

**Complémentarité de l'action entre les ONG
humanitaires et les collectivités territoriales
françaises dans les phases d'urgence, de post-crise
et de reconstruction**

Etude réalisée par Christian Blanchard

Chargé d'étude pour « défis humanitaires » au sein de Solidarités International

Master 2 « Coopération et Solidarité Internationale » / Université d'Evry Val
d'Essonne

Juillet 2014

AVANT PROPOS

Le présent document s'inscrit dans le cadre d'un travail de fin d'étude au sein du Master 2 « Coopération et Solidarité Internationale » à l'Université d'Evry Val d'Essonne (91).

Ce travail a été réalisé pour l'ONG Solidarités International dans le cadre du projet « défis humanitaires » dirigé par Alain Boinet, fondateur de Solidarités International. Le projet « défis humanitaires » a pour objet de développer la réflexion humanitaire et d'être force de proposition auprès des institutions.

Ce travail a pour vocation d'apporter des éléments de connaissance à l'ensemble des acteurs humanitaires et, plus largement, à l'ensemble des acteurs intéressés dans les partenariats entre ONG humanitaires et collectivités territoriales.

L'étude est basée sur un ensemble de recherches bibliographiques, à la fois sur les collectivités territoriales et les ONG humanitaires françaises, de participations à des table-rondes, colloques et conférences et de rencontres avec différents acteurs de l'aide humanitaire, institutions nationales, collectivités territoriales, ONG, plateformes d'associations...

Je remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont fait preuve de disponibilité, facilité des rencontres et m'ont accordé des entretiens. Ces échanges m'ont été précieux et enrichissants pour mon travail.

Je remercie tout particulièrement Alain Boinet, qui m'a apporté son soutien et ses conseils durant la réalisation de cette étude et qui m'a ouvert les portes de Solidarités International. Je tiens aussi à remercier toute l'équipe de Solidarités International qui s'est montrée particulièrement disponible et accessible en toutes occasions.

Je remercie enfin mon directeur de mémoire au sein du Master 2 « Coopération et Solidarité Internationale » de l'Université d'Evry Val d'Essonne, André Mvogo, pour ses conseils éclairés et sa disponibilité tout au long de l'année, et plus spécifiquement pour son accompagnement lors de la rédaction de cette étude.

La présente étude n'engage cependant que son auteur et reflète ses opinions et conclusions personnelles, basées sur sa propre expérience, ses lectures et analyses ainsi que sur les entretiens qu'il a menés dans le cadre de ce travail.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
1. LES ACTEURS ET LEUR ENVIRONNEMENT	7
1.1. LES ONG HUMANITAIRES FRANCAISES	7
ONG, humanitaire, ONG humanitaire, 3 termes en débat.....	7
La grande diversité des ONG humanitaires françaises.....	8
Les défis de la croissance rapide des ONG humanitaires françaises	10
Professionnalisation	11
Action de plaidoyer et construction de réseaux de coordination.....	11
Diversification des sources de financements privés	13
1.2. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCAISES	13
La coopération décentralisée, un partenariat régulé par un cadre normatif en construction.....	13
Des partenariats multiples	14
Un cadre juridique en construction	15
Une tutelle de l'Etat français aux acteurs nombreux.....	17
Des réseaux étoffés	19
Les ressources financières de la coopération décentralisée.....	20
Les enjeux actuels	20
Convergence d'actions entre coopération décentralisée et diplomatie française.....	20
Professionnalisation et partenariats.....	21
1.3. URGENCE ET RECONSTRUCTION	21
Urgence, reconstruction, développement : une prise en compte effective par les acteurs opérationnels	21
Des outils notamment financiers inadaptés (mais en cours d'évolution)	22
Le gouvernement français	23
L'Union Européenne.....	23
2. LES RELATIONS ENTRE ONG ET COLLECTIVITES TERRITORIALES	25
2.1. ANALYSE DES PRATIQUES ACTUELLES DE PARTENARIAT	25

2.2. LES OUTILS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCAISES	28
Trois partenariats régionaux spécifiques.....	32
La ville de Paris	32
La région Ile de France.....	34
Les collectivités territoriales en Rhône-Alpes	36
Les partenariats dans le domaine de l'eau et l'assainissement	38
Les agences de l'eau, prescripteurs du dispositif	40
L'eau et l'assainissement : une problématique primordiale ayant engendré un fonctionnement multi acteurs original et prometteur	42
Deux fonds spécifiques auxquels peuvent abonder les collectivités territoriales françaises.....	45
Les fonds de solidarité créés par Cités Unies France	45
Le Faceco.....	48
2.3. MOTIVATION DES ONG ET MOYENS DEDIES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	51
Des motivations variées	51
La diversification d'origine des ressources	51
Un levier supplémentaire pour agir dans l'urgence.....	53
Le financement d'actions de reconstruction, délaissées des bailleurs institutionnels d'urgence ou de développement.....	53
Un relais de communication vers le grand public et d'autres instances territoriales.....	56
Des outils de partenariat spécifiques	56
Une relation individualisée	57
3. SYNTHESE DES ANALYSES	60
4. CONCLUSIONS	65
5. PRECONISATIONS	67
5.1. DANS LES CONTEXTES D'URGENCE	67
5.2. DANS LES CONTEXTES DE RECONSTRUCTION	68
ANNEXES	70
LISTE DES ACRONYMES.....	70
BIBLIOGRAPHIE	71

INTRODUCTION

Au fur et à mesure des nouvelles urgences et crises internationales majeures auxquelles sont confrontés les acteurs de l'aide, les relations croisées se multiplient : coordinations des Etats entre eux et avec les membres de leur société civile, coordination entre institutions internationales et ONG sous forme de « clusters » notamment, création de fonds dédiés, appel à la générosité relayé par les médias...

Ces crises de grande ampleur, souvent complexes car résultant de différentes problématiques à la fois économique, géopolitique, ethnique, sociale ou environnementale, et appelées pour certaines à durer, demandent des réponses adaptées qui nécessitent une mobilisation et une coordination générale de tous les acteurs de l'aide. Elles appellent à la mise en place d'une aide d'urgence dans des délais les plus brefs possibles, mais aussi de réfléchir très en amont à la mise en œuvre d'action prenant en compte la sortie de crise et les phases à venir de post urgence et de réhabilitation.

Dans ce contexte, les stratégies d'intervention opérationnelles, de mobilisation de moyens financiers, de communication et de plaidoyer (parfois) doivent prendre en compte la multiplicité des acteurs et de leur nature.

Les ONG humanitaires françaises, depuis bientôt 30 ans pour certaines, apportent de l'aide aux populations victimes des crises et des catastrophes qui secouent le monde. On citera par exemple parmi les plus récentes le séisme d'Haïti en 2010 pour lequel les ONG françaises ont été capables à la fois de déployer des équipes et des moyens considérables dès les premiers heures de l'urgence et de collecter 40 M€ en 15 jours, le typhon Haiyan ayant touché les Philippines en 2013, la guerre civile en Syrie qui dure depuis plus de 3 années, ou bien encore le Mali luttant pour le contrôle d'une partie de son territoire depuis plus d'un an maintenant.

Les ONG, par nécessité mais aussi par souci d'une plus grande efficacité et efficience, nouent alors des relations, et parfois des partenariats, avec un nombre de plus en plus grands d'acteurs divers : institutions internationales, Etats, mais aussi fondations, entreprises et collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales, elles, n'ont cessé de développer, dans le cadre de la coopération décentralisée qu'elles mènent, une action extérieure de plus en plus structurée et dynamique dans le domaine de l'appui au développement, parfois de la reconstruction, voire de l'urgence.

Elles ont su pour cela, faire évoluer progressivement le cadre juridique encadrant leur action afin de répondre mieux à ces défis. A ce titre, les lois Oudin-Santini et Thiollière, en créant un levier financier considérable dans le secteur de l'eau et

l'assainissement pour la première et en sécurisant le cadre juridique de l'intervention d'urgence humanitaire pour la seconde, ont permis un réel essor des partenariats. Qu'ils s'agissent d'élan de solidarité ponctuels faisant suite à une catastrophe naturelle ou d'une volonté politique des élus à maintenir un contact avec leurs homologues étrangers même durant des périodes de crises aiguës, comme l'a montré l'exemple récent du Mali, avec lequel un grand nombre de collectivités territoriales entretenait des partenariats de longue date et ont voulu conserver un lien malgré la crise, les collectivités territoriales françaises sont devenues un des partenaires possibles des ONG humanitaires pendant l'urgence, la post-crise et la reconstruction.

La diversité des ONG françaises, et plus encore celle des collectivités territoriales a entraîné des partenariats multiples entre ces deux familles d'acteurs que nous nous emploierons, dans cette étude, à analyser, afin d'en identifier les bonnes pratiques - particulièrement celles porteuses de potentialités intéressantes - mais aussi les limites et contraintes qui pourraient en restreindre le développement.

1. LES ACTEURS ET LEUR ENVIRONNEMENT

1.1. LES ONG HUMANITAIRES FRANCAISES

ONG, humanitaire, ONG humanitaire, 3 termes en débat

L'emploi du terme d'organisation non gouvernementale et de son acronyme, ONG, apparu pour la première fois en 1945 dans la charte des Nations-Unies, dans la série de dispositions consacrées au Conseil économique et social est aujourd'hui largement répandu dans toute la société, depuis le grand public jusqu'aux enceintes internationales. Mais il reste néanmoins difficile de donner à ces mots une définition précise, tant ils peuvent recouvrir des situations, initiatives et réalités vastes et différentes.

Bien qu'il n'existe pas de fondement juridique permettant de déterminer quelle entité peut être considérée ou non comme une ONG, les caractéristiques suivantes font communément consensus pour les définir :

- Ce sont des regroupements de personnes privées visant à défendre ou promouvoir un idéal ou des convictions au bénéfice d'autrui, en réalisant des actions non lucratives, principalement dans trois domaines : aide au développement et humanitaire, environnement et droits de l'Homme.
- Elles possèdent une forme juridique particulière établissant le principe non lucratif. En France la plupart des ONG sont des associations loi 1901 (parfois des fondations)
- Elles tendent à évoluer dans une sphère autonome de celles des Etats et des Organisations internationales (OI),
- Elles affichent une volonté d'inscrire leur action dans un cadre démocratique, qu'il s'agisse de leur fonctionnement interne, du contexte de leur action ou de leur rapport au politique,
- Elles agissent dans un cadre international soit directement, soit indirectement par le biais d'autres entités.

Le terme « humanitaire » recouvre lui aussi une réalité complexe qu'il faut manier avec précaution tant le mot est maintenant utilisé en de multiples circonstances et parfois de manière très abusive. Pour s'en convaincre, on se rappellera juste des interventions militaires internationales - intervention américaine en Irak de 2003 ou intervention franco-anglaise en Libye de 2011 - qui ont été faites au nom de principes dits « humanitaires » destinés à justifier moralement l'usage de la force¹.

¹ Voir sur cette question la revue Manière de voir n° 120, Le Monde Diplomatique, *Ces guerres qu'on dit humanitaires*, Décembre 2011 – Janvier 2012

Dans son acception générale, l'humanitaire renvoie tout d'abord à la manifestation d'un esprit d'humanité universel et de tradition ancienne qui s'alimente de profondes racines religieuses et philosophiques. Sa déclinaison moderne peut être comprise comme l'action humanitaire qui représente l'expression d'une solidarité nationale ou internationale face aux catastrophes qui touche le monde.

Ainsi définie, l'action humanitaire vise à sauver et préserver la vie et la dignité de personnes victimes d'une catastrophe naturelle ou anthropique selon des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance en dehors de tout autre critère potentiellement discriminant (politique, religieux, ethnique, social...). Elle est souvent liée aux notions d'urgence et d'intervention dans des situations de crise, mais en réalité ces limitations sont floues et souvent dépassées.

Dans la pratique, en sus d'intervenir dans l'urgence de catastrophes, les ONG humanitaires poursuivent ou mènent souvent en parallèle des programmes de moyen ou de long terme dans les périodes dites de « post crise » ou de « reconstruction ».

Elles mènent également de plus en plus des programmes de prévention de crises destinés à diminuer les risques des catastrophes et augmenter la résilience des populations. Elles travaillent donc ainsi en amont de l'urgence.

Enfin, elles doublent aussi parfois – de plus en plus - leur action opérationnelle par des actions de plaidoyer ou de lobbying visant à renforcer et démultiplier leur action « de terrain ».

D'acteurs inventant le « sans frontiérisme » au début des années 1980, elles sont devenues trente cinq années plus tard, des acteurs incontournables de l'aide humanitaire. Revers de la médaille, elles ont dû, et doivent encore, défendre sans relâche les principes d'indépendance, d'autonomie et d'impartialité fondant leur action.

Ce travail de protection de leurs valeurs ne s'est d'ailleurs pas fait sans heurt au cours du temps et cette problématique reste très actuelle même si les ONG semblent mieux « armées » maintenant et militent par exemple actuellement pour une approche globale (dite « comprehensive approach » selon le terme anglais couramment usité) à la fois « in and out » : « In » pour que les ONG soient associées aux réunions des instances institutionnelles politiques concernant les terrains de crises humanitaires, mais « out » pour qu'elles préservent néanmoins leur indépendance et leur neutralité.

La grande diversité des ONG humanitaires françaises

Les ONG humanitaires françaises forment une communauté diverse et disparate même si toutes répondent aux mêmes principes cités plus haut.

