

LA MOBILISATION DE L'EXPERTISE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANÇAISES DANS LEURS POLITIQUES DE COOPERATION DECENTRALISEE SUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

SYNTHESE FINALE – SEPTEMBRE 2014



ETUDE REALISEE DE FEVRIER A SEPTEMBRE 2014

CLOVIS LEMEE - PS-EAU

La mobilisation de l'expertise des collectivités territoriales françaises dans leurs politiques de coopération décentralisée sur l'Eau et l'Assainissement

Encourager la mobilisation de l'expertise des collectivités territoriales

La présente étude s'inscrit dans la continuité des précédents travaux du pS-Eau. Elle porte sur la mobilisation de l'expertise des collectivités territoriales françaises au bénéfice de leurs projets de coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement (E&A).

Les objectifs étaient les suivants :

- Dresser un état des lieux des pratiques pour mieux connaître les modes d'intervention des collectivités en la matière et les moyens utilisés ;
- Diagnostiquer les contraintes en matière de mobilisation de l'expertise au service de la coopération décentralisée ;
- Communiquer sur les intérêts qu'il y a, pour une collectivité, à mobiliser son expertise dans le cadre de ses projets de coopération décentralisée ;
- Valoriser des expériences de coopération décentralisée.

Méthodologie

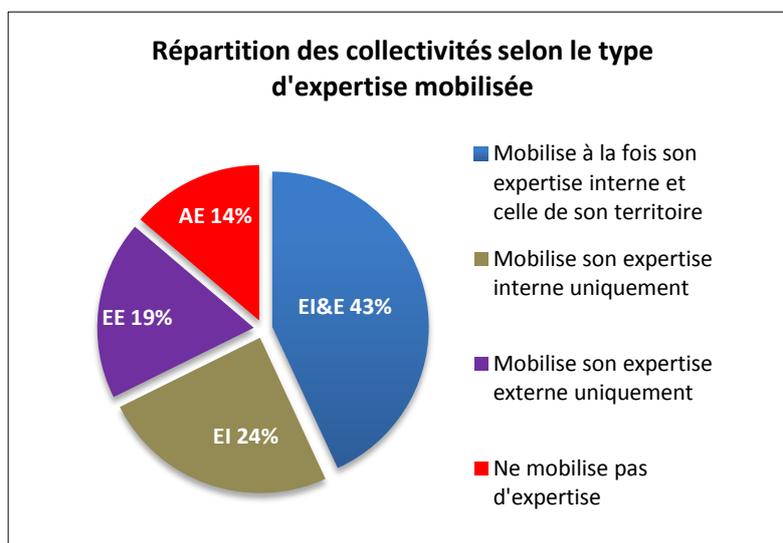
L'étude a été menée pendant six mois, de février à août 2014. Les collectivités françaises, et plus précisément les services impliqués dans les projets de solidarité internationale sur l'eau et l'assainissement en étaient la cible.

Deux phases successives ont permis de récolter des données de différents types et d'alimenter la réflexion sur la manière dont les collectivités pratiquent la solidarité internationale sur l'eau et l'assainissement :

- **Une phase quantitative** : avec pour objectif de faire émerger des données chiffrées, des indicateurs, ainsi que les tendances générales, par le biais d'un questionnaire en ligne à destination des collectivités territoriales. La cible créée a permis de réaliser un échantillon d'environ 1900 personnes de différentes fonctions, avec différentes expertises, au sein de 446 collectivités. Le taux de réponse obtenu à ce questionnaire a atteint 20% (93 collectivités répondantes).
- **Une phase qualitative** : 32 entretiens ont été effectués auprès d'agents techniques et administratifs, ou d'élus. Leur réalisation est venue compléter les données normatives obtenues par le biais du questionnaire et a permis d'éclairer les zones d'ombres de la phase quantitative en proposant des témoignages d'expériences.

Les types d'expertises et les pratiques

Le premier objectif de l'étude était de dresser un panorama des expertises mobilisables et mobilisées et de faire émerger les pratiques des collectivités. Le spectre de l'étude était le suivant : on entend par « expertise des collectivités » tout type de compétences et savoir-faire utiles à l'engagement en coopération décentralisée, et mobilisables aussi bien en interne au sein de l'institution, qu'à l'extérieur, auprès d'acteurs tiers.



