités et à déployer des systèmes d'information et de génération de données, sans lesquels la promotion de processus de suivi, d'évaluation et de reddition des comptes est irréalisable.

Tout ce qui précède, fruit des débats et des échanges qui ont eu lieu lors de la conférence de Montevideo ainsi que des contributions de certain(e)s expert(e)s consulté(e)s, montre que les pratiques de coopération décentralisée ont évolué, même si cette évolution a probablement eu lieu davantage dans le champ théorique que dans la pratique. Les agendas mondiaux, notamment l'Agenda 2030 et le Nouvel Agenda Urbain, et l'approche territoriale offrent toutefois un cadre de référence doté d'un fort potentiel pour la faire évoluer vers des logiques beaucoup plus efficaces, cohérentes, inclusives et adaptées aux besoins réels des citoyens et des territoires. Des plateformes telles que l'Observatoire de la Coopération Décentralisée UE-AL, qui ont fait preuve au fil du temps de vision et de leadership, doivent persévérer dans leur engagement à faire connaître, à étendre et à généraliser les modèles les plus avancés étant encore aujourd'hui l'apanage que de quelques gouvernements locaux et régionaux dotés des plus grandes ressources et capacités.

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS



# VI Bibliographie

Acuto, M. y Rayner, S. (2016) "City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?". *International Affairs*, vol. 92, n.º 5, p. 1147- 1166.

Fernández de Losada, A. (2017) "Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability". *Platforma*, CPMR.

Fernández de Losada, A. y Calvete, A. (2018), "Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda. Towards a new generation of multi-actor partnerships". *Platforma*, CPMR.

Malé, JP. (2019) "La emergencia de frentes y alianzas de ciudades. ¿Hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales?", en Fernández de Losada, A, Abdullah, H, (Ed.) "Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades"

[https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/repensando\\_el\\_modelo\\_actual\\_de\\_redes\\_de\\_ciudades/la\\_emergencia\\_de\\_frentes\\_yalianzas\\_de\\_ciudades\\_hacia\\_nuevas\\_formas\\_de\\_incidencia\\_de\\_los\\_gobiernos\\_locales](https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/repensando_el_modelo_actual_de_redes_de_ciudades/la_emergencia_de_frentes_yalianzas_de_ciudades_hacia_nuevas_formas_de_incidencia_de_los_gobiernos_locales)

Martínez, I. y Sanahuja, JA. (2010), *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda*, ICEI Paper.

OCDE (2019), *Decentralised Development Co-operation - Unlocking the potential of cities and regions*, OECD Development Policy Papers, December 2019, Núm. 22.

OECD. (2018), *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, OECD Publishing, Paris.

Ponce Adame, E. (2018), *Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local*, en *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo*, Ponce Adame, E. y otros, págs.87 a 108. Honorable Cámara de Diputados, México.

Rimez, M (2010), *Rumbo a Seúl (I). La nueva arquitectura de la cooperación internacional*, en *Revista Observa*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE, América Latina.





Ce projet est co-financé par l'Union européenne



Diputació  
Barcelona