

COOPERATION DECENTRALISEE ET CYCLE DE PROJET

APPROCHE METHODOLOGIQUE

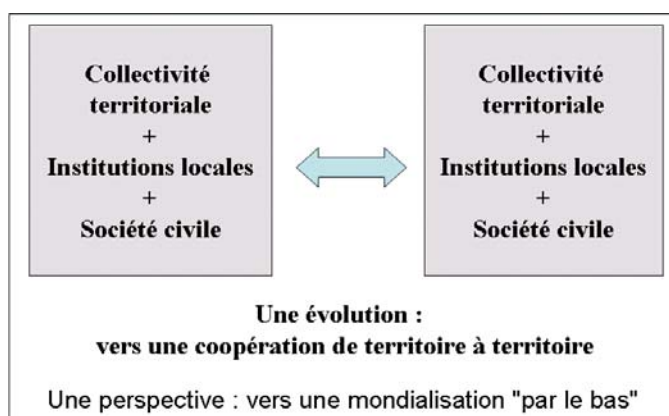
Bernard HUSSON

Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL

CONTEXTE D'EVOLUTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE, BREF APERÇU

Espace de coopération originale, fondée sur des institutions publiques et bénéficiant depuis 1992 d'une assise légale, la coopération décentralisée¹, comme toute approche nouvelle, évolue rapidement. Ces évolutions se font autour de trois axes majeurs.

1. Lorsqu'elle implique des collectivités de pays en voie de développement, la coopération décentralisée se donne aujourd'hui pour objectifs principaux le renforcement institutionnel de la collectivité du Sud et un soutien aux dynamiques de développement local de son territoire. Les relations entre collectivités territoriales passent ainsi d'une coopération fondée sur l'aide solidarité à une coopération accompagnant la structuration de la collectivité partenaire et de son territoire.
2. La coopération décentralisée prend de plus en plus la forme d'une coopération de territoire à territoire, impliquant non seulement les collectivités territoriales qui en sont porteuses² mais également des institutions locales aux compétences variées (services de transport, agence d'urbanisme, services d'hygiène...) et des organisations issues des habitants. Elle offre ainsi la possibilité - encore trop rarement mise en œuvre - de mobiliser des compétences techniques variées dans une démarche cohérente.
3. Les régions du monde vers lesquelles les collectivités territoriales du Nord orientent leur coopération se multiplient, vers l'Asie notamment, demain vers l'Amérique latine. L'intensification de ces relations et le renforcement des organisations de représentation des collectivités territoriales qu'elles induisent participent à une forme de mondialisation "par le bas".



¹ Au sens français du terme, la coopération décentralisée est une coopération entre collectivités territoriales de pays différents.

² Qui peuvent être de niveaux de décentralisation différents contrairement à ce qui est fréquemment affirmé. Par exemple, le Département d'Ille et Vilaine (France) a une coopération avec la région de Mopti (Mali).

Sous l'effet de ces évolutions, les collectivités territoriales adaptent l'approche par projet à leurs modes de relations. Plus particulièrement, elles portent une attention aux conditions dans lesquelles il se déroule et à la pérennisation de ses effets.

Pour analyser -succinctement - les articulations entre l'approche projet et la coopération décentralisée, une première partie traitera des convergences et divergences entre ces deux approches, la deuxième présentera le cycle du projet, la troisième s'attachera à montrer la place particulière que la coopération décentralisée peut occuper dans l'approche projet.

I - CONVERGENCE ET DIVERGENCE ENTRE APPROCHE PROJET ET COOPERATION DECENTRALISEE

L'approche par projet se caractérise par la recherche de résultats mesurables à court ou moyen terme (3 à 5 ans en général) et par la mise en place d'une organisation comportant trois dispositifs souvent structurée en services spécialisés : un dispositif financier pour le financement des actions, un dispositif technique pour les études et le suivi des réalisations, un dispositif de formation.