Par ailleurs, trois principaux types de compétences ont été identifiés.

1. Les compétences techniques (gestion des services d'eau et/ou d'assainissement)

Ces compétences sont principalement liées aux services techniques E&A des collectivités et peuvent aussi être mobilisées auprès des délégataires (situation de délégation de service public). Les agents sollicités peuvent intervenir à plusieurs niveaux :

- Missions d'identification technique des besoins et de la faisabilité ;
- Apport technique ponctuel sur un domaine d'expertise particulier (SIG, tarification...) ;
- Formation au sein de la collectivité ou au Sud.

Ces compétences techniques E&A sont parfois mobilisées auprès d'acteurs extérieurs (au Nord comme au Sud) : des ONG ou associations, des bureaux d'études, des entreprises, des organismes de l'enseignement supérieur et de la recherche, des organismes de formation, etc.

2. Les compétences organisationnelles (coordination et pilotage de projet de solidarité internationale)

Cette deuxième source d'expertise est corrélée au travail des agents qui exécutent les politiques publiques au sein des collectivités. Ils mobilisent leurs compétences sur des activités diverses :

- Gestion de projet et coordination ;
- Accompagnement des services locaux ;
- Communication et sensibilisation autour des projets ;
- Conseil et appui (aux ONG-associations et collectivités partenaires).

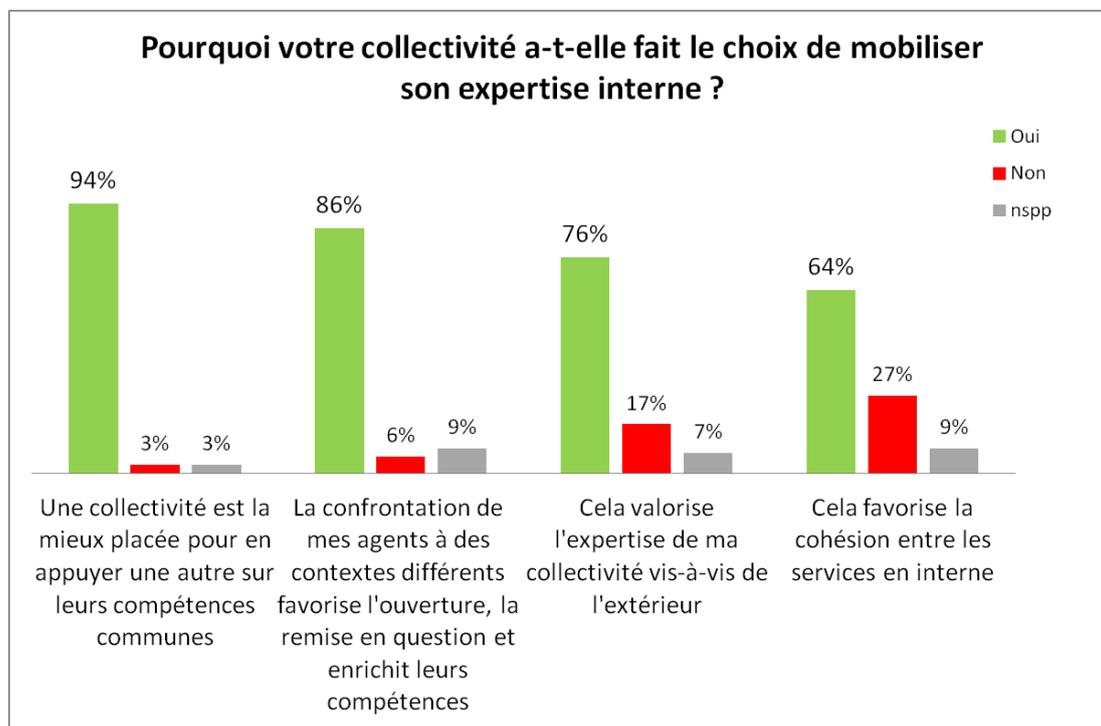
Ces fonctions de pilotage de projets et d'organisation sont parfois externalisées en ayant recours à l'expertise d'ONG, de bureaux d'études ou d'organismes spécialisés dans la gestion de projets de SI.