L'humanitaire moderne qui a donné naissance à cette diversité d'ONG que nous connaissons actuellement prend son essor avec la création, en 1863, du Comité International de secours aux blessés sous l'impulsion d'Henry Dunant, qui devient, dès 1875, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ce mouvement essaimera ensuite largement par la création de sociétés nationales (La France se dote d'une société nationale dès 1864), puis celle de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en charge de la coordination et du développement du mouvement.

En France, les deux guerres mondiales voient la naissance d'ONG caritatives telles que la branche française de Caritas, le Secours Catholique et le Secours Populaire français. Puis, il faut attendre le mouvement d'accession à l'indépendance des colonies françaises, pour voir apparaître de nouvelles ONG appartenant à la mouvance tiers-mondiste comme le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) et Frères des Hommes (FDH) qui sont fondés respectivement en 1961 et en 1965.

Mais c'est dans les années 1970 que se crée une nouvelle génération d'ONG qui prend l'appellation « d'humanitaire » et qui s'arroge le droit d'intervenir auprès de populations victimes de catastrophes naturelles, et surtout de conflits armés, selon les besoins de ces dernières et sans respecter nécessairement la souveraineté des Etats, c'est-à-dire de mener une aide « sans frontières ». Médecins sans Frontières (MSF) se crée ainsi en 1971 pour porter assistance aux populations du Biafra. Elle donnera naissance à un vaste mouvement de créations d'ONG parmi lesquelles on peut citer entre autres Médecins du Monde (MDM), issue d'une scission de membres fondateurs de MSF, Handicap International (HI), Action Internationale contre la Faim (devenue Action contre la Faim depuis), Solidarités (devenue Solidarités International (SI)) ou Aide Médicale Internationale (AMI, fusionnée depuis avec l'ONG Première Urgence (PU)).

Actuellement le spectre des ONG humanitaires est large et comprend de nombreuses différences qui, outre des principes communs d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, distinguent les ONG les unes des autres² :

² Les chiffres et éléments quantitatifs suivants ont été recueillis et calculés sur la base d'informations collectés sur les sites internet et les rapports annuels des principales ONG humanitaires françaises : ACF, Acted, Care France, HI, MDM, MSF, PU-AMI, SIF, SI, TGH.

Bien que celles-ci accomplissent des actions multiples et variées dans le domaine humanitaire, les calculs ne prennent pas en compte, pour des raisons de simplicité, les actions internationales mises en œuvre par des organismes tels que la Croix Rouge Française (CRF), le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD), le Secours Catholique, le Secours Populaire. Ils ne

- Leur taille et leur volume opérationnel :

Les budgets ressources s'étagent ainsi, pour l'année 2012, de 236,9 M€ pour Médecins sans Frontières (MSF) à 11,1 M€ pour Triangle Génération Humanitaire (TGH). La première emploie 270 salariés au Siège parisien et envoie plus de 2 000 volontaires sur le terrain, tandis que la seconde compte 17 salariés au Siège et 55 expatriés sur le terrain.

2 ONG affichent des budgets supérieurs à 100 M€ (Action contre la Faim (ACF) et l'Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement (Acted)) et plusieurs ONG ont des ressources voisinant avec les 40 à 60 M€ (Handicap International France (HI), Première Urgence – Aide Médicale Internationale (PU-AMI), Médecins du Monde (MDM) pour son action internationale, Solidarités International (SI)).

Il est à noter que toutes regroupées, les ONG humanitaires emploient environ 900 salariés en Siège, 2 000 expatriés et 16 000 employés nationaux pour un volume global de l'ordre de 750 M€ et sont actives dans une cinquantaine de pays.

- Leur modèle financier

Quelques ONG ont des ressources essentiellement ou majoritairement constitués de fonds privés (Médecins sans Frontières (MSF) à 96,5%, Handicap International (HI) à 88%, le Secours Islamique Français (SIF) à 91%). A l'inverse, plusieurs d'entre elles s'appuient majoritairement sur des fonds institutionnels qui représentent parfois de 90 à 95% de leurs ressources totales ; elles s'emploient alors à diversifier l'origine de leurs fonds pour pouvoir conserver une indépendance d'action.

- Leur spécialisation par métier

La plupart des ONG connaissent des spécialisations « métiers » fortes : santé pour plusieurs d'entre elles, eau et assainissement, nutrition, sécurité alimentaire... Cette spécialisation s'est accompagnée d'une professionnalisation forte à la fois sur le terrain mais aussi aux Sièges, qui souvent possèdent des cellules d'appui technique et d'expertise.

Les défis de la croissance rapide des ONG humanitaires françaises

Né d'un mouvement militant et associatif finalement assez récent, les ONG se sont considérablement développées et ont subi des transformations importantes en

recensent pas non plus l'action menée par de multiples ONG humanitaires dont le volume d'activité par association est inférieur à 10 M€ annuel.

Néanmoins, on peut considérer que ces deux grandes catégories d'acteurs connaissent des dynamiques d'évolution et des enjeux globalement similaires à ceux des grandes ONG humanitaires.

quelques décennies. A l'instar de leurs consœurs anglo-saxonnes (mais dans une moindre mesure si on compare avec des ONG telles que World Vision par exemple qui indique un budget annuel de l'ordre de 2,6 milliards d'euros et compte 40 000 salariés et 220 000 bénévoles), elles ont connu en un temps très bref une croissance très rapide de leur taille.

Professionnalisation

Pour répondre à cette évolution, elles ont à la fois professionnalisé leurs structures pour professionnaliser leurs capacités opérationnelles, tout en augmentant leurs capacités à lever des fonds pour financer des interventions toujours plus nombreuses.

Ce mouvement s'est accompagné d'une spécialisation des services des ONG, notamment ceux dédiés à la mise en œuvre des opérations, la recherche et la gestion des fonds (communication et gestion financière) ou bien encore, plus récemment, le développement d'actions de plaidoyer et de lobbying.

La complexité des terrains et la gestion de programmes en plus grand nombre et volume d'activité par les ONG a engendré un recrutement de personnels toujours plus spécialisé, soit dans les domaines d'intervention des ONG (personnel médical et paramédical, ingénieur en eau et assainissement, agronomes...), soit dans des domaines propres à l'action humanitaire (chefs de mission, de projet, administrateurs, logisticiens...).

Le volontariat, auquel les ONG avaient encore recours massivement il y a 10 ans, est en recul constant et rapide au profit du salariat pour le personnel expatrié. Parallèlement, se développe l'emploi d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) chez les plus importantes ONG françaises afin de favoriser la fidélisation des personnels expérimentés et de lutter contre les difficultés permanentes de recrutement qu'elles connaissent.

Action de plaidoyer et construction de réseaux de coordination

Depuis plusieurs années maintenant, la majorité des grandes ONG françaises renforcent et complètent leur action de terrain par un plaidoyer actif sur différents thèmes, en adéquation avec leur mandat spécifique. On peut citer par exemple l'action de Médecins sans Frontières (MSF) pour l'accès aux médicaments, celle d'Handicap International contre les bombes à sous munitions (BSAM), celle d'Action contre la Faim (ACF) contre la faim et la malnutrition ou bien encore celle de Solidarités International (SI) pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous.

Parallèlement, les ONG mènent des réflexions collectives sur des thématiques communes et promeuvent leur position auprès des institutionnels français et internationaux. Elles se sont progressivement regroupées en réseaux, collectifs et coordinations qui renforcent et amplifient leurs démarches.

Parmi ces réseaux, on peut citer notamment :

- Coordination Sud, la Commission Humanitaire et la Coordination Humanitaire et Développement (CHD)

En France, Coordination Solidarité Urgence Développement³ (Coordination SUD) est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui près de 160 ONG, dont une centaine via six collectifs (CLONG-Volontariat, CNAJEP, CHD, CRID, FORIM, GI⁴) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées mais aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

Coordination Sud abrite en son sein la Commission Humanitaire qui rassemble les ONG membres ayant une activité significative en matière d'aide d'urgence et d'actions dans des contextes de crises, post-crisis et crises oubliées. Ce groupe de travail suit notamment les enjeux et débats autour de la qualité des actions humanitaires et de la redevabilité.

La Coordination Humanitaire et Développement (CHD)⁵, anciennement appelée Coordination d'Agen, rassemble quant à elle les ONG menant des projets d'urgence, de reconstruction et/ou de développement. Ses objectifs sont de mener une réflexion collective sur les questions humanitaires de fond notamment la coordination entre les acteurs de terrain tout au long du processus « prévention, urgence, reconstruction, développement », et de d'élaborer un plaidoyer commun à destination des institutions nationales et internationales.

- CONCORD et VOICE

Au niveau européen, existent deux réseaux majeurs :

³ <http://www.coordinationsud.org/>

⁴ CLONG – Volontariat : Comité de Liaison des ONG de Volontariat, CNAJEP : Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire, CHD : Coordination Humanitaire et Développement, FORIM : Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations, GI : Groupe Initiatives.

⁵ <http://coordination-humanitaire-developpement.org/>

CONCORD⁶ est la Confédération Européenne des ONG d'Urgence et de Développement. Ses 17 réseaux d'ONG internationales (dont Coordination Sud) et 27 associations nationales et un membre associé représentent 1800 ONG européennes auprès de l'Union européenne.

VOICE⁷ (Voluntary Organisations in Cooperation in emergencies) regroupe 83 ONG européennes humanitaires.

Diversification des sources de financements privés

Afin d'accompagner leur croissance, les principales ONG dont le modèle économique est constitué majoritairement de fonds institutionnels se sont engagées depuis des années dans une politique de diversification de l'origine des fonds et de renforcement de leurs fonds propres afin de conforter ou d'accroître leur indépendance d'action.

Cette évolution a nécessité un renforcement des Sièges par des équipes dédiées à la communication et aux partenariats, qui travaillent souvent ensemble ; et depuis quelques années l'embauche de profils très spécifiques tels que des responsables grands donateurs et legs, des responsables de collecte de fonds ou responsable de partenariats.

Des produits financiers de plus en plus divers sont ainsi maintenant proposés par certaines d'entre elles et couvrent un large éventail : dons manuels, dons en nature, donations, legs, mécénat, parrainage, produits de vente et de manifestation, cotisations.

1.2. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCAISES

La coopération décentralisée, un partenariat régulé par un cadre normatif en construction

La coopération décentralisée est une expression consacrée par la loi d'orientation du 6 février 1992 d'administration territoriale de la République (loi ATR). Ce terme désigne l'action « extérieure » ou « internationale » des collectivités territoriales, et

⁶ <http://www.concordeurope.org/>

⁷ <http://www.ngovoice.org/>

recouvre, dans la pratique, un ensemble d'actions de coopération internationale qui peuvent revêtir de nombreuses dimensions - relations d'amitié ou de solidarité, échanges culturels, sportifs, scientifiques, éducatifs, économiques, et même maintenant diplomatie de « proximité » au service d'une « diplomatie démultipliée » de la France⁸. Selon les contextes, elle peut se concrétiser sous diverses formes d'aide au développement, d'appui institutionnel, de gestion commune de biens et de services, de coopération transfrontalière ou bien encore de coopération interrégionale.

Dans ce foisonnement, on peut distinguer trois grands types d'actions : les relations fondées sur les liens à vocation amicale, culturelle, linguistique, ou économique, héritiers des jumelages des années 1950 ; les coopérations transfrontalières ou de voisinage au sein de l'espace européen ; et enfin les coopérations relevant de l'aide au développement et de la solidarité internationale.

Indépendante de la coopération intergouvernementale en vertu notamment du principe de libre administration des collectivités territoriales, ces relations, souvent de long terme, entre des collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et étrangères sont encadrées par le législateur français par trois règles fondamentales :

- Elles se formalisent par la signature de conventions qui définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières,
- Elles s'inscrivent dans le champ des compétences locales en respectant la notion d'intérêt local, c'est-à-dire la défense d'un intérêt public répondant aux besoins des populations, respectant le principe de neutralité⁹ et revêtant un intérêt direct et réciproque¹⁰
- Elles respectent la souveraineté nationale et les engagements internationaux de la France

Les collectivités assurent en toutes circonstances la maîtrise d'ouvrage du partenariat mais elles peuvent en déléguer la responsabilité à un établissement public ou une association privée. La maîtrise d'œuvre peut également être assurée par la collectivité territoriale elle-même, ou bien être déléguée par convention à un partenaire public ou privé.

Des partenariats multiples

⁸ Discours du Ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, pour la séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 29 janvier 2013

⁹ Conseil d'Etat, Commune de Villeneuve d'Asq, 28 juillet 1995, req n° 129838

¹⁰ Circulaire du 20 avril 2001 du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Affaires Etrangères

La coopération décentralisée débute au sortir de la seconde guerre mondiale avec l'apparition de jumelages entre des collectivités territoriales françaises et leurs homologues étrangers, principalement européens, dans une volonté de réconciliation et de rapprochement des populations.

Puis la coopération décentralisée au développement apparait et se développe dans les années 1970 sous l'effet combiné de deux phénomènes distincts, d'une part, les indépendances des colonies françaises et d'autre part les sécheresses sahéliennes qui entraînent une grande mobilisation, principalement humanitaire dans un premier temps, et d'appui au développement majoritairement tourné vers le monde rural dans un second temps. Cette ouverture se poursuit la décennie suivante vers les continents asiatiques et sud américains, la coopération prenant alors parfois une forte dimension économique ou culturelle en s'adressant à des pays émergents, voire développés.

Enfin, la chute des régimes communistes et l'ouverture de ces pays vers l'Europe occidentale amène une nouvelle vague de coopérations décentralisées en direction de cette région du monde.