Les ressources négociées dans le cadre des projets ont pour objet le financement des actions pour lequel il est mis en œuvre et leur engagement relèvent de procédures particulières, distinctes des procédures de gestion des finances publiques ; le personnel, souvent détaché pour une part importante - voire en totalité - des services de l'Etat est recruté pour la durée du projet ; les programmes de formation sont conçus et mis en œuvre en direction des groupes-cibles visés par le projet. Les structures de projet apparaissent ainsi comme des organisations à vocation sectorielle qui fonctionnent en marge des structures de l'Etat mais interviennent sur les mêmes champs.

La coopération décentralisée, comme toute coopération, reprend l'approche par projet, Toutefois, elle s'en distingue par plusieurs traits :

- sa durée n'est pas limitée a priori,
- son contenu fait l'objet de conventions signées, entre les collectivités locales, régulièrement actualisées, qui impliquent leur responsabilité directe. Les conventions sont fréquemment appuyées sur une charte de coopération qui précise les motivations des partenaires et définit les finalités recherchées,
- ses champs d'actions sont multiples, à la différence des projets qui ont une dimension sectorielle,
- ses opérateurs ont les statuts les plus divers et sont choisis pour les compétences qu'ils peuvent mobiliser au regard de la nature de l'action : coopération technique, domaine social, appui institutionnel...

Ces caractéristiques définissent le contexte particulier dans lequel la coopération décentralisée met en œuvre l'approche projet :

- chaque action est mise en perspective avec la dynamique globale de coopération arrêtée par les collectivités partenaires,
- une attention particulière est portée à la prise en compte de la situation locale.

Ce contexte a un impact sur chacun des trois dispositifs précédemment mentionnés.

- Sur les modalités financières : les collectivités locales les plus actives optent peu à peu en faveur de la création de "Fonds d'investissements locaux - FIL". Les fonds apportés par la collectivité du Nord sont versés sur le FIL et engagés sur initiative de la collectivité du Sud pour financer des actions que cette dernière juge prioritaires. Une évolution qui ne concerne encore qu'un nombre très restreint de cas est l'abondement direct du budget de la commune partenaire par la collectivité du Nord.

- Sur le dispositif technique. La coopération décentralisée privilégie le renforcement des services techniques de la collectivité partenaire en accompagnant leur création si besoin est et la formation de leurs agents. Elles ne créent pas de dispositif particulier.
- Sur le dispositif formation : la coopération décentralisée est d'abord une relation entre collectivités partenaires qui valorise l'échange d'expériences et des appuis individualisés à des agents des collectivités partenaires afin qu'ils soient en mesure de remplir au mieux les fonctions qui leur sont confiées (missions d'appui pour les aider à organiser leur service, accueil en France dans des services ayant les mêmes compétences...)

Le tableau ci-dessous schématise les différences entre l'approche par projet telle que couramment définie et celle développée par la coopération décentralisée.

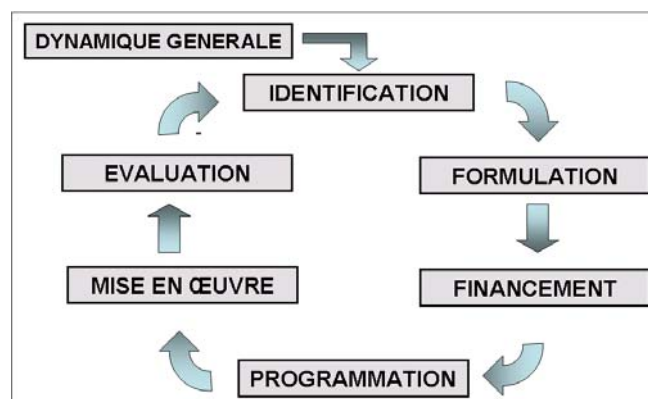
Approche projet et coopération décentralisée

	Approche projet	Coopération décentralisée
Dispositif financier	Aide par projet	Vers des FIL Vers l'aide budgétaire
Dispositif technique	Personnel spécialement affecté	Renforcement des services locaux
Dispositif formation	Programmes spécifiques de formation	Echanges d'expériences Appui individualisé

II - LE CYCLE DU PROJET

On peut distinguer six phases dans le cycle du projet. Leur ordre est constant quelles que soient les institutions qui le conduisent. Les différenciations que l'on constate concernent des points mineurs, internes aux phases.