3. Les compétences institutionnelles (maîtrise d'ouvrage locale, gouvernance, politiques publiques)

L'expérience que peut avoir une collectivité en termes de gouvernance locale, de conduite de politiques publiques, de maîtrise d'ouvrage des services, constitue un savoir-faire propre à ces acteurs, et représente donc un apport précieux pour leurs homologues au Sud qui acquièrent depuis peu ces responsabilités. Cela se traduit dans la pratique par :

- Une fonction de représentation et de dialogue (initier et maintenir les relations, négocier, communiquer) souvent endossée par les élus lorsqu'ils s'impliquent;
- Un appui sur les aspects institutionnels et de gouvernance (procédures de marchés publics, fiscalité locale, dispositifs de concertation, démarches de planification, définition de stratégies, etc.)

L'enquête par questionnaire a permis de révéler un certain nombre de tendances sur les modalités d'intervention des collectivités dans leurs projets de coopération décentralisée E&A et notamment les principaux moteurs à l'engagement de l'expertise.



Témoignage d'une commune du Centre :

« Au Laos, les pratiques et les moyens sont différents, mais les mêmes questions se posent quand il s'agit de mettre en place une planification ou un schéma d'organisation. La question, c'est comment travailler ensemble pour que nos gestions s'enrichissent et se perfectionnent ? Le fait de mobiliser ses compétences internes apporte une réponse ».

1. L'expérience et les compétences des collectivités françaises

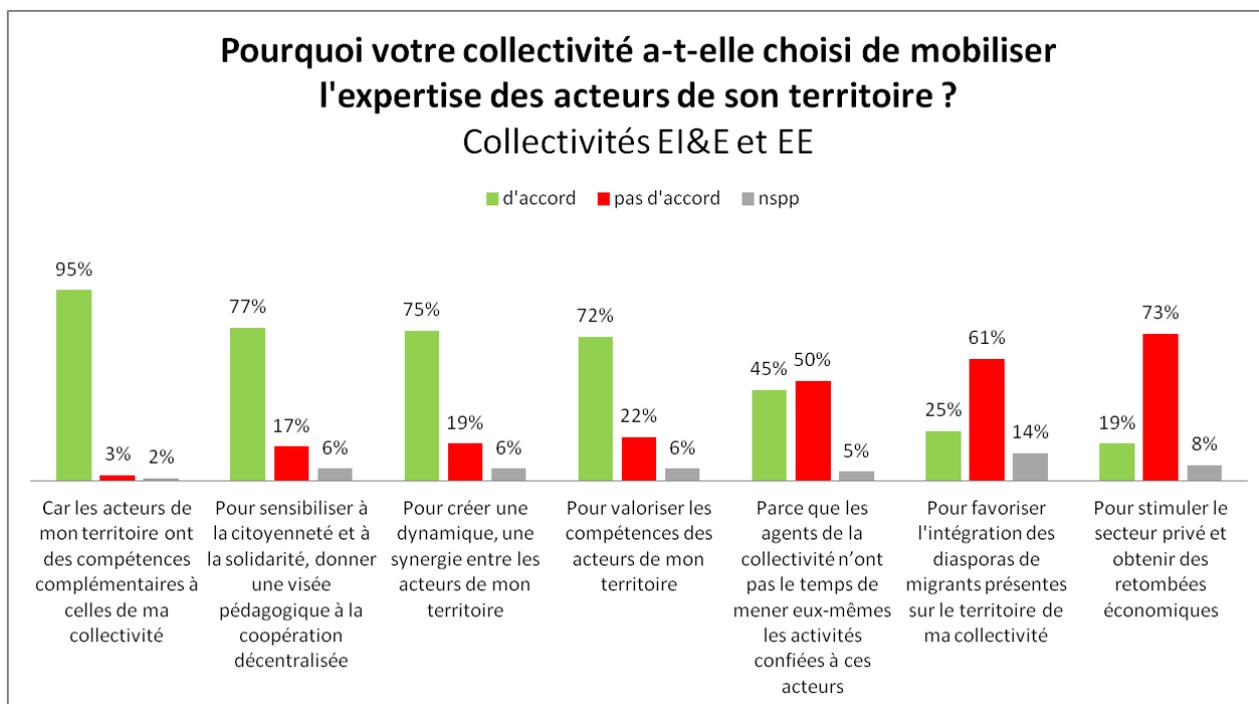
Quand on interroge les collectivités sur les raisons de l'engagement de leur expertise interne, la complémentarité des compétences apparaît comme le premier facteur. Les collectivités se sentent compétentes pour en appuyer une autre. Souvent les mêmes problèmes se posent en termes de gestion de service public, de planification, de gouvernance locale, ce qui donne une raison d'agir et de la légitimité, malgré les différences entre les territoires. La complémentarité de l'échelle intercommunale ou locale constitue donc un élément moteur.