Au final, ces dynamiques successives d'expansion de la coopération décentralisée se traduisent actuellement par la mise en œuvre de plus de 12 700 projets de coopération qui sont conduits par près de 4 800 collectivités françaises en partenariat avec quelque 8 600 collectivités étrangères dans 145 pays¹¹.

Un cadre juridique en construction

La coopération décentralisée présente un caractère transversal qui peut trouver des applications dans diverses compétences des collectivités territoriales ; elle n'a pas été conçue, tout du moins à ses débuts, comme une compétence en soi de ces dernières mais comme une modalité d'exercice des compétences locales. Elle s'inscrit dans un principe de libre administration mais reste soumise aux respects des lois françaises, du principe de souveraineté nationale et des engagements internationaux de l'Etat.

Elle s'est d'abord développée en l'absence de toute base juridique et, dans ce domaine, les textes ont souvent encadré le développement de pratiques existantes. Les plus importants sont :

- La loi du 2 mars 1982 dont l'article 65 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions donne pour la première fois un

¹¹ Source : www.diplomatie.gouv.fr/cncd

fondement légal à la coopération décentralisée, mais la limite aux régions et à la coopération transfrontalière.

- La loi sur l'administration territoriale de la république du 6 février 1992 (loi ATR) est la première grande loi qui reconnaît pleinement, pour tous les niveaux de collectivités territoriales, la coopération décentralisée en conciliant la liberté d'action des collectivités territoriales avec le rôle de l'Etat. La coopération décentralisée n'est plus restreinte à la seule coopération transfrontalière mais reste toutefois limitée aux domaines propres des collectivités territoriales. Celles-ci ne peuvent intervenir que par convention et sous le contrôle de l'Etat.

Cette loi institue également la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

- La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 autorise les collectivités territoriales françaises, les établissements publics intercommunaux et les syndicats des eaux et/ou d'assainissement à mobiliser jusqu'à 1% de leur budget eau et assainissement pour financer des actions de coopération internationale dans ces secteurs.

La Loi Oudin-Santini prévoit que « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement* ».

L'amendement Pintat, adopté en décembre 2006, permet aux communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicat mixte chargé de l'eau et de l'assainissement et aux services publics de distribution d'électricité et gaz de prélever jusqu'à 1% du budget de ces services pour mener des actions de coopération avec les collectivités étrangères dans les domaines de l'eau, l'assainissement et de la distribution d'électricité et de gaz.

- La loi Thiollière du 2 février 2007 conforte et élargit la loi du 6 février 1992 et lui donne une sécurisation juridique accrue. Elle clarifie les possibilités d'intervention en fonction de trois distinctions : les projets menés dans le cadre des compétences de la collectivité française, les projets créés par convention et l'intervention d'urgence face à des catastrophes naturelles et humaines.

La loi Thiollière prévoit que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de*

coopérations ou d'aide au développement. » et précise que « si l'urgence le justifie, [elles] peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire »¹².

- La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions et prévoit la spécialisation de leurs compétences, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la coopération décentralisée.

Une tutelle de l'Etat français aux acteurs nombreux

D'abord réticent, au tout du moins circonspect par le développement foisonnant et continu d'actions de coopération décentralisée menées par les collectivités territoriales et touchant au monopole de l'Etat en matière de politique internationale, l'Etat français a entrepris, comme on l'a vu ci-dessus, d'accompagner son expansion en l'encadrant juridiquement. Puis, prenant conscience de l'ampleur du réseau créé, l'Etat a essayé d'en assurer une certaine cohérence d'ensemble, compatible avec la politique étrangère nationale, et susceptible de permettre une démultiplication de la diplomatie française grâce à l'émergence de cette diplomatie de proximité.

Le dispositif s'articule ainsi :

- La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) assure le soutien de la coopération française pour le compte du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes français. Elle gère aussi le secrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), conjointement avec les ministères de l'Économie et des Finances, qui fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales et détermine les pays de concentration et les secteurs prioritaires de la coopération française.
- Au sein de la DGM, le Délégué et la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) assurent le suivi et l'appui à la coopération décentralisée.

Le Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales recueille, analyse et synthétise les informations relatives à l'action extérieure de ces dernières, porte à la connaissance du gouvernement les problèmes éventuellement rencontrés, joue un rôle d'interface et de conseil entre les postes diplomatiques et consulaires français,

¹² Article L. 1115-1, Titre V du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

les préfetures et les collectivités territoriales françaises et assure le secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

- La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) définit et met en œuvre la stratégie de soutien à la coopération décentralisée en complémentarité avec l'action de l'ensemble des partenaires. Elle met en place des outils favorisant la mise en cohérence et la mutualisation notamment l'atlas français de la coopération décentralisée, en coopération avec la CNCD, qui recense l'ensemble des coopérations décentralisées menées dans le monde par les collectivités territoriales françaises.
- La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) est un espace de dialogue et de concertation entre les représentants de l'État et des collectivités territoriales qui rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales (l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) et deux associations spécialisées sur l'international, Cités Unies France (CUF) et l'association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE)) et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée. La CNCD développe une expertise au moyen de groupes de travail ou de chantiers thématiques ou géographiques qui débouchent sur des publications ou des circulaires visant à améliorer le fonctionnement de la coopération décentralisée.
- Enfin, le Centre de crise (CDC) est un outil créé par le MAEE en 2008¹³ qui a pour vocation de coordonner l'action du ministère, en réponse à toutes les crises internationales impliquant des ressortissants français ou appelant une réponse humanitaire. Dans ce cadre, c'est aussi un pôle de partenariat potentiel pour les acteurs impliqués dans ces situations de crise, en particulier les ONG humanitaires françaises.

Ces dernières années, le partenariat avec les ONG s'est concrétisé, notamment suite aux recommandations du rapport d'« *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise* »¹⁴ rédigé par Alain Boinet et Benoit Miribel à la demande de Bernard Kouchner, alors Ministre des Affaires Étrangères, par la création d'un groupe de concertation humanitaire composé

¹³ Le centre de Crise (CDC) a succédé à la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) créée en 2002, elle-même ayant succédé à d'autres outils antérieurs.

¹⁴ Boinet A., Miribel B., *Rapport à M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Étrangères et Européennes : Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post crise*, 2010 - <http://www.alainboinet.com/article-analyse-et-propositions-sur-l-action-humanitaire-dans-les-situations-de-crisis-et-post-crise-84449943.html>

actuellement de 17 partenaires, la définition d'une stratégie humanitaire de la France¹⁵, et la tenue d'une Conférence Nationale Humanitaire annuelle¹⁶.

Le CDC a aussi pour mission d'apporter du conseil aux collectivités territoriales et de les accompagner dans la mise en œuvre de la loi Thiollière qui les autorise à mettre en œuvre ou à financer, si l'urgence le justifie, des actions à caractère humanitaire.

Des réseaux étoffés

Les collectivités territoriales françaises sont regroupées en trois grandes associations nationales représentatives d'élus : l'Association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF). Ces associations se sont dotées de structures spécialisées dans la coopération décentralisée qui jouent à la fois un rôle d'impulsion et de représentation dans les instances nationales et internationales. Elles assurent par exemple, via leurs représentations nationales et locales, la diffusion d'information et de conseil, ou d'appels à solidarité lors des urgences humanitaires.

Il existe également deux associations nationales spécialisées sur la coopération décentralisée regroupant de nombreuses collectivités territoriales. La plus ancienne est l'association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) dont l'action est résolument tournée vers l'Europe et Cités Unies France (CUF) qui s'intéresse essentiellement aux relations Nord-Sud.

Cités Unies France réunit environ 500 collectivités territoriales et a pour mission de faire évoluer les pratiques et la législation. L'association assure l'animation de groupes pays et de groupes thématiques, organise les journées de la coopération décentralisée, apporte du conseil à ses membres, publie des documents d'information et d'analyse.

Tous les membres de CUF sont ipso facto adhérents de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui représente le plus grand réseau mondial de collectivités. CGLU a notamment pour ambition d'accroître la place et l'influence des gouvernements locaux dans la gouvernance mondiale et promeut le rôle des collectivités locales dans les reconstructions après conflit, les actions d'urgence après catastrophes ou l'aide au développement.

¹⁵ Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, *Stratégie humanitaire de la République Française*, Juillet 2012 - <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence>

¹⁶ La deuxième édition s'est déroulée le 31 mars 2014

Les ressources financières de la coopération décentralisée

Les estimations de la Commission nationale de la coopération décentralisée indiquent que 230 M€ sont dépensés chaque année dans l'action extérieure des collectivités locales, dont la moitié en direction des pays en voie de développement. La compétence nouvelle donnée aux collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée n'a pas été suivie d'un transfert de ressources par l'Etat ; celles-ci doivent pourvoir elles mêmes aux financements de leur action extérieure, soit en faisant appel à leurs fonds propres, soit en mobilisant différents partenaires financiers.

Différentes enquêtes montrent néanmoins que la sollicitation de financements extérieurs nationaux (dispositifs mis en place par le MAEE et l'AFD notamment), et encore plus européens, concerne les collectivités territoriales de taille importante notamment pour des raisons structurelles. La majorité des collectivités françaises n'ont en effet pas les compétences nécessaires pour s'inscrire dans des procédures d'appels à propositions administrativement lourdes à préparer et gérer.

Dans ces conditions, ce sont les fonds propres des collectivités territoriales qui alimentent 90 % des actions de coopération décentralisée. A ce titre, la loi Oudin-Santini de 2005 et son amendement de 2006, permettent de mobiliser des fonds pour des projets ayant trait à l'eau et à l'assainissement et l'énergie, la loi Thiollière de 2007 permettant quant à elle de mobiliser des fonds pour des situations d'urgence.

Les enjeux actuels

Convergence d'actions entre coopération décentralisée et diplomatie française

Dans un contexte de rationalisation des moyens disponibles, l'Etat français est passé progressivement d'un encadrement de la coopération décentralisée destinée à limiter l'action des collectivités territoriales à un encadrement destinée à soutenir son développement.

L'objectif est de donner plus de substance et de moyens aux concepts de « diplomatie de proximité » et de « diplomatie démultipliée » en orientant le soutien aux collectivités territoriales dans les domaines de concentration de la politique étrangère régaliennne.

Cette convergence d'actions, intéressante en termes d'efficience, présente cependant plusieurs risques potentiels : une exclusion possible des petites

collectivités ne disposant pas de moyens nécessaires à consacrer à ces actions de coordination et de veille inhérentes à ce phénomène, une réduction de la diversité des actions de coopération diminuant de facto l'expérimentation et la réalisation de projets pilote porteur de dynamiques innovantes, et enfin une intrusion éventuelle de la coopération décentralisée dans le champ du soutien politique.

Professionnalisation et partenariats

Le temps des cadeaux de la « coopération container » et désormais totalement révolu et la dynamique de professionnalisation du secteur a poussé les collectivités territoriales à se doter à la fois de services spécialisés, à nouer des partenariats avec des maîtres d'œuvre divers et variés : ONG au nord comme au sud, experts et consultants, et à adhérer à des collectifs ou des réseaux spécialisés tels que le CUF.

Cette professionnalisation sous tend plusieurs dynamiques importantes de la coopération décentralisée : un meilleur accès à des financements institutionnels français et internationaux dont l'obtention reste difficile pour nombre de collectivités du fait de la complexité administrative des appels à propositions, une pertinence accrue des partenariats menés notamment dans des domaines se situant hors de la compétence traditionnelle des collectivités territoriales telles que les actions d'urgence ou dans des situations de post-crise, et enfin une promotion de la coopération décentralisée au niveau local français.

1.3. URGENCE ET RECONSTRUCTION

Urgence, reconstruction, développement : une prise en compte effective par les acteurs opérationnels

La dichotomie entre action d'urgence, de reconstruction et de développement et acteurs humanitaires ou de développement, spécialisés dans une séquence de ce continuum, s'est largement estompée durant ces dernières années au profit d'une prise en compte d'un « contiguum » du tryptique « Urgence – Reconstruction - Développement » (URD), c'est-à-dire de la coexistence sur un même territoire, ou sur des territoires juxtaposées, de situations se référant aux trois stades d'urgence, reconstruction ou développement.

Les ONG humanitaires ont intégré dans leurs actions d'urgence la préparation aux phases suivantes de sortie de crise et de reconstruction en prenant mieux en compte les conséquences de leur action à moyen et long terme.

L'aide humanitaire, c'est-à-dire la réponse aux besoins immédiats des populations touchées par une catastrophe destinés à sauver des vies, doit se faire en posant les bases d'une reconstruction à moyen terme, sans déstabiliser le retour potentiel à la normale. Il s'agit de passer d'une logique de substitution à une logique de soutien au redressement d'une société dans tous ses aspects (sanitaires, sociaux, économiques...) et de renforcement de la résilience des populations.

Ainsi par exemple, l'aide alimentaire et sanitaire d'urgence repose sur un principe de gratuité de services permettant une réponse rapide, alors que la pérennisation de systèmes de santé et de programmes de relance économique (agriculture, élevage, artisanat, commerce...) verront apparaître une notion de contribution financière ou physique (recouvrement des coûts, programmes de nourriture ou d'argent contre travail). Les ONG devront composer avec ces deux approches pour que l'action de court terme n'entame pas l'efficacité de la réponse à moyen terme.