Phases du cycle de projet



2.1 La phase d'identification

Durant la phase d'identification, l'idée du projet proposé fait l'objet d'un débat. "Le projet a-t-il une raison d'être ?" Les investigations portent sur deux questions essentielles.

1. Le projet répond-il à des problèmes réels d'un groupe social (ou de groupes sociaux) clairement ciblé(s) ?
2. Le projet est-il faisable compte tenu du contexte politique, économique, des compétences techniques existantes...? Quels sont les principaux facteurs contextuels qui peuvent peser positivement ou négativement sur sa conduite ?

Il s'agit à ce stade de vérifier la pertinence et la faisabilité du projet en fixant son objectif global, les objectifs spécifiques et les résultats intermédiaires à atteindre.

Une première esquisse des moyens et des coûts est dressée.

Sur la base de ces premiers éléments, la décision de continuer ou non la préparation du projet est arrêtée.

2.2 La phase de formulation

Il s'agit au cours de cette phase d'associer à la construction du projet les différentes parties concernées et de mesurer de façon précise les résultats attendus.

La prise en compte de toutes les dimensions d'un projet induit plusieurs niveaux d'analyse.

1. Confronter "l'approche technique" et l'approche sociopolitique

La participation à l'élaboration d'un projet des différentes parties concernées, notamment des groupes-cibles, est un facteur déterminant pour sa réussite. Faute de la mettre en œuvre, son appropriation sera réduite et sa réussite aléatoire.

Pour apprécier l'impact du projet, il convient de confronter les points de vue des :

- personnes et institutions qui ont pris l'initiative du projet, dans quel but,
- personnes qui bénéficieront de ses retombées directes et indirectes,
- personnes et institutions qui pourraient se sentir menacées par l'intervention,
- personnes qui pourraient être sollicitées pour contribuer physiquement ou financièrement à sa réalisation,
- personnes et institution qui œuvrent dans le même domaine d'activités ?

La formulation finale du projet est en conséquence l'aboutissement de négociations entre les institutions qui ont la compétence pour décider de l'engager, les groupes de populations qui bénéficieront de sa réalisation (ou leurs représentants) et les personnes et institutions qui ont la maîtrise technique pour le mener à bonne fin.

2. Analyse de la situation problématique

L'engagement d'un projet vise à améliorer une situation considérée comme préjudiciable pour une partie des habitants. "L'analyse de la situation problématique" a pour objet de remonter aux causes qui génèrent cette situation pour en traiter et non seulement d'intervenir sur ses manifestations, ce qui serait sans effet majeur. Aussi vise-t-elle à identifier les relations entre les problèmes et leurs causes, les interactions entre les problèmes et les effets d'amplification qui peuvent naître de leur convergence.

Faute de mener cette identification, un projet peut générer des effets pervers socialement désastreux ou laisser sans réponse des problèmes importants. Le secteur des transports urbains illustre abondamment ce risque.

- La rectification des rues pour faciliter la fluidité des transports. Le réaménagement des rues prend rarement en compte le débordement sur l'espace de transport des activités des artisans ou des tabliers (vendeurs à la sauvette). Déguerpis par les programmes de réaménagement, selon le terme couramment utilisé, ces actifs refluent vers d'autres quartiers, perdent leur clientèle et vont grossir les rangs des populations qui vivent dans la misère. Dans d'autres cas, on constate une recolonisation de l'espace dégagé souvent par les mêmes actifs.
- Une part importante du transport de marchandises dans de très nombreuses villes de pays en développement est faite par carriole ou charrette à traction humaine. L'organisation de ce mode de transport fait très rarement l'objet d'une politique (infrastructures et matériels de transport en commun adaptés...) imposant aux pousseurs de longs déplacements dans des conditions de grande insécurité.