2. Enrichir les compétences des agents et favoriser la cohésion en interne

L'enrichissement des compétences peut être envisagé comme un outil de management en interne : la coopération décentralisée permet aux agents de la collectivité de travailler sur des projets différents de leur mission principale, d'être confrontés à d'autres pratiques et de questionner leurs aptitudes. Engager ses propres compétences constitue un levier d'animation et de valorisation des agents de la collectivité.

3. Chercher des compétences complémentaires

C'est le moteur principal des collectivités mobilisant l'expertise externe. Les collectivités engagées ne se limitent pas aux compétences présentes sur leur territoire : elles vont chercher, de manière pragmatique, des compétences complémentaires aux leurs, au Nord comme au Sud, pour venir pallier un déficit interne.



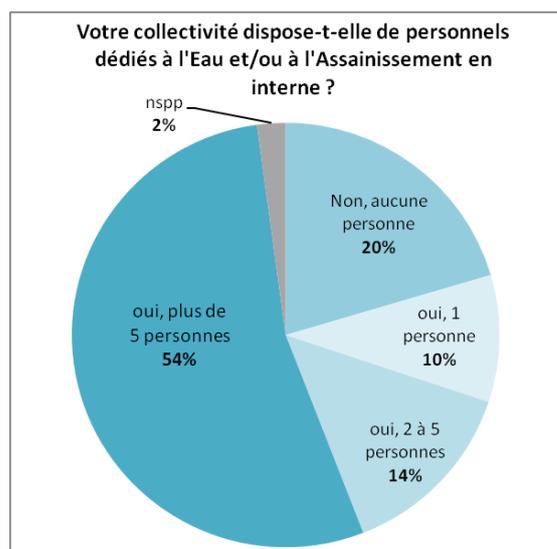
Les contraintes

Dans le but d'améliorer la mobilisation de l'expertise des collectivités dans leurs projets E&A avec les PED, les différentes contraintes qu'elles rencontrent ont pu être identifiées :

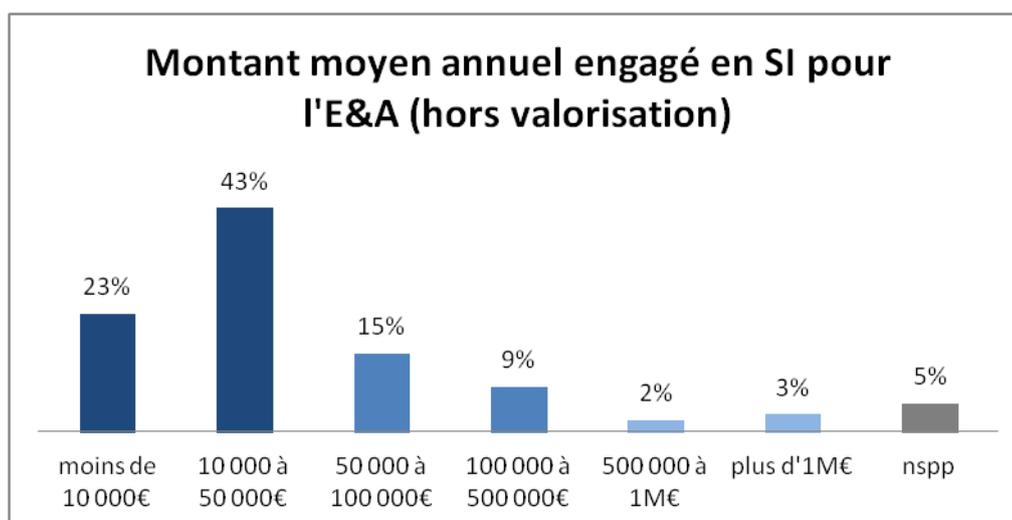
- Celles qui sont internes au fonctionnement de la collectivité (lourdeur administrative, gestion des relations en interne, compétences mal-adaptées au contexte local, manque de moyens...);
- Celles qui sont relatives à l'environnement extérieur (contexte local particulier, relations partenariales, gestion de l'inter culturalité...).