Des outils notamment financiers inadaptés (mais en cours d'évolution)

Mais le lien entre ces différentes phases URD reste difficile à faire malgré tout pour un ensemble de raisons incluant les cadres programmatiques auxquels sont confrontés les acteurs de l'aide, les obstacles bureaucratiques divers, les différences en termes de méthodes de travail et les problèmes conceptuels.

Ainsi, l'aide et le développement sont conçus pour être différents en termes d'objectifs, d'institutions et de cadres ; ces différences ont eu pour résultats des schémas distincts d'aide et des différences en termes de jargons, procédures et coopérations organisationnelles. De plus, les crises nécessitant des compétences et des réponses différentes et variées, quelques unes des plus grandes ONG disposent de départements distincts pour l'humanitaire et pour le développement¹⁷.

Ces cloisonnements opérationnels, administratifs, financiers, conceptuels et intellectuels doivent être effacés pour que puisse être mise en œuvre une continuité de l'aide, depuis l'urgence jusqu'au développement.

¹⁷ La création de départements distincts au sein des ONG concerne en premier lieu les ONG anglo-saxonnes plus que françaises

D'autre part, les financeurs institutionnels, qui disposent de financements spécialisés sur l'urgence ou le développement, n'ont toujours pas développé d'instrument dédié à cette phase de post crise ou de reconstruction.

Le gouvernement français

Ainsi, le Gouvernement français dispose d'un Fonds d'urgence Humanitaire (FUH) géré par le centre de crise du MAEE, et de plusieurs outils gérés par l'AFD finançant des programmes de développement (Division du partenariat avec les ONG (DPO), Facilité d'innovation sectorielle ONG (FISONG), Concours locaux de faible montant (CLFM)) ; mais il n'a pas su, pour l'instant, adapter ces mécanismes et ces outils efficacement. On peut ainsi citer des délais d'instruction très longs difficilement compatibles avec une situation de sortie de crise, ou l'exigence de cofinancement privé / public qui complexifie et allonge le montage des dossiers.

Néanmoins, une évolution sensible est en cours et une réflexion concernant l'adaptation des modalités d'intervention et des procédures aux « pays en crise » ou en « sortie de crise » s'est récemment engagée entre l'AFD et les ONG avec l'objectif d'améliorer l'efficacité et la pertinence de l'aide publique française et de ses partenaires pour développer un continuum entre urgence et développement.

L'Union Européenne

L'Union Européenne possède actuellement deux outils de financements distincts : l'un pour l'aide humanitaire, l'agence ECHO, et l'autre pour le développement, la direction DevCo/EuropeAid. Mais ces deux entités n'ont toujours pas élaboré de réponse concertée pour la transition entre l'urgence et le développement malgré l'approche globale adoptée en décembre 2013 par le Parlement Européen et le Conseil de l'Europe qui « *couvre toutes les étapes du cycle d'un conflit ou d'un autre type de crise extérieure: de l'alerte précoce et de l'état de préparation au redressement rapide, à la stabilisation et à la consolidation de la paix en passant par la prévention des conflits, la réaction aux crises et la gestion de celles-ci, afin d'aider les pays à retrouver le chemin d'un développement durable à long terme* »¹⁸.

Dans les faits, ces dernières années ont d'ailleurs plutôt été marquées par une réduction du mandat d'ECHO qui finançait pendant un temps des actions de post crise et de reconstruction, mais qui maintenant est revenue, dans un contexte de forte pression budgétaire, à un mandat recentré sur le traitement des urgences

¹⁸ Commission Européenne, *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*, décembre 2013

vitales (en continuant néanmoins à financer des programmes de prévention des crises¹⁹).

Malgré tout quelques actions menées par l'Union Européenne dans certains pays tentent de prendre en compte et développer un lien entre urgence, reconstruction et développement.

A titre d'exemple, une récente décision d'ECHO concernant le Mali²⁰ vise ainsi à créer un lien de ce type sur une période de 24 mois. Elle a pour objet de « *maintenir l'accès aux services de base durant une période transitoire jusqu'au rétablissement des services publics par le gouvernement du Mali [ce qui] exige de ce fait des actions à mettre en œuvre sur une période de temps suffisamment longue [car] le Mali connaît des progrès sur le plan politique mais des épisodes d'insécurité [qui] limitent le retour du personnel étatique spécialisé et ne permettent pas encore de définir des actions structurantes avec le gouvernement malien concernant les secteurs prédéfinis (santé, eau, protection sociale) ».*

¹⁹ Il s'agit des programmes DIPECHO (« disaster preparedness programme ECHO») qui visent à réduire l'impact des catastrophes naturelles en renforçant la capacité de réponse des communautés locales et des autorités nationales.

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2013/mali_01000_fr.pdf

2. LES RELATIONS ENTRE ONG ET COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le partenariat financier, sous forme de subvention accordée par une collectivité à une ONG, est la forme quasi exclusive de coopération entre les ONG et les collectivités territoriales. Cette relation donne lieu à des échanges d'informations importants des ONG vers les collectivités dans le cadre des partenariats noués.

Que ce partenariat soit noué pour mettre en œuvre des actions d'urgence ou de reconstruction, ou bien permettre une transition entre ces deux phases cruciales, il exige souvent de la part des ONG de développer des outils spécifiques et de mettre en œuvre un suivi particulier propre à cette relation.

Ces partenariats, dont les initiateurs sont dans la majorité des cas les ONG, répondent à des motivations différentes pour chaque association, liées notamment à leur modèle financier.

2.1. ANALYSE DES PRATIQUES ACTUELLES DE PARTENARIAT

Une analyse des rapports d'activité et rapports financiers des dernières années des principales ONG humanitaires françaises²¹ met en lumière les éléments suivants :

Presque toutes les ONG ont eu au moins, durant les trois dernières années, un partenariat financier avec une collectivité territoriale française, c'est-à-dire une subvention reçue pour un de leur projet mené sur le terrain. Les ONG n'ayant pas eu de partenariat sont celles bâties sur un modèle faisant appel à la générosité publique de manière majoritaire, et qui par ailleurs, ont peu de partenariats financiers avec les bailleurs institutionnels également.

Seules quelques ONG semblent pour l'instant avoir mis des moyens pour développer ce type de partenariat, au même titre que les partenariats avec des entreprises ou des fondations, actuellement plus répandus.

²¹ L'analyse a principalement porté sur les organisations suivantes : ACF, Acted, Care France, CRF, HI, MDM, MSF, PU-AMI, Secours Catholique, SIF, SI, TGH pour des raisons de simplicité mais d'autres ONG d'envergure plus modeste ont aussi été considérées quand les éléments relevés semblaient pertinents.

Un élément révélateur est la faible visibilité donnée à ces relations avec les collectivités locales. Seules quelques ONG consacrent une page de leur site internet à recenser de manière explicite les collectivités territoriales partenaires, alors que d'autres partenaires (fondations, entreprises) semblent plus, ou mieux, valorisés.

Pour les ONG agissant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, particulièrement pour Action contre la Faim (ACF) et Solidarités International (SI), un effort didactique a été porté pour expliquer le financement particulier lié à la loi Oudin-Santini.

Des partenariats existent avec tous les types de collectivités territoriales : Régions, Départements, Communautés d'agglomérations, communes.

Quelques collectivités territoriales sont particulièrement actives en matière de solidarité internationale et ont participé aux financements de projets de plusieurs ONG : ce sont la Ville de Paris, la Région Ile de France et les collectivités de Rhône-Alpes (Région, Départements, communes) qui ont élaboré des dispositifs spécifiques de financements pour les ONG humanitaires et les situations d'urgence et de reconstruction (mise en place de fonds dédiés à l'urgence, création de dispositif d'appel à projet...).

Il existe quelques partenariats de longue date entre ONG humanitaires et collectivités territoriales, notamment avec les collectivités citées plus haut, mais la recherche active de collectivités territoriales partenaires de projets d'urgence ou de reconstruction par les ONG humanitaires est relativement récente et date de quelques années pour les plus actives.

La plupart des collectivités territoriales privilégient, pour des questions d'intérêt local, les partenariats avec des ONG dont le Siège se situe sur leur territoire. Mais les ONG structurées en délégations régionales peuvent souvent être prises en compte par les collectivités territoriales. En ce cas, ces dernières financent souvent des projets de petite ampleur, mis en œuvre par des associations impliquée dans des actions de développement et non de reconstruction ou d'urgence.

Le volume financier des subventions provenant des collectivités territoriales par rapport aux ressources totales des ONG est modeste et se situe dans une fourchette de 0,5 à 2 %.

Ce montant représente malgré tout près de 1,5 M€ de subventions pour ACF en 2012 par exemple²², et, toutes ONG confondues, le montant global de financement est de l'ordre de 10 M€ (pour des ressources globales de l'ordre de 750 M€).

Les subventions accordées permettent le plus souvent, hors fonds d'urgence mis en place par certaines collectivités territoriales, de compléter les cofinancements

²² Rapport financier 2012 d'ACF (extrait du rapport du Trésorier, page 4).

demandés par d'autres grands bailleurs institutionnels tels que la Commission Européenne par exemple.

Les subventions demandées par les ONG humanitaires concernent des projets d'urgence, de réhabilitation, voire de développement pour des pays variés. Il ne semble pas y avoir de spécificité pays, hors cas particulier de situation d'urgence ayant entraîné une mobilisation exceptionnelle (comme cela a été le cas pour Haïti en 2010 par exemple).

Certaines ONG ont développé des dispositifs ou des actions ponctuelles (mailing de grande ampleur par exemple) pour solliciter les collectivités territoriales lors du déclenchement de crises ou de catastrophes de grande ampleur. Ceci leur permet de disposer de fonds d'amorçage, rapidement disponibles, pour envoyer les missions exploratoires, déployer les premières équipes d'intervention sur le terrain et mettre en œuvre les activités d'urgence, très consommatrices en fonds dès le début de l'action.

Les ONG actives dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ont des partenariats développés grâce à la loi Oudin Santini permettant aux collectivités territoriales, aux régies des eaux, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux agences de l'eau de consacrer 1% de leur budget en eau et assainissement à des actions de coopération internationale.

Une collaboration d'ordre technique peut exister entre les ONG et les collectivités territoriales, mais elle s'exerce de manière très indirecte avec les fondations des délégataires de services travaillant avec les collectivités territoriales en France (collaborations avec les fondations Suez ou Veolia).

Les 6 agences de l'eau française sont impliquées dans ces partenariats et constituent des financeurs importants du secteur. Elles peuvent apporter des subventions aux actions de coopération décentralisée en eau et assainissement des collectivités territoriales françaises, qui elles-mêmes peuvent travailler en partenariat avec des ONG. Elles jouent un rôle pivot et moteur dans les partenariats.

Le financement direct d'actions d'urgence menées par des ONG (dans les domaines de l'eau et l'assainissement) pour répondre à des catastrophes naturelles ou des crises de grande ampleur est possible. Les 6 agences de l'eau ont ainsi subventionné collectivement 4 ONG françaises (Action contre la Faim (ACF), Acted, Electriciens sans frontières (ESF) et Solidarité International (SI)) à hauteur de 535 000 € suite au passage du Typhon Haiyan sur les Philippines.

Le concept d'urgence est ici à considérer au sens large et il semble pouvoir inclure des actions prenant en compte la phase suivante de reconstruction, au moins de mise en place de dispositifs permettant la sortie d'urgence.

Éléments d'analyse 1

- Les partenariats entre ONG et collectivités territoriales se développent de manière récente,
- Ces partenariats constituent dans le meilleur des cas 1 à 2 % des ressources totales des ONG,
- Quelques ONG, notamment celles travaillant dans le domaine de l'eau et l'assainissement, ont noué des relations plus nombreuses grâce à la loi Oudin-Santini permettant aux collectivités territoriales de consacrer 1% de leur budget eau et assainissement à des actions de coopération internationale,
- Trois collectivités territoriales ont noué des relations privilégiées en développant des outils spécifiques : la Ville de Paris, la région Ile de France et les collectivités de Rhône Alpes.

2.2. LES OUTILS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCAISES

La mise en place progressive d'un cadre législatif encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales a globalement favorisé leur engagement dans la solidarité internationale et continue à jouer un rôle moteur.

Ainsi, la loi Oudin-Santini de 2005, qui permet aux collectivités territoriales de consacrer 1% de leur budget eau et assainissement à la solidarité internationale, a eu un effet incitateur et multiplicateur pour nombre d'entre elles et continue à porter ses fruits.

On citera par exemple la Région de Franche Comté qui a développé depuis 2013 un nouvel appel à projet en eau & assainissement avec agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse doté de 200 000 € de budget global.

La loi Thiollière de 2007, quant à elle, qui permet le financement d'actions humanitaires quand l'urgence le justifie, en dehors de toute convention a aussi sécurisé le contexte législatif.

Auparavant, l'aide humanitaire d'urgence se heurtait à deux limitations juridiques alors même que de nombreuses collectivités territoriales voulaient montrer leur solidarité lors de grandes catastrophes. D'une part le caractère urgent de la situation

s'accommodait rarement du temps nécessaire à l'élaboration et à la signature d'une convention. D'autre part, la notion d'intérêt local et de neutralité politique de l'intervention, qui encadrent la coopération décentralisée, pouvait aussi être questionnée et avait donné lieu à plusieurs reprises à des remises en cause des actions internationales menées par des collectivités par certains élus d'opposition.

Genèse de la loi Thiollière

Rappelons que c'est à l'occasion du tsunami qui a touché l'Asie du Sud en décembre 2004 que le sénateur Thiollière a proposé une nouvelle loi, adoptée quelques années plus tard, qui constitue actuellement le cadre juridique actuel de la coopération décentralisée, retranscrit au Titre V du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et réécrit l'article L. 1115-1 CGCT de la façon suivante : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopérations ou d'aide au développement* ». L'alinéa 2 prévoit que « *si l'urgence le justifie, [elles] peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire* ».

Dans ce cadre, de très nombreuses collectivités territoriales ont mis en place depuis quelques années des outils de financement directs aux ONG ou associations œuvrant dans le domaine de la solidarité internationale. Néanmoins, les collectivités réservent ces financements pour des associations ayant leur siège sur le territoire de la collectivité car elles doivent respecter des conditions d'intérêt local.

Une recherche faite au niveau des conseils régionaux et départementaux montre une grande variété dans les pratiques et les dispositifs mis en place concernant les ONG, mais aussi quelques similitudes :

La plupart de conseils régionaux, mais aussi de nombreux départements, ont des dispositifs d'appels à projets. Ceux-ci sont ouverts aux associations ayant leur siège sur le territoire, mais ils laissent le plus souvent la possibilité aux délégations régionales d'être porteuses de projet.

Les subventions sont souvent de montants faibles et s'adressent donc en priorité à des associations locales engagées dans des projets d'envergure limitée. Ils sont de l'ordre de 5 000 à 25 000 € en moyenne et demandent toujours un apport de cofinancement variable, de 40 à 75 %.

Plusieurs collectivités territoriales indiquent que des financements plus importants peuvent être envisagés si le partenariat s'inscrit dans le cadre de leur propre coopération décentralisée.

Les financements s'adressent le plus souvent à des actions de développement, mais sans qu'il y ait de définition stricte du terme de « développement ». Les termes de référence renvoient souvent à des critères relevant des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il peut également y avoir des restrictions sectorielles (aux domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et assainissement...) et géographiques.

Soutien des collectivités territoriales françaises aux associations de solidarité internationale

Une étude concernant le soutien des collectivités françaises aux associations de solidarité internationale a été menée à la demande de l'AFD et publiée en mai 2014²³.

Celle-ci explore les relations entre ONG d'urgence et de développement (et non seulement les ONG humanitaires comme la présente étude) ainsi que de toutes tailles (des ONG locales composées uniquement de bénévoles jusqu'aux plus grandes) avec les collectivités territoriales.

Elle indique que :

- La quasi-totalité des Régions financent les acteurs de leur territoire et environ 1/4 à 1/3 des Départements.
- Le montant global des soutiens (pour 2013) est estimé à 20 à 22 M€, ce qui représente 25 à 30 % de l'Aide Publique au Développement (APD) déclarée par les collectivités territoriales.
- Le budget des projets soutenus est majoritairement compris entre 5 000 et 25 000 € (84% des projets financés par des Régions, 99 % des projets financés par les Départements).
- Le nombre de projets soutenus annuellement est de 1 400 à 1 600 dans près de 60 pays, avec une concentration sur une dizaine de pays.

Quelques Régions (Aquitaine, Limousin, Lorraine, Pays de La Loire), mais aussi d'autres collectivités territoriales ont des fonds d'urgence structurés ou indiquent la

²³ Lechevallier Y., Boitière A. (Agence Coop Dec Conseil), *Etude concernant le soutien des collectivités françaises aux associations de solidarité internationale au cours de l'année 2013*, AFD Mai 2014.

possibilité de financer des actions d'urgence en réponse à des crises ou catastrophes naturelles. Certaines collectivités restreignent l'accès à ces fonds aux acteurs humanitaires situés sur leur territoire (la Lorraine), d'autres à une solidarité s'exerçant vers les territoires avec lesquels la Région a déjà une coopération (l'Aquitaine).

A titre d'exemple, les Régions Aquitaine et Pays de la Loire disposent toutes deux d'un fonds d'aide d'urgence doté de 50 000 € annuel. La Ville de Rennes a voté des aides d'urgence de 15 000 € après le séisme en Haïti en janvier 2010, 50 000 € après le tsunami survenu au Japon en mars 2011, 20 000 € en faveur des victimes de la crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique en octobre 2011.

La plupart des Régions subventionnent des réseaux d'information régionaux, IRCOD (institut régional de coopération développement) en Alsace, CERAPCOOP (centre de ressources et d'appui pour la coopération internationale) en Auvergne, ABCIS (acteurs bretons de la coopération internationale et de la solidarité) en Bretagne, CERCOOP (centre de ressources pour la coopération décentralisée) en Franche Comté ou bien encore RESACOOOP (Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale) en Rhône-Alpes par exemple.

Ces réseaux d'animation, de sensibilisation, d'accompagnement et de conseil fournissent différents services au niveau régional et s'adressent à la fois aux associations et aux collectivités locales. Elles recensent les acteurs et les initiatives locales, notamment concernant les dispositifs de financements existants et leur actualité, mettent souvent à disposition une base de données, jouent un rôle de mise en relation et d'appui/conseil, organisent des formations diverses, diffusent des offres d'emploi, produisent des outils et guides (boîtes à outils, fiche méthodologiques), diffusent de l'information à destination d'un public large (campagnes, événements divers), mènent des études et des analyses.

Éléments d'analyse 2

- De nombreuses collectivités territoriales françaises, notamment les Régions Départements, et grandes agglomérations ou communautés d'agglomération, disposent des dispositifs financiers destinés à financer des ONG ou associations œuvrant dans le domaine de la solidarité internationale,
- Ceux-ci s'adressent en premier lieu, notamment en raison du respect de conditions d'intérêt local, à des associations situées sur leur territoire,
- Les projets subventionnés sont de montants relativement modestes (5000 à 25 000 € en moyenne) et demandent des cofinancements de 40 à 75 %, très peu

compatibles avec des actions d'urgence ou de post urgence nécessitant la mobilisation de fonds importants sur des périodes courtes,

- Certaines collectivités ont créé des fonds d'urgence ou indiquent la possibilité de financer des situations d'urgence au cas par cas,
- La plupart des Régions et certains Départements ont développé des réseaux d'information, d'animation, de conseil et de formation utiles aux collectivités territoriales et aux associations de solidarité internationale.

→ Hormis la réponse à des situations d'urgence spécifiques et ponctuelles, les collectivités territoriales françaises n'ont pas développé de mécanisme particulier permettant de mettre en place des partenariats réguliers avec les ONG humanitaires françaises.

- Les montants de financements dédiés sont incompatibles avec la mise en œuvre d'action d'urgence,
- La condition d'intérêt local prévue dans le cadre législatif français restreint l'accès des financements aux acteurs locaux.

Trois partenariats régionaux spécifiques

En raison de leur volonté politique de positionnement à l'international, de leur poids démographique et de leur budget global en découlant, et très certainement de l'ancrage territorial de nombreuses grandes ONG françaises dans ces territoires, trois collectivités territoriales ont développé des partenariats et des outils spécifiques avec les associations de solidarité internationale.

La plupart des ONG humanitaires françaises ont noué des collaborations régulières avec ces trois acteurs.

La ville de Paris

La Ville de Paris a disposé en 2012 d'un budget consacré à l'aide publique au développement de l'ordre de 7 M€, ce qui représente 0,09 % de son budget annuel. Ses priorités de financement sont, par ordre décroissant, l'eau et l'assainissement, la lutte contre le VIH/SIDA, la coopération décentralisée, l'aide d'urgence et le co-développement.

L'aide d'urgence

La Ville de Paris a un budget annuel de l'ordre de 300 000 à 400 000 € destiné à financer des actions d'urgence menées par des ONG après des catastrophes naturelles (inondations, cyclones, tremblements de terre, crises alimentaires) ou lors de conflits (Liban, Palestine, Sri Lanka, Printemps arabe, Syrie).

Les subventions accordées sont de l'ordre de 50 000 à 100 000 € environ (avec une exception notable en décembre 2004 pour le Tsunami ayant dévasté l'Asie où une dotation globale de 1 M€ a été faite aux principales ONG actives dans la zone).

En 2013, elles ont été accordées à des ONG telles qu'Action contre la Faim (ACF), Acted, Care France, la Croix Rouge Française (CRF), Handicap International (HI), Médecins du Monde (MDM), Solidarités International (SI) pour des projets d'urgence et de post urgence tels que la prise en charge médicale des population syriennes déplacées (Médecins du Monde), l'accompagnement psychosocial, l'assistance médicale et la réinsertion économique de survivants de violences sexuelles au Nord Kivu (Care France) ou l'acheminement de 3 stations de traitement de l'eau à Madagascar suite au Cyclone Haruna qui a touché le pays (Action contre la Faim).

Il est à noter qu'une grande partie de ces actions d'urgence (2/3 du volume financier de 2013) sont financées grâce à la loi Oudin-Santini, qui permet à la Ville de prélever 1% des factures d'eau pour le consacrer au financement d'action de solidarité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Le fonds destiné à la lutte contre le VIH/SIDA en Afrique subsaharienne

Celui-ci avait en 2013 un budget de l'ordre de 2 M€ et qui a subventionné notamment des projets mis en œuvre par la Croix Rouge Française (renforcement d'un centre de traitement en République centrafricaine), Médecins du Monde (réduction des risques pour des usagers de drogues en Tanzanie), Médecins sans Frontières (soutien à une clinique pour le traitement du VIH et de la tuberculose Kenya) ou Première Urgence – Aide Médicale Internationale (lutte contre le VIH/Sida en République démocratique du Congo).

Des subventions destinées à promouvoir l'accès à l'eau et à l'assainissement

Ces fonds d'environ 2 M€ annuels, pour lesquels la Ville de Paris s'appuie sur la loi Oudin, permettent de financer certaines actions d'urgence (voir ci-dessus), mais aussi des projets de « développement », souvent pluriannuels, au Bénin (Care France), au Burundi (Secours Catholique), au Cambodge (Groupe de Recherche et d'Echange Technologique, GRET), en Equateur (Agronomes et Vétérinaires Sans

Frontières - Centre International de Coopération pour le Développement Agricole, AVSF-CICDA), en Ethiopie (Inter Aide et Secours Catholique) par exemple.

La Ville de Paris poursuit par ailleurs d'autres actions de coopération décentralisée – sans partenariat avec des ONG humanitaires - dans le domaine de l'eau, pour lesquelles elle fait appel à d'autres partenariats financiers (avec l'AFD notamment) et techniques (avec sa propre régie municipale en charge de la production et de la production d'eau dans Paris : Eau de Paris, des prestataires privés, des ONG locales ou des Universités).

La région Ile de France

Parmi les dispositifs d'appel à projets de solidarité internationale mis en place par la Région Ile de France, 3 concernent les ONG humanitaires :

L'appel à projets « Solidarité internationale »

Il est doté d'un budget de l'ordre de 500 000 € et permet aux ONG basées en Île-de-France de recevoir un cofinancement de l'ordre de 50 à 100 000 € pour leurs projets dans les pays en développement et les zones de conflit.

Il a pour vocation de couvrir les grands domaines de la solidarité internationale et de l'aide au développement. Des actions concernant les questions d'environnement (lutte contre la désertification, accès à l'eau, préservation des forêts et reforestation, gestion des ressources naturelles), la santé (notamment la lutte contre le VIH), la sécurité alimentaire sont notamment éligibles. Il est précisé qu'il doit répondre à un besoin exprimé par les autorités locales étrangères et doit présenter un intérêt local et des retombées sur le territoire francilien.

Le cofinancement apporté par la Région ne peut dépasser 50% du projet mais l'analyse des subventions attribuées montre que, dans les faits, le cofinancement de la Région est beaucoup plus faible. Ainsi pour 2013, il représente 13% du cout total de projets (0,56 M€ de subvention pour 4,4 M€). Cet outil est donc majoritairement utilisé en complément de financements conséquents attribués par des bailleurs institutionnels tels qu'EuropeAid par exemple.

Ce dispositif, assez récent, a été créé en novembre 2010. Il est très sélectif et a financé sur 3 ans de fonctionnement, 4 projets mis en œuvre par des grandes ONG humanitaires (Médecins du Monde (MDM) et Solidarités Internationale (SI) en 2011,

le Secours Catholique et Action contre la Faim (ACF) en 2012), pour un montant global de l'ordre de 130 000 €, soit à peine 8% de l'enveloppe totale²⁴.

Le dispositif d'aide à la reconstruction

Il est destiné à financer des interventions de post urgence auprès des populations victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés est doté d'un budget de 300 000 € annuel. Les ONG sont éligibles et peuvent déposer des demandes.

Dans les faits, le recours des ONG à ce fonds semble très variable et peu usité : des subventions ont été accordées en 2010 à Action contre la Faim (ACF) pour Haïti (100 000 €), en 2011 à Première Urgence pour le Pakistan (100 000 €) et à la Croix Rouge Française (CRF) pour un programme de sécurité alimentaire en Tanzanie (148 000 €), en 2012 à Médecins du Monde (MDM) pour l'aide au réfugiés syriens (50 000 €).

Depuis 2010, la Région s'est beaucoup concentrée sur la reconstruction en Haïti (avec des partenaires haïtiens (ONG CRESFED) ou français (CCFD, GRET, Secours Laïque) mais a aussi soutenu des interventions dans quelques autres pays tels le Pakistan ou le Mali plus récemment.

Le fonds d'intervention d'urgence

Il finance des actions d'urgence et est doté d'un budget annuel de 100 000 €.

Médecins du Monde (MDM) a ainsi obtenu une subvention de 50 000 € pour les réfugiés syriens en 2012, Solidarités International (SI) une subvention de 50 000 € en 2013 pour une aide d'urgence destinée aux Philippines.

Il est à noter que, dans son projet budgétaire 2014²⁵, la Région Ile de France prévoit une diminution de l'enveloppe consacrée à la solidarité internationale qui décroît à

²⁴ En 2011, 33 projets reçus. Financement de 13 projets, dont un projet mis en œuvre par MDM au Zimbabwe (50 000 €) et un projet de sécurité alimentaire mis en œuvre par Solidarités International au Libéria (40 000 €). En 2012, 80 projets reçus. Financement de 12 projets, dont un projet d'accès à l'eau mis en œuvre par le Secours Catholique en Ethiopie (20 000 €) et un projet de prévention de la malnutrition aigue mis en œuvre par ACF au Burkina Faso (20 000 €). En 2013, 86 projets reçus. Financement de 9 projets exclusivement mis en œuvre par des ONG spécialisées sur une thématique ou un pays, ou des associations de développement (aucun financement de grande ONG humanitaire).

²⁵ Dans son projet de budget 2014 (<http://www.iledefrance.fr/sites/default/files/mariane/RAPCR114-13B03-B03RAP.pdf>), la Région Ile de France précise qu'elle « fait le choix de concentrer l'action internationale sur ses zones de coopération prioritaire et d'y renforcer les actions de solidarité. Elle a par ailleurs décidé de poursuivre la baisse des dépenses d'investissement amorcée dans les exercices budgétaires précédents. Ainsi, les lignes dédiées à la coopération décentralisée intégreront donc une partie des crédits alloués jusque là au dispositif Solidarité internationale. Cette action n'est plus dotée en AP et ne donnera donc pas lieu en 2014 à un nouvel appel à projets. Seuls sont maintenus les crédits de paiement nécessaires au versement des subventions accordées dans le cadre du dispositif éponyme lors des précédents exercices ».

2,75 M€, alors que le budget 2013 était de 3,85 M€. Le fonds d'aide à la reconstruction est réduit à 100 000 € annuel (alors qu'il était de 300 000 € pour 2013), le fonds d'intervention d'urgence restant de 100 000 €.

Enfin, le dispositif « solidarité internationale » disparaît pour être intégré dans les actions de coopération décentralisée.

Les collectivités territoriales en Rhône-Alpes

La région Rhône Alpes privilégie de manière le soutien et la coopération avec des ONG implantées sur son territoire. A titre d'exemple, Handicap International (HI) a ainsi bénéficié en 2012 de plus de 430 000 € de subvention, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (ONG de développement) de 600 000 € et l'organisme de formation aux métiers de l'humanitaire BIOFORCE de 1,2 M €.

Le fonds régional d'urgence de la Région

La Région Rhône-Alpes, en complément de son action en matière de coopération décentralisée, dispose d'un fonds régional d'urgence destiné à répondre aux crises humanitaires déclenchées par des événements climatiques, géologiques ou sociaux dévastateurs.

Celui-ci a été créé en 2004, suite au Tsunami ayant frappé l'Asie du Sud et au fort écho de solidarité qu'il avait déclenché chez les Rhônealpins. Ce fonds, doté annuellement de 100 000 €, est destiné à accompagner financièrement les associations de solidarité Rhône-Alpes, spécialisées dans l'urgence, dans leurs missions auprès des populations victimes de catastrophes naturelles ou de conflits

Ainsi, Atlas Logistique et Triangle Génération Humanitaire (TGH) ont bénéficié chacune d'une aide de 20 000 € en 2011 lors de la crise libyenne, Handicap International et d'autres ONG locales présentes aux Philippines avant le passage du typhon en 2013 ont bénéficié d'un financement global de 64 000 €.

Le fonds a aussi été mobilisé en 2012 pour le Mali, en complément d'un financement de 367 000 € dans le cadre de la coopération institutionnelle que mène la région Rhône-Alpes avec celle de Tombouctou

La région apporte aussi une aide aux ONG en soutenant des formations initiales et continues aux métiers de la coopération internationale, par exemple BIOFORCE, et en apportant du conseil, via RESACOOOP (Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale) et un espace de dialogue entre les différents acteurs de l'aide, notamment les collectivités territoriales et les ONG.

Le fonds de solidarité et de développement durable pour l'eau de la communauté urbaine de Lyon

La communauté urbaine de Lyon regroupe 58 communes et forme le Grand Lyon. Elle a créé en 2004 un Fonds de solidarité et de développement durable pour l'eau, doté d'un budget annuel de 1 050 000 €, alimenté conjointement et de manière paritaire par le Grand Lyon (qui abonde à hauteur de 350 000 €), ses gestionnaires délégués de l'eau potable (Veolia Environnement et la Lyonnaise des Eaux) et l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse. Celui-ci s'appuie sur la loi Oudin-Santini permettant aux collectivités territoriales de consacrer jusque 1% de leur budget « eau » à des actions de solidarité internationale dans ce secteur.

Le financement peut se situer dans une fourchette de 10 000 à 150 000 € pour des projets n'excédant pas 18 mois. 17 pays sont éligibles. 20 projets sont soutenus annuellement (pour 30 à 45 dossiers déposés). Les financements du fonds Eau cofinancement en moyenne 25% des projets.

Ainsi en 2012, Acted a bénéficié d'une subvention de 99 500 € pour un projet à Port au Prince en Haïti, Solidarités International (SI) de 75 000 € pour un projet dans les Nippes en Haïti, le GRET de 50 000 € pour le Sénégal, ou bien encore le Secours Catholique de 80 000 € pour un projet au Togo.

Éléments d'analyse 3

- La Ville de Paris, la Région Ile de France et les collectivités Rhône alpines ont créé des dispositifs financiers dédiés aux situations d'urgence, de post crise et de reconstruction, qui s'adressent tout particulièrement aux ONG humanitaires françaises,
- La ville de Paris a des partenariats avec la majorité des principales ONG humanitaires françaises du fait d'outils de financements dédiés,
- La densité d'associations et d'ONG en région francilienne rend malgré tout l'accès aux fonds de la Région Ile de France assez compétitif et ceux-ci semblent menacés de réduction du fait de la crise économique touchant la France,
- Les collectivités Rhône alpines ont développé des partenariats soutenus avec les ONG humanitaires présentes sur leur territoire, mais aussi plus largement avec les acteurs impliqués dans la solidarité internationale au sens large.

Les partenariats dans le domaine de l'eau et l'assainissement

La loi Oudin-Santini du 9 février 2005 qui autorise les collectivités territoriales françaises, les établissements publics intercommunaux et les syndicats des eaux et/ou d'assainissement à mobiliser jusqu'à 1% de leur budget eau et assainissement pour financer des actions de coopération internationale dans ces secteurs, a permis aux collectivités territoriales de dégager des fonds supplémentaires pour manifester leur solidarité internationale.

La loi Oudin-Santini

Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Celle-ci a favorisé l'apparition de nouveaux dispositifs de financements spécifiques au domaine de l'eau et à l'assainissement tels que la mise en place d'appels à projets ou de fonds dédiés ouverts aux collectivités territoriales et aux ONG, impliquant parfois des partenariats entre les deux.

Comme vu précédemment, les grandes collectivités territoriales (Ville de Paris, Grand Lyon) ont ainsi créé leur fonds Eau de manière pérenne.

Les agences de l'eau ont, quant à elles, toutes créé des appels à projets, même si elles ne peuvent pas mettre en œuvre leur financement de manière autonome et que leur participation est toujours adossée à celle d'une collectivité française.

Depuis l'adoption de cette loi, le dispositif connaît une montée en puissance constante.

L'analyse effectuée par le PS-Eau, dans le cadre de son bilan annuel, indique que la mise en œuvre de cette loi a permis de dégager, en 2012, 22,8 M€ de fonds supplémentaires pour le secteur de l'eau, sur un total de 28,3 M€ collectés, soit 80% de la contribution totale à la coopération décentralisée.

Les fonds des collectivités territoriales dédiés à la coopération internationale dans le domaine de l'eau sont en constante augmentation depuis 2007. En 5 années, ils ont quasiment doublé.

Cette hausse est due en très grande partie à la contribution des 6 agences de l'eau françaises, qui est passée de 5,6 M€ à 15,7 M€ de 2007 à 2012, celles-ci ayant progressivement augmenté leur abondement pour se rapprocher du plafond de 1% fixé par la loi Oudin.

Les collectivités françaises quant à elles ont une contribution qui a augmentée de manière plus mesurée, et elles sont loin d'atteindre le plafond de 1% dédiée à l'eau, ce qui permet de laisser espérer une marge de progression potentielle pour l'avenir. Les régies des eaux et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont des contributions qui restent constante depuis 2010.

Les premiers éléments collectés pour l'année 2013 semblent montrer que les fonds dédiés à l'eau et à l'assainissement sont en stagnation, voire en légère baisse, probablement en raison du contexte électoral français mais aussi de la crise économique.

Le collectif « Coalition Eau²⁶ », qui regroupe 28 ONG actives dans le secteur, estime, sur la base des chiffres 2009 du marché de l'eau et de l'hypothèse d'une généralisation du 1% solidaire, tous secteurs et dispositifs confondus, que le potentiel de financement est de 116 M€, dont 46 M€ relevant des collectivités territoriales, 18 M€ des agences de l'eau et 52 M€ des entreprises délégataires²⁷.

Mais ce chiffre a probablement une dimension très théorique et semble très difficile à atteindre pour plusieurs raisons :

- La quasi totalité des grandes collectivités territoriales utilisent le 1%,
- Les petites communes ne peuvent que collecter des sommes modestes difficilement mutualisables,
- La capacité d'absorption de gros montants par les opérateurs peut être un facteur limitant,
- Les agences de l'eau ont lié l'octroi de leurs subventions à une participation des collectivités territoriales qui devraient alors mobiliser elles mêmes des financements importants.

²⁶ <http://www.coalition-eau.org>

²⁷ Bien que les entreprises délégataires ne soient pas concernées par les dispositifs liés à la mise en œuvre des lois Oudin et Thiollière, Coalition Eau milite pour que celles-ci soient plus sollicitées et que leur mobilisation pour la solidarité internationale, qui s'exprime principalement via leurs fondations, le bénévolat ou le mécénat d'entreprise, soit plus conséquente, en rapport avec leur chiffre d'affaires dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Leur contribution était estimée par le Ps-Eau à 5,3 M€ en 2011.

Les agences de l'eau, prescripteurs du dispositif

Les 6 agences de l'eau françaises sont des établissements publics du Ministère chargé du développement durable, en charge de la gestion et du maintien de la qualité des eaux. Elles sont au nombre de 6, organisées en bassins hydrographiques.

Elles perçoivent annuellement auprès des usagers des recettes fiscales de l'ordre de 1,8 MM€, dont 1% peut être consacré à l'action internationale le cadre de l'application de la loi Oudin Santini.

Cette action internationale se divise globalement en deux grands pôles : la coopération institutionnelle et la solidarité internationale (qui peut faire intervenir des ONG aux cotés des CT) dans pour des projets concernant l'eau et l'assainissement (accès à l'eau potable et à l'assainissement, limitation des pollutions, gestion économe de la ressource hydrique, préservation des milieux aquatiques, éducation à la santé et à l'environnement).

Les agences se sont engagées, lors du Forum mondial de l'Eau de 2012, à répondre à la demande formulée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution du 26 juillet 2010, c'est-à-dire à octroyer 1% de leurs ressources financières pérennes pour des actions de coopération internationale, d'ici 2015, soit environ 20 M€ annuel, dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

En 2012, ce montant a été de 15,7 M€. Il est à noter, que dans le domaine de la coopération décentralisée en eau et assainissement, les 6 agences apparaissent dans les 9 premiers contributeurs, les 4 agences de Seine-Normandie (5 M€ de subvention), Rhône-Méditerranée et Corse (3,63 M€), Adour-Garonne (3,13 M€) et Loire Bretagne (1,83 M€) occupant les 4 premières places²⁸.

Les agences s'engagent aux côtés de maitres d'ouvrage publics ou privés de leur bassin, collectivités territoriales, distributeurs d'eau, ONG. Elles ont toutes mises en place des appels à projets comportant une clause stipulant que le financement d'action d'ONG ne peut se faire qu'en partenariat avec une collectivité territoriale française. Elles agissent de manière concertées et se sont réparties leurs zones d'intervention respectives.

Les subventions accordées le sont dans le cadre de la coopération décentralisée des collectivités territoriales, qui associent souvent dans la mise en œuvre des ONG de développement. Elles ne sont donc pas majoritairement fléchées vers les ONG humanitaires mais peuvent néanmoins s'adresser à elles dans des contextes

²⁸ Voir bilan 2012 Ps-Eau, *La coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, Juin 2013

d'urgence ou de reconstruction pour des montants significatifs qui viennent souvent compléter des financements européens ou internationaux.

Jusqu'à présent, hormis pour l'urgence due au typhon Hayan ayant frappé les Philippines pour laquelle quelques ONG ont obtenu une subvention globale de l'ordre de 0,5 M€ de l'ensemble des 6 agences, les ONG humanitaires ne semblent avoir que modérément utilisé ces sources de financement, mais une dynamique de partenariat se développe rapidement.

Action contre la Faim (ACF) a associé ces acteurs, grâce à des partenariats avec des collectivités territoriales, à quelques uns de leurs projets de long terme à Madagascar, au Timor et en Mongolie. Le Secours Populaire français et le Secours Catholique ont eu aussi recours à ces subventions pour des projets au Congo Brazzaville et en République Démocratique du Congo.

La plupart des appels à projets que publient les agences de l'eau proposent des subventions de l'ordre de 50 000 à 100 000 € annuels, avec deux exceptions notables pour les deux plus grandes agences de Seine Normandie et Rhône Méditerranée et Corse qui peuvent mobiliser des fonds beaucoup plus importants (400 000 € pour cette dernière par exemple).

Le cofinancement à apporter est de l'ordre de 50 %, parfois moins pour certaines actions particulières et certaines agences (formation, études préalables). Il doit souvent comporter une participation « significative » de la collectivité territoriale engagée dans le projet, qui reste toujours à l'appréciation des comités de décision des agences. Toutes privilégient des programmes pluriannuels. Les agences financent en moyenne entre 25 et 80 projets annuels, selon leur budget.

Les 6 agences ont toutes une page de leur site internet dédié à la solidarité internationale où elles engagent collectivités territoriales et associations à soumettre des projets.

L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse est particulièrement proactive dans la recherche de partenaires et propose même aux collectivités territoriales une « *offre de projets adaptés à leurs besoins et leurs capacités et une mise en relation possible avec des partenaires d'accompagnement et de mise en œuvre* »²⁹.

La récente déconcentration de l'instruction des projets de solidarité internationale au niveau des délégations des agences de l'eau, qui était précédemment confiée à un responsable de l'action internationale au sein de chaque agence, est un facteur de risque pour le dynamisme du dispositif, et sa fluidité de mise en œuvre car on peut craindre que le fait de confier l'instruction des dossiers à des personnels dont ce n'est pas la mission principale, mais uniquement une mission annexe supplémentaire, nuise à leur bon fonctionnement.

²⁹ <http://www.eaurmc.fr/index.php?international>

Une évaluation interne de la politique de solidarité internationale de l'agence Adour-Garonne réalisée en 2013³⁰ montre que l'engagement en matière de solidarité internationale des collectivités territoriales de cette région en utilisant des financements de l'agence reste faible. L'agence Rhin-Meuse fait état du même constat de faible implication des collectivités territoriales dans son compte-rendu d'activité annuel 2013.

Les causes de ce faible investissement des collectivités territoriales semblent être dues à :

- Un non engagement lié à un déficit d'informations sur les différentes modalités d'intervention à l'international,
- Une faible priorité donnée à l'action internationale au sein de ces collectivités par manque de volonté politique,
- La crainte d'une lourdeur de l'investissement financier dans un contexte de crise et de non-acceptation par des administrés de plus en plus regardants sur les dépenses des collectivités.

L'eau et l'assainissement : une problématique primordiale ayant engendré un fonctionnement multi acteurs original et prometteur

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement comme la première cause de mortalité au monde. On estime à 1,1 milliard le nombre de personnes privées d'un accès convenable à l'eau potable et à 2,6 milliards le nombre de personnes ne disposant pas d'assainissement.

Devant ce constat, la communauté internationale s'est donnée comme Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population mondiale qui n'a pas un accès durable à l'eau et à l'assainissement ; cela implique, au regard de la croissance démographique, de desservir 1,6 milliard de personnes en eau potable et 2,2 milliards en assainissement.

Les premiers résultats enregistrés sont très en deçà des objectifs et il est estimé pour l'instant qu'ils ne seront atteints au mieux qu'en 2040 pour l'eau et en 2076 pour l'assainissement.

Cet enjeu majeur a engendré une mobilisation spécifique à l'échelle internationale. Au niveau français, il a créé une dynamique originale et spécifique, qui outre le développement de la loi Oudin-Santini, a favorisé la mise en place d'un réseau multi acteurs et d'événements fédérateurs.

Le programme solidarité Eau (Ps-Eau)

³⁰ Evaluation de la politique « Solidarité internationale » de l'agence de l'eau Adour-Garonne – *Synthèse et recommandations* - 2013

Créé à l'initiative des pouvoirs publics français en 1984, le Ps-Eau³¹ est une association dont la mission est l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous. Son objectif est d'accroître et améliorer les actions en faveur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les pays en développement.

Le PS-Eau mène des actions de recherche et développement et d'appui-conseil pour accompagner les acteurs français de la coopération décentralisée et non gouvernementale (collectivités locales et ONG) dans la conception de projets d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et améliorer la cohérence des actions et de promotion de la solidarité internationale pour l'eau.

Il produit et diffuse de nombreux pédagogiques et didactiques sur la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini et ses potentialités, ainsi que des documents d'aide à la conception de projet, au suivi.

Le Ps-Eau a notamment mis en place sur 7 pays "focus" (Madagascar, Burkina Faso, Mali, Haïti, Sénégal, Niger, Maroc) des cadres de concertation qui permettent de faciliter la diffusion d'information, l'échange d'expériences et la mise en cohérence dans actions entre les différents acteurs, français, internationaux et locaux, intervenant dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

Le Partenariat Français pour l'Eau (PFE)

Le Partenariat Français pour l'Eau³² est une plateforme d'échanges française sur la gouvernance et la gestion des ressources en eau qui rassemble actuellement 120 acteurs français de l'eau intervenant à l'international - ministères, ONG, entreprises, collectivités territoriales, organismes de bassin et organisations scientifiques et techniques - et dont le rôle est de contribuer à mettre l'eau à l'ordre du jour de l'agenda international.

Le PFE élabore des messages consensuels entre ses membres et les diffuse dans les enceintes et les réseaux européens et internationaux, promeut les savoir-faire de ses membres et leurs mises en œuvre avec des partenaires étrangers, contribue à l'inscription de l'eau dans les priorités de l'agenda politique international et de l'action extérieure de l'Union Européenne, valorise les acquis et les engagements français des Forums Mondiaux de l'Eau, constitue un lieu de réflexion prospective, d'échanges d'informations et d'intelligence collective.

Il représente l'outil majeur de mobilisation et de coordination des acteurs intéressés aux problématiques de l'eau et prépare actuellement le 7^{ème} forum de l'Eau. Il milite

³¹ Ps-Eau : <http://www.pseau.org/>

³² PFE : <http://www.partenariat-francais-eau.fr/>

pour que l'Eau devienne un objectif à part entière des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)³³.

Le Forum mondial de l'Eau

Le Forum de l'Eau³⁴ est une rencontre internationale triennale dont la 6^{ème} édition a eu lieu à Marseille en 2012. Le prochain rendez-vous se déroulera à Daegu, en Corée du Sud, en 2015.

Le Forum réunit à la fois des acteurs mondiaux, régionaux et locaux - représentants de gouvernements et d'organisations internationales, élus locaux, entreprises privées, mais aussi ONG et représentants de la société civile - autour des problématiques de l'eau. Il a pour objectif de donner de l'importance à l'eau sur l'agenda politique et de générer une dynamique internationale sur les questions s'y rapportant, de débattre des solutions à mettre en œuvre et de formuler des propositions concrètes et de les promouvoir.

Les travaux du 6^{ème} forum ont notamment abouti à la formulation de 12 priorités d'action (parmi lesquelles figure la prévention aux risques et aux crises liées à l'eau) et de 3 conditions de succès déclinées en objectifs communs, de plus de 1 500 solutions présentées sur le site du Forum, de multiples engagements pris par un grand nombre d'acteurs présents, d'une déclaration ministérielle adoptée qui, pour la première fois, aborde les situations d'urgence humanitaire et la nécessité de coordonner effectivement la reconstruction en sortie de crise³⁵.

Eléments d'analyse 4

- La loi Oudin-Santini est un outil majeur dans la mobilisation de fonds pour la solidarité internationale, dédiée au secteur de l'eau et l'assainissement, dans des situations d'urgence de reconstruction ou de développement,
- Les agences de l'eau sont des acteurs pivot pour sa mise en œuvre et sont très proactives, elles ont presque atteint leur niveau de mobilisation financier maximum (c'est-à-dire 1% de leur budget),
- Le financement des agences de l'eau, hors situation d'urgence humanitaire, est conditionné à un partenariat de l'association avec une collectivité territoriale,

³³ L'accès à l'eau et à l'assainissement est actuellement un sous objectif de l'objectif 7 : préserver l'environnement

³⁴ 6^{ème} Forum de l'Eau : <http://www.worldwaterforum6.org/fr/accueil/>

³⁵ Voir le bilan du 6^{ème} forum de l'Eau sur le blog d'Alain Boinet « *Défis humanitaires* », <http://www.alainboinet.com/>

- La croissance de fonds est maintenant liée à la mobilisation des collectivités territoriales, dont plusieurs analyses soulignent la faiblesse d'engagement pour des raisons multiples (manque de volonté politique des élus sur les questions de solidarité internationale, contexte économique français défavorable, méconnaissance des mécanismes institutionnels),
- L'effet levier possible au niveau des collectivités territoriales est considérable ; il est estimé à 1 pour 4 : 1 € apporté par une collectivité territoriale permet de lever 3 € de cofinancement (notamment auprès des agences de l'eau et d'autres collectivités)³⁶.

- Le développement des partenariats dédiés au secteur de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la loi Oudin-Santini est conditionné à la volonté politique des collectivités territoriales à s'y engager.
- Il nécessite un effort de pédagogie, et certainement de coordination accrue, de la part de tous les acteurs du secteur : ONG humanitaires, coordinations spécialisées notamment Ps-Eau, PFE et Coalition Eau, agences de l'eau.

Deux fonds spécifiques auxquels peuvent abonder les collectivités territoriales françaises

Les fonds de solidarité créés par Cités Unies France

Cités Unies France (CUF) est une association regroupant environ 500 collectivités territoriales autour des questions de coopération décentralisée et de solidarité internationale.

Traditionnellement axée sur les questions de développement organisé autour des partenariats entre collectivités, CUF a depuis plusieurs années la volonté de promouvoir et développer la coopération décentralisée des collectivités territoriales dans les situations de crises et de post crise selon deux axes majeurs : approfondir et renforcer la notion de prévention dans le cadre des partenariats existants et réagir ensemble face à une catastrophe

³⁶ Effet levier calculé sur un échantillon de 44 projets d'envergure et de types divers. Il est à noter que la variation est très forte puisque l'effet levier le plus faible est de 1,5 et le plus fort de 33. Dussaux V., Noblot C., (Ps- Eau), *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, AFD, Juin 2010

Dans cette optique, elle a créé depuis une quinzaine d'années, à l'occasion de catastrophes naturelles ou à de situations de guerre ou de crise, plusieurs fonds de solidarité, souvent à la demande de ses adhérents. Ces fonds sont destinés à des actions de reconstruction, de réhabilitation des services publics ou de remise en fonctionnement de collectivités territoriales. Selon le contexte, la mobilisation a pu varier de 5 à 200 collectivités territoriales investissant dans le dispositif³⁷, le plus important élan commun ayant été atteint lors du tremblement de terre en Haïti en 2010³⁸.

Quelques exemples de fonds récents et d'actions menées

Le fonds de solidarité Haïti créé après le séisme qui a frappé ce pays en janvier 2010 a permis de collecter très rapidement 684 000 € auprès de plus de 200 collectivités territoriales françaises. L'utilisation de ces fonds a été consacrée à la reconstruction des services publics locaux (écoles et lycée), le renforcement des collectivités territoriales haïtiennes et la reconstruction d'équipements municipaux, qui ont débuté plus de 2 années plus tard, avec le soutien financier conséquent de la Fondation de France qui a abondé au projet à hauteur de 980 000 €.

Le fonds de solidarité Pakistan créé en 2010 pour venir en aide au Pakistan touché par de très fortes inondations et crues a permis de collecter 73 000 €. Celui-ci est dû à la mobilisation exclusive des élus d'une vingtaine de collectivités territoriales françaises alors même que les régions impactées par la catastrophe ne représentaient, ni pour le CUF ni pour les collectivités territoriales françaises, une zone de coopération décentralisée française. Ce fonds a permis la réalisation d'un projet de distribution de semences et de formation à la culture potagère et la réhabilitation de canaux d'irrigation dont la mise en œuvre a été confiée à l'ONG Acted.

Le fonds de solidarité Mali créé en 2012 a permis de collecter en une année environ 100 000 €, auprès de 13 collectivités. La région des Pays de la Loire a versé la moitié de cette somme (50 000 €), la contribution des autres collectivités a été en moyenne de 4 000 €.

Ce fonds est toujours en cours d'exécution ; il a pris des orientations en matière d'action dans les domaines de l'éducation, de l'équipement de mairies touchées par le conflit, de contribution à la cohésion sociale, de réponse à des situations

³⁷ Gallet B. (CUF), *L'action des collectivités territoriales à travers le dispositif fonds de solidarité de Cités Unies France, Capitalisation d'expérience (document de travail)*, Juillet 2014

³⁸ Il est à noter que les collectivités territoriales, qui abondent de manière variable selon les contextes à ces fonds, continuent le plus souvent dans le même temps leur propre coopération.

d'urgence localisées, d'activités génératrices de revenus à faible investissement initial.

La mobilisation des collectivités territoriales françaises durant la Crise au Mali

A l'occasion de la crise qui a frappé le Mali en 2012, CUF a produit, à la demande du MAEE, plusieurs analyses sur la poursuite des partenariats de coopération décentralisée entre collectivités locales françaises et maliennes durant cette période³⁹. (Pour rappel, le Mali est un des pays qui compte le plus grand nombre de partenariats entre collectivités françaises et maliennes ; l'atlas de la coopération décentralisée recense, en 2014, 160 collectivités territoriales françaises engagées dans 346 projets de coopération).

L'analyse met en évidence les points suivants :

- Dans leur grande majorité, les collectivités territoriales ont maintenu leurs partenariats durant cette période. Les activités de terrain ont néanmoins souvent été ralenties (et les consommations des budgets afférents réduites) et certaines actions ont été adaptées (substitution des missions de Français au Mali par des missions des Maliens en France).

- Des actions d'urgence concernant principalement des questions de sécurité alimentaire et d'appui aux réfugiés et déplacés ont été financées par certaines collectivités territoriales avec, dans de très rares cas, des subventions supplémentaires, pour des montants relativement modestes en comparaison avec les montants globaux dédiés à la coopération décentralisée. La plupart des collectivités n'ont pas mis en œuvre d'actions d'urgence spécifiques.

A titre d'exemple, la Ville d'Angers a consacré 25 000 € à des actions d'urgence, le Conseil général d'Ille et Vilaine 55 000 €, le Conseil général de l'Essonne 50 000 €, la ville de Montreuil 20 000 €, la ville d'Angoulême 7 500 €.

- Ces actions d'urgence ont été, dans l'immense majorité des cas, mis en œuvre par les partenaires maliens eux-mêmes ou par des associations locales. Il n'y a pas eu de financement dédié à des ONG humanitaires (à l'exception du Conseil général de l'Essonne qui a attribué 25 000 € à Médecins sans Frontières (MSF) pour une action déjà inscrite dans la programmation de l'ONG).

³⁹ Voir notamment « *Les collectivités françaises au Mali : Repères pour la coopération décentralisée franco-malienne en temps de crise* », CUF, 2013 et le document annexe « *La coopération décentralisée franco-malienne en temps de crise (2012-2013)*, Initiatives recensées par le pôle Afrique de Cités Unies France d'avril à juillet 2013.

- Le fonds de solidarité Mali créé a permis de collecter en une année environ 100 000 €, auprès de 13 collectivités. La région des Pays de la Loire a versé la moitié de cette somme (50 000 €), la contribution des autres collectivités a été en moyenne de 4 000 €. Ce montant s'ajoute au 500 000 € (estimation CUF) de financement que les collectivités territoriales ont apporté durant cette période.
- Durant la même période les agences de l'eau ont poursuivi leurs engagements financiers (pour 15 projets) à hauteur de 1,085 M€.

Le fonds de solidarité Philippines créé après le passage du typhon Hayan en novembre 2013 a permis de collecter 280 000 € auprès de 48 collectivités (soit des contributions moyennes de l'ordre de 5 700 €). Une mission exploratoire du CUF menée en mai 2014 a proposé au comité des donateurs l'utilisation de ces fonds dans le cadre d'un projet de reconstruction d'un village et de renforcement de la résilience des populations locales. Le partenaire identifié est la plateforme « France-Philippines United Action », issue d'une initiative française initiée par la chambre de commerce française basée à Manille.

Les modalités d'action de collectivités territoriales à travers les fonds de solidarité CUF

Chaque contexte donne lieu à des modalités d'action différentes selon le niveau de développement de la zone concernée par la crise, le type de crise et bien sûr l'existence ou non de partenariats de coopération décentralisée.

Les collectivités territoriales françaises ont un rôle de maître d'ouvrage (via le comité de pilotage de chaque fonds) et accordent une place centrale aux autorités locales touchées par la crise. Les maîtres d'œuvre des projets peuvent être, selon les circonstances, les autorités locales elles-mêmes, des opérateurs locaux, parfois associatifs, ou bien des ONG internationales.

Le Faceco

Le Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (Faceco) est un outil récent, créé à l'initiative du Ministre des Affaires Etrangères Laurent Fabius en mars 2013 lors de la crise Malienne⁴⁰. Il s'inscrit dans le concept de « diplomatie démultipliée » prôné par le gouvernement et a pour objectif affiché d'éviter la dispersion des moyens et de coordonner au mieux la réponse d'urgence française. On peut aussi

⁴⁰ Allocution du ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, Mali/Conférence sur le développement, Lyon, 19.03.2013

penser qu'il permet au MAEE de récupérer à moindre coût des moyens d'action supplémentaire dans un contexte de restriction budgétaire global.

C'est un fonds de concours permanent géré par le Centre de crise du MAEE et dédié aux collectivités territoriales qui souhaitent y abonder pour apporter une aide d'urgence aux victimes de crises humanitaires à l'étranger dans le cadre de la loi Thiollière.

Le Faceco est adossé au Fonds d'urgence humanitaire, d'un montant annuel moyen de 10 M€, qu'il vient compléter, modestement, et a pour vocation à être utilisé pour les crises soudaines ou durables. Concrètement, ces fonds sont utilisés par le CDC pour financer directement une ONG sur place ou mutualiser les moyens, par exemple pour envoyer du matériel. Le CDC est garant de leur utilisation, assure le suivi des actions menées sur le terrain et transmet les informations aux collectivités territoriales.

Dans les faits, la collecte dépend considérablement de l'élan de mobilisation des collectivités territoriales et de leurs administrés, c'est-à-dire du retentissement sur l'opinion publique des crises et du sentiment de proximité existant ou non entre les pays touchés et les français.

Le Ministre sollicite directement les collectivités territoriales pour certaines crises. Le message d'appel à solidarité est aussi relayé par le CUF ou les réseaux d'appui à la coopération décentralisée qui diffusent largement l'information.

Le Faceco permet néanmoins de collecter des dons de très petits montants provenant de collectivités territoriales de tailles très variables.

Ainsi par exemple, suite au typhon Hayan ayant frappé les Philippines en novembre 2013, le FACECO a permis de recueillir environ 320 000 € provenant de 30 collectivités territoriales. Cette somme a été constituée par deux subventions importantes de 50 000 € provenant respectivement de la communauté d'agglomération du territoire de la cote ouest de La Réunion, et du Conseil régional des pays de la Loire, mais aussi par d'autres beaucoup plus modestes telles que la subvention de 50 € de la commune de Pruillé dans le Maine et Loire, de 300 € de la commune de Bonneuil-Matours dans la Vienne, de 500 € de la commune d'Issy-Levêque en Bourgogne ou celle de 1 000 € de la commune de Montagnac dans l'Hérault.

Ces montants ont permis de cofinancer deux actions de post urgence menées par des ONG françaises : un programme de construction et d'équipement de 80 bateaux de pêche et de distribution de matériel de culture à 350 familles réalisé par Triangle Génération Humanitaire (TGH) pour un montant global de 250 000 € (dont 100 000 € de cofinancement apporté par la Fondation de France) et un programme de

reconstruction et d'aide à la reprise d'activités économiques similaire mené par Handicap International (HI).

Mais cette mobilisation financière est très variable selon le type de crise et l'élan de générosité qu'elle suscite dans l'opinion. Ainsi en 2010, suite au séisme qui avait secoué Haïti, le fonds de concours (préexistant au Faceco et ouvert pour cette crise) avait recueilli près de 2 M€ alors que l'appel à solidarité aux populations philippines n'a recueilli, comme on l'a vu précédemment, que 320 000 €.

De même l'appel à solidarité du Ministre des affaires étrangères français pour la crise syrienne n'a pas réussi à mobiliser fortement, ni à faire perdurer les subventions dans le temps malgré des besoins persistants.

Eléments d'analyse 5

- Ces deux fonds spécifiques, qui font appel à la générosité des collectivités territoriales en cas de crise humanitaire, sont grandement tributaires de leur capacité à susciter l'émotion de la société française et, indirectement, de la nature des crises et de la médiatisation qui en résulte,
- Pour mobiliser les collectivités territoriales, CUF et le CDC bénéficient du relais des associations spécialisées telles que l'AMF, l'ADF, l'ARF qui diffusent l'information via leurs sites internet nationaux et locaux notamment,

Les fonds CUF

- Les fonds de solidarité créés par CUF sont dédiés aux financements d'actions de reconstruction.
- Le choix d'affectation de ces fonds et la mise en œuvre des projets sélectionnés sont soumis à une gestion collégiale du comité des donateurs (comité de pilotage), ce qui complexifie certainement l'intervention, mais permet aux collectivités territoriales françaises et au CUF de placer la relation partenariale et la gouvernance locale au centre de l'action.
- Selon les contextes, les collectivités territoriales font appel à différents maîtres d'œuvre, parmi lesquels peuvent figurer les ONG humanitaires françaises. Ces dernières seront d'autant plus impliquées que la coopération décentralisée dans le pays concerné est faible et que l'ONG a elle-même une légitimité de terrain.

Le fonds Faceco

- Le fonds Faceco, géré par le CDC, est dédié à l'action d'urgence ou de post-urgence. Adossé au FUH, il peut compléter, modestement, des actions financées par ce dernier et mises en œuvre par des ONG humanitaires françaises,
- Il apporte aux collectivités territoriales une garantie de l'utilisation de leurs subventions, et permet de collecter des subventions même de montant très modeste.

2.3. MOTIVATION DES ONG ET MOYENS DEDIES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Des motivations variées

Le partenariat des ONG avec les collectivités territoriales est, comme on l'a vu, un phénomène qui prend régulièrement de l'ampleur et dont les motivations sont multiples. On peut citer ainsi quatre éléments directeurs

La diversification d'origine des ressources

Le partenariat financier avec les collectivités territoriales participe à leur stratégie de diversification des ressources financières, et donc, au renforcement de leur autonomie et indépendance d'action. Il entre dans le champ des partenariats multiples que cherchent à nouer nombre d'ONG avec des entreprises, fondations, grands donateurs, ou donateurs privés (les appels à la générosité publique).

Cette diversification revêt une importance stratégique pour certaines ONG dont le modèle économique induit une dépendance forte aux financeurs institutionnels.

Pour ces associations, il faut trouver en permanence des sources de financement privés permettant de mitiger la provenance des fonds publics ainsi que des cofinancements aux projets financés par des bailleurs institutionnels tels que l'Union Européenne ou différentes coopérations bilatérales..

Au fil de la croissance de ces ONG, ces cofinancements à identifier - qui peuvent composer 5 à 25 % du budget des projets - représentent en valeur absolue des sommes considérables, nécessitant une recherche toujours plus importantes de partenaires financiers nouveaux.

Financements institutionnels et nécessité de recherche de cofinancement

Les financements d'urgence accordés par les bailleurs institutionnels tels que l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO, acronyme anglais), premier financeur mondial de l'aide d'urgence, ou le Fonds d'Urgence Humanitaire (pour la France, avec des montants beaucoup plus modestes) prennent généralement en charge 100% des actions mises en œuvre, sous réserve du respect de modalités contractuelles préalablement définies.

Les financements pour la reconstruction ou le développement, accordés par les bailleurs institutionnels, nécessitent par contre le plus souvent la mobilisation par les opérateurs, dont les ONG font partie, de cofinancements dans des proportions variables.

Ainsi, la direction générale Développement et coopération / EuropeAid (DevCo/EuropeAid) de la Commission européenne finance des programmes de coopération au développement par le biais de programmes thématiques ou géographiques à destination des ONG et d'autres acteurs. Ces financements fonctionnent en partie via des appels à propositions concurrentiels et s'adressent à des programmes de reconstruction ou de développement. Ces appels à propositions comportent dans la majorité des cas un impératif de cofinancement dont le pourcentage varie selon les appels et le contexte, de 5 à 25%.

Au niveau français, l'Agence Française de Développement (AFD) propose certains outils de financements aux ONG, notamment les « appels à initiatives » gérés par la Division du partenariat avec les ONG (DPO) pour lesquels les ONG doivent apporter 50% de cofinancement, dont 15% de fonds privés.

→ Devant ces impératifs de cofinancement imposés par les bailleurs institutionnels pour les actions se situant dans les champs de la post-urgence, de la reconstruction et du développement, la recherche et l'obtention de financements complémentaires, soit en faisant appel à la générosité publique, soit auprès de partenaires tels que les collectivités territoriales, les fondations ou les entreprises par exemple, apparaissent primordiales pour de nombreuses ONG humanitaires françaises car elles déterminent leur capacité à mettre en œuvre ce type de projets.

→ Sans cofinancements obtenus auprès de partenaires, les ONG n'ont d'autre choix que d'apporter ces financements en puisant dans leur fonds propres, ce qui aboutit à fragiliser leur modèle économique, à réduire leur capacité d'intervention et leur autonomie d'action.

→ L'apport de cofinancement notamment par les collectivités territoriales - qui peut paraître modeste en termes de volume financier et de pourcentage en comparaison des budgets totaux de certaines actions - a en réalité un effet de levier considérable et possède un caractère déterminant pour la mise en œuvre de certains projets.

Un levier supplémentaire pour agir dans l'urgence

Lors de situations d'urgence, plusieurs ONG appellent maintenant spécifiquement les collectivités territoriales à participer financièrement aux actions qu'elles mettent en œuvre au même titre que les donateurs privés ou les entreprises en leur adressant de manière individuelle des courriers d'appel aux dons. Celles dont la notoriété est la plus établie sont même directement sollicitées par les collectivités territoriales sans qu'elles aient à lancer d'appels aux dons en leur direction.

Il est à noter que les fonds débloqués par les collectivités territoriales en cas d'urgence le sont dans des délais très courts, qui peuvent être inférieurs à ceux des bailleurs institutionnels classiques d'urgence tels qu'ECHO ou le Centre de Crise français (CDC), soumis à des circuits institutionnels d'autorisation de décaissement plus longs.

Cette mise à disposition très rapide est d'autant plus importante que certaines ONG manquent de