3. Dispositif politique et technique en charge du projet

Pour réussir, un projet doit être piloté au plus près du lieu où il se déroule. Avant tout lancement de projet, il est donc nécessaire de mesurer les appuis institutionnels et techniques à apporter à l'équipe qui en a la charge au sein de la collectivité partenaire.

Les trois composantes de cette phase conduisent à la formulation finale et détaillée d'un projet. Leur mise en perspective permet d'en mesurer l'efficacité et l'efficacités et de décider son lancement en vraie grandeur. Si les conditions ne sont pas réunies, il convient de le suspendre, voire de l'annuler, ce qui exige une nouvelle discussion entre collectivités partenaires, que les unes comme les autres n'osent pas toujours reprendre.

2.3 La phase de financement

Cette phase marque une différence entre l'approche projet usuelle et celle de la coopération décentralisée. Dans la plupart des projets, le montage financier échappe aux institutions qui sont in fine responsables de l'animation et de la gestion desdits projets. En revanche dans le cadre de la coopération décentralisée; l'appui apportée par la collectivité du Nord à sa collectivité partenaire du Sud vise à permettre à cette dernière d'assurer pleinement sa fonction de maître d'ouvrage et par voie de conséquence de responsable du montage financier du projet.

2.4 Phase de programmation

Cette phase précède tout lancement d'action. Dans le cycle du projet, il convient d'insister tout particulièrement sur la préparation et les délais nécessaires à l'acquisition des compétences requises pour mener à bien le projet.

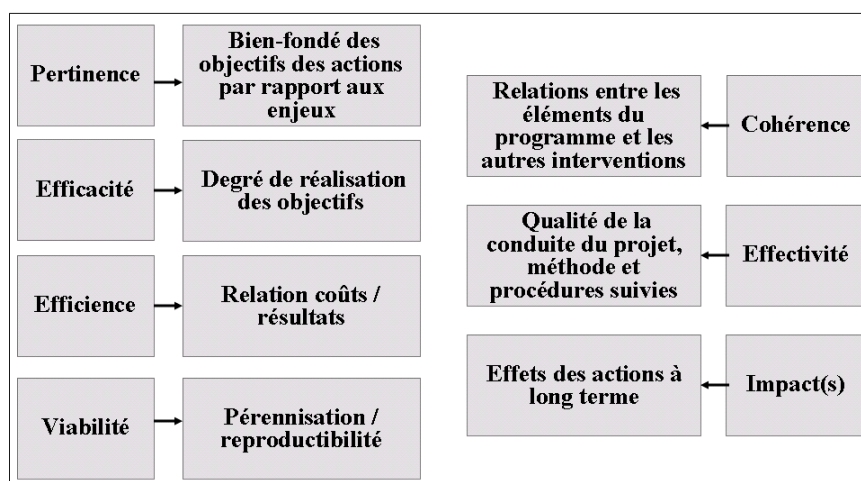
2.5 La phase d'exécution :

Au cours de cette phase, le principal problème rencontré par les collectivités territoriales des pays en développement concerne le contrôle et suivi de l'exécution des travaux. Les collectivités territoriales du Nord ont une expérience dans ce domaine, qu'elles peuvent mettre au service de leur collectivité partenaire.

2.6 La phase d'évaluation ex post

Un large consensus existe aujourd'hui sur les critères d'évaluation d'un projet. Le tableau ci-dessous les 7 critères les plus usités ainsi que leur définition.

Principaux critères d'évaluation



Les critères utilisés en fin de projet, pour l'évaluer, constituent également un ensemble de questionnements qui guident, à l'amont du projet, sa construction.

2.7 La dynamique générale

Un projet ne se pense pas en dehors des autres actions menées dans un milieu. Cette attitude est encore plus manifeste et indispensable pour la coopération décentralisée qui n'a pas d'objet-préétabli. Aussi, pour entretenir la dynamique de leur coopération les collectivités territoriales partenaires s'efforcent-elles d'inscrire chaque projet dans le cadre plus vaste de leur coopération et d'articuler tous les projets les uns avec les autres.

III - LA COOPERATION DECENTRALISEE : UNE APPROCHE COMPLEMENTAIRE ET ORIGINALE

3.1 - La coopération décentralisée ne peut tout faire

Les ressources que peuvent mobiliser les collectivités du Nord en direction de leur collectivité partenaire du Sud sont modestes, très largement insuffisantes pour financer toutes les étapes d'un projet, a fortiori les projets de transport urbain qui appellent la mise en place d'infrastructures coûteuses.

En revanche, les collectivités du Nord disposent d'un capital d'expériences qui peut être utile à leur partenaire du Sud dont l'autonomie politique et technique ou l'existence est plus récente.

Ces contraintes et atouts déterminent le positionnement de la coopération décentralisée par rapport à l'approche projet en faveur :

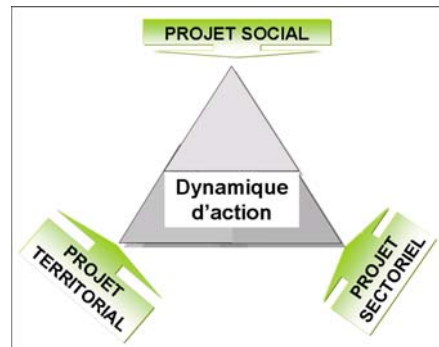
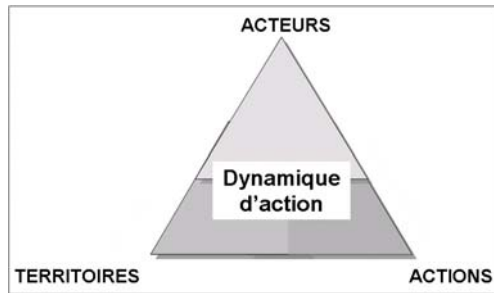
- d'un dépassement des approches ponctuelles au profit d'une approche globalisée,
- d'un accent mis sur l'amont et l'aval des projets pour assurer la pérennisation de leurs effets.

3.2 - Un dépassement des approches ponctuelles, une inscription des projets dans un contexte global

La dynamique d'une action résulte de l'articulation entre une approche sociopolitique (mobilisation des acteurs), une approche technique (maîtrise de l'action), une approche

aménagiste (prise en compte du territoire). Chacune de ces approches renvoie à des dominantes dans la conduite des projets : sociales pour l'approche sociopolitique, spatiales pour l'approche aménagiste, sectorielles pour l'approche technique.

La complexité des questions techniques à résoudre, "tirent" les projets vers le pôle sectoriel. Les collectivités locales qui sont des institutions publiques ayant une responsabilité politique doivent aussi prendre la mesure des deux autres approches et construire un équilibre entre toutes. Par sa dimension territoriale et la variété des acteurs mobilisés, la coopération décentralisée peut de ce point de vue être un atout pour les collectivités du Sud en tirant profit de l'expérience des collectivités du Nord.



3.3 - Accompagner la pérennisation des projets.

Faute de pouvoir apporter un appui significatif à chacune des phases du cycle du projet, les coopérations décentralisées privilégient certaines d'entre elles :

- appuyer les étapes à l'amont du projet : identification précise des besoins et des services à mettre en place, participation aux études préalables,
- contribuer à un des segments de la réalisation,
- accompagner l'aval des projets par des appuis en formation, à l'organisation des services compétents, à la mise en place de système de gestion, à la prévision des coûts récurrents...

Le choix des collectivités territoriales du Nord s'oriente a priori vers un appui à ces phases amont et aval des projets pour lesquelles elles ont une expertise et qui sont moins dévoreuses de financement que les phases intermédiaires de réalisation des projets proprement dites.

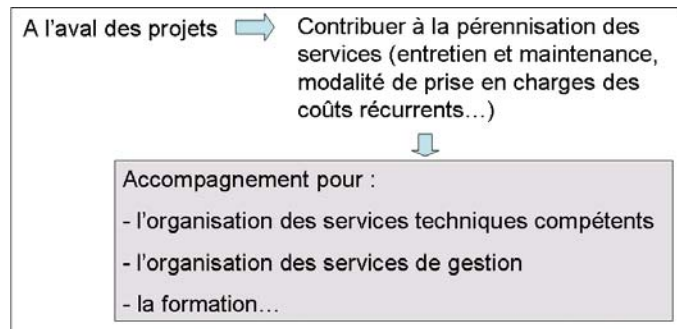
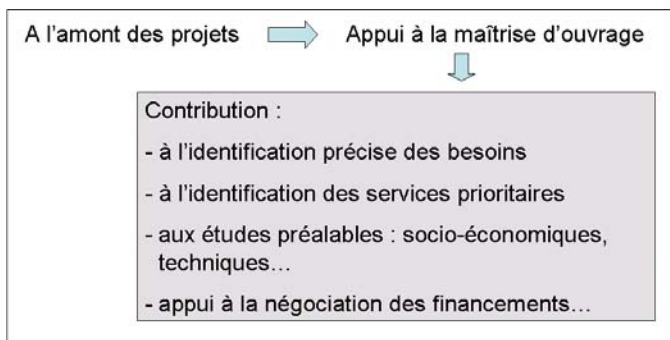
A l'amont des projets.

Cet appui permet aux collectivités du Sud d'assurer, si besoin est, une préparation de leur dossier technique et financier. Il est un levier pour qu'elles engagent sur des bases claires leurs relations avec les partenaires financiers au développement - PFD - qui peuvent mobiliser le volume de ressources nécessaires à la réalisation effective des équipements et infrastructures. Il permet aux collectivités territoriales du Sud :

- d'assumer plus complètement leur fonction de maîtrise d'ouvrage alors que les PFD ont une forte propension à l'accaparer,
- de négocier des procédures financières adaptées à leur contexte, tant celui de la décentralisation dans leur pays que de leur situation propre.

A l'aval des projets

Cet appui est souvent essentiel pour contribuer à la pérennisation de la vie des équipements et infrastructures réalisées et des services mis en place. Leur dégradation rapide tient non seulement au manque de ressources financières des collectivités du Sud mais aussi à l'absence de prise en compte de la nécessité de leur entretien, de prise en compte des coûts récurrents ainsi qu'à l'estimation du montant des contributions à prélever auprès de leurs utilisateurs.



DU PROJET AU SERVICE

Le positionnement de la coopération décentralisée, tel que présenté, est encore en devenir. Les évolutions engagées permettent cependant de dégager les tendances lourdes qui lui donneront une place originale parmi toutes les formes de coopération. Avec le renforcement des collectivités du Sud et les politiques de décentralisation, qui certes connaîtront encore de multiples aléas, elle s'éloignera de plus en plus de l'approche projet qu'elle a utilisé dans un premier temps pour entrer dans une logique d'appui à la mise en place de services. Les collectivités du Sud ne sont pas en effet des projets ni des gestionnaires de projets. Leurs raisons d'être est d'offrir dans la durée les services de proximité que leurs citoyens attendent et d'assumer les compétences que les lois de décentralisation leur transfèrent. C'est en cela qu'elles attendent et attendront de plus en plus dans l'avenir l'appui des collectivités du Nord.

Retour session