1. La disponibilité des ressources humaines

Il y a des difficultés éprouvées à mobiliser les agents pour qui la coopération décentralisée est vue comme une charge de travail supplémentaire. Les RH constituent la contrainte principale à l'engagement de l'expertise interne. Pourtant, 68% des collectivités répondantes disposent d'au moins 2 personnes à l'E&A au sein de la collectivité. Le problème principal est celui de la valorisation du temps de travail des projets de coopération décentralisée, qui limite l'engagement des agents et des compétences nécessaires.



2. Le coût financier et la gestion de l'allocation des fonds



En période de restriction budgétaire au sein des collectivités, les contraintes liées au financement des projets sont importantes. La planification budgétaire peut aussi constituer une contrainte pour les services des RI qui sont confrontés à différentes visions du temps, en fonction de l'avancée des projets, ou de la réactivité des partenaires. La bonne gestion de l'allocation des fonds est également complexe dans un contexte multiculturel. Enfin, l'engagement d'acteurs extérieurs peut ajouter des

frais de structure importants et complexifier les montages financiers. Engager l'expertise interne permet alors limiter cette contrainte financière.

3. Cultures, pratiques différentes, et compétences non-adaptées au contexte local

Malgré certaines proximités culturelles (francophonie) et institutionnelles (modèles de décentralisation), la gestion de l'interculturalité dans le cadre de la coopération n'est pas toujours chose aisée. Les collectivités engagées peuvent se heurter à des pratiques, des cultures et des langages différents, ainsi qu'à des modèles d'organisation et de réflexion très éloignés des pratiques françaises.

Bien que les collectivités françaises disposent d'un long savoir-faire (en matière d'eau et d'assainissement, de gestion de politique locale ou de relations partenariales et institutionnelles), il arrive que les compétences ne soient pas adaptées aux circonstances locales du pays d'intervention. Les infrastructures et les méthodes de fonctionnement sont très différentes, ce qui rend parfois inexploitable le savoir-faire français.

Un syndicat d'adduction d'eau potable breton :

« Nous ne savons pas exercer nos fonctions au Mali, sans étude géologique de sous-sols ou sans les outils dont nous disposons ici au quotidien. Chez nous, personne n'est formé à un contexte africain »

4. Divergences d'opinions et alourdissement du processus de décision

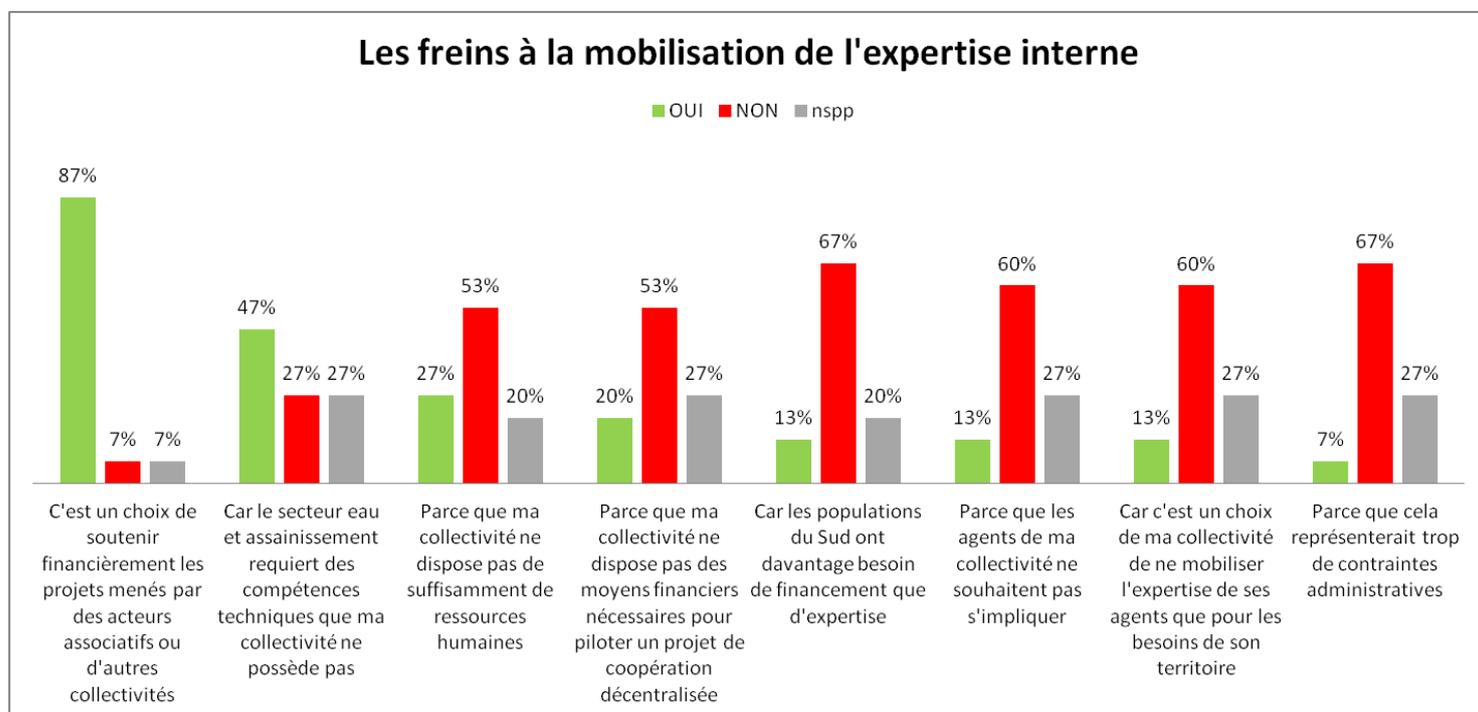
Ce sont les principales contraintes à l'engagement de l'expertise externe : l'intervention d'acteurs extérieurs ajoute un risque de perte de pilotage et de la conduite de la feuille de route. Cela peut aussi induire, sur une même question, des regards différents qui ne sont pas forcément compatibles avec ceux des élus en charge de la coopération et ainsi ralentir les projets.

Une commune d'Île-de-France :

« C'est difficile de ne pas se marcher dessus : chacun a ses propres modalités d'intervention, ses projets, ses façons de faire, etc. »

Les freins à l'engagement de l'expertise

L'étude menée avait également pour objectif d'identifier les freins que rencontrent les collectivités dans la mobilisation de l'expertise. Pour ce faire, nous avons interrogé un certain nombre de collectivités engagées en solidarité internationale sur l'E&A qui ne mobilisent aucune expertise.



1. Le choix politique de ne pas mobiliser d'expertise

La volonté politique d'engager des fonds plutôt que de l'expertise apparaît à 87% comme la raison principale de la non-mobilisation des compétences des collectivités. Les besoins du territoire passent en priorité et nous constatons qu'il n'y a finalement pas de réel frein à la mobilisation de l'expertise, si ce n'est celui de la volonté des collectivités qui préfèrent soutenir financièrement les projets d'associations et d'ONG, plutôt que d'engager leurs compétences.

2. Les difficultés à identifier et capter les ressources humaines disponibles

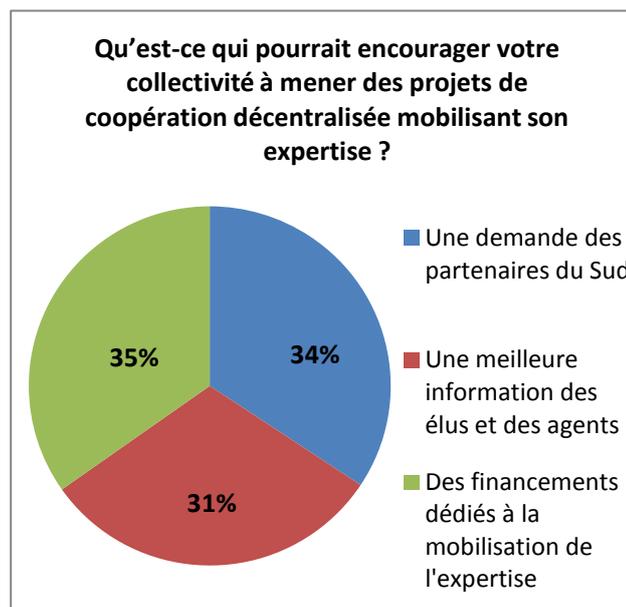
Près de 50% des collectivités qui ne mobilisent aucune expertise affirment ne pas disposer de suffisamment de ressources humaines pour le faire. Pourtant, 53% d'entre elles disposent de plus de 5 personnes aux services techniques Eau et Assainissement et 47% ont entre 2 et 10 personnes aux Relations Internationales. Le problème principal semble donc être la capacité des services des RI à mobiliser le personnel compétent au sein de la collectivité. Il peut y avoir des difficultés pour identifier les ressources humaines et pour leur trouver de la motivation, notamment quand le temps de travail supplémentaire n'est pas valorisé par la collectivité.

Une Communauté Urbaine d'Aquitaine : « Nous sommes une grande C.U., nous savons qu'il existe du personnel compétent et potentiellement intéressé par nos projets, mais nous avons beaucoup de mal à les identifier et faire comprendre l'intérêt de leur mobilisation »

Quand les collectivités qui ne mobilisent aucune expertise sont interrogées sur ce qui pourrait les encourager à mener des projets de coopération décentralisée en mobilisant leur expertise interne ou celle de leur territoire, elles répondent qu'il leur faudrait :

- Des financements dédiés à la mobilisation de l'expertise ;
- Une demande qui émane des collectivités partenaires, au Sud ;
- Une meilleure information des élus et des agents sur l'intérêt de mobiliser son expertise.

Ces éléments viennent relativiser les freins : il semble que les collectivités aient l'envie et les capacités de s'engager, sans en prendre l'initiative, peut-être à cause d'un défaut de portage politique en amont, ou d'un manque de légitimité. L'autocensure des collectivités quant à leurs compétences semble également freiner l'engagement.



Recommandations

1. Mutualiser les moyens et les compétences

Les collectivités sont parfois réticentes à l'idée de mutualiser les fonds de la coopération. Il existe cependant des structures qui organisent les projets de solidarité internationale à l'échelle des territoires avec beaucoup d'efficacité et de transparence. Ces dispositifs permettent non seulement de mutualiser les fonds, mais aussi les compétences disponibles, de rendre cohérentes les interventions et de permettre même à des collectivités faiblement dotées (en moyens financiers et en ressources humaines) de s'investir sur des projets d'envergure. Nous pensons ici à des initiatives comme celles de l'IRCOD qui se définit comme l'outil des collectivités alsaciennes, un pont entre les acteurs de la société civile et les collectivités du territoire.

2. Faire appel à des acteurs professionnels associatifs

Outre les ONG et associations humanitaires qui sont déjà des partenaires privilégiés des collectivités, il existe des acteurs associatifs constitués de professionnels de l'E&A et des projets de solidarité internationale. Nous pensons ici au par exemple au GRET ou à Eau Vive, qui interviennent à la demande des collectivités sur de nombreux aspects de la coopération, avec une forte expertise technique, à Cités Unies France qui anime et encadre de manière thématique les projets de coopération décentralisée, ou au pS-Eau, qui crée des ponts d'expertise entre le Nord et le Sud, met en réseau la variété des acteurs concernés, et les conseille quotidiennement sur les différents aspects de leurs actions.

3. Engager le secteur privé du territoire

Seulement 19% des collectivités interrogées mobilisent des acteurs extérieurs dans le but de stimuler le secteur privé de leur territoire. Et en moyenne 30% des collectivités déclarent faire appel à des entreprises ou des bureaux d'études dans le cadre de leur coopération internationale. Les acteurs privés sont des acteurs controversés et de nombreuses collectivités considèrent qu'ils n'ont pas leur place au sein de la coopération décentralisée ; pourtant, ils constituent une source non-négligeable d'expertises et de moyens financiers, et il semble important de soutenir ces partenariats pour renforcer les capacités d'intervention des collectivités. Pour cela, il pourrait être intéressant de mettre en place des formations et des initiations aux montages partenariaux entre les collectivités et les acteurs privés.

Les délégataires Eau & Assainissement notamment, disposent de fortes compétences techniques et organisationnelles. Ils peuvent intervenir à de nombreux niveaux dans les projets de coopération. Certains de ces délégataires ont des capacités d'intervention importantes via le mécénat ou le bénévolat de compétences et ne sont mobilisés que par 16% des collectivités interrogées. Leur implication permettrait une montée en professionnalisme de la coopération décentralisée, tout en permettant à la collectivité de garder la main sur les projets.

4. Le multi partenariat sur deux bassins

La solidarité internationale n'étant pas une politique jugée comme prioritaire, elle est particulièrement concernée par les contraintes financières. Il existe cependant des solutions innovantes de mutualisation des ressources et de recherche de financements croisés. Même des petites collectivités peuvent ainsi débloquer des fonds importants en jouant sur la flexibilité des subventions et de la mobilisation du 1% Oudin-Santini. Certaines collectivités basées sur deux bassins hydrographiques différents ont par exemple pu solliciter des financements auprès de deux Agences de l'Eau et ainsi doublé leurs possibilités de financement. Ces montages partenariaux montrent qu'il est possible de s'adapter et que la contrainte financière peut être dépassée.

5. L'implication et l'information des agents de sa collectivité, et des acteurs de son territoire comme levier pour légitimer et valoriser la politique de coopération décentralisée

La coopération décentralisée est victime d'idées reçues : beaucoup continuent de voir en cette politique publique un prétexte de tourisme administratif et d'autres ne sont pas convaincus de l'intérêt pour une collectivité d'impliquer ses services en dehors de son territoire. Or, l'implication des populations du territoire, des élus et des équipes techniques, et la valorisation de leur expertise permet une compréhension réciproque, suscite l'intérêt et apporte de la légitimité aux actions mises en œuvre. Développer des actions de communication auprès de tous ces acteurs et les impliquer d'une manière ou d'une autre sur le sujet permet de faire davantage connaître la politique de coopération de la collectivité et de la faire accepter. Cela peut se faire à deux échelles :

- En interne, en valorisant le travail des agents mobilisés pour que chacun puisse comprendre l'intérêt des projets et trouver de la motivation. Cela peut se faire par la diffusion de rapports, de comptes-rendus et de retours auprès des services de la collectivité.
- En externe, via l'implication des citoyens et de la société civile. Certaines collectivités organisent des expositions et réalisent des travaux de sensibilisation autour des actions de solidarité internationale, notamment lors d'événements comme des fêtes ou des marchés locaux. Des exemples montrent qu'il est intéressant d'impliquer les jeunes du territoire

dans le cadre d'un apprentissage à la citoyenneté mondiale et de les préparer aux enjeux du monde globalisé. De même, communiquer auprès des diasporas de migrants présentes au sein de la collectivité constitue un levier démocratique important.

6. Travailler en direct avec les pouvoirs locaux partenaires et stimuler l'échange institutionnel sur les aspects de gouvernance

L'expertise en matière de gouvernance est la principale plus-value que peuvent apporter les collectivités françaises à leurs homologues du Sud. Alors même que de nombreux projets voient la pérennité du service mis en place être menacée par la non implication des pouvoirs locaux concernés, ou leur faiblesse en matière de gouvernance, il paraît intéressant de développer la coopération décentralisée directe en misant sur les échanges institutionnels et l'appui des élus français aux instances de gouvernance locales.

La coopération décentralisée directe avec les pouvoirs locaux peut aussi permettre d'alléger les coûts de la mobilisation : travailler directement avec la collectivité partenaire limite les frais de structure supplémentaires qu'implique l'engagement d'un opérateur extérieur.

7. Miser sur les compétences locales

Outre le fait d'offrir des appuis sur place, miser sur l'expertise locale permet de dynamiser davantage la collectivité partenaire et ses acteurs. Les infrastructures et les méthodes de travail sont différentes dans les pays du Sud : dans de nombreux cas, les locaux seront plus performants sur certains types d'installations d'eau et/ou d'assainissement que les techniciens du Nord. La sollicitation des compétences locales permet également de mobiliser un réseau étendu et d'agir de manière légitime, dans le respect des coutumes et des modèles d'organisations sociales. La mobilisation de l'expertise multiple au Nord doit toujours se faire dans l'optique de développer et renforcer l'expertise locale.

Etude réalisée par le pS-Eau



Avec le soutien de l'ONEMA



Programme Solidarité Eau
32 rue Le Peletier, 75 009 Paris
01 53 34 91 20 – www.pseau.org – pseau@pseau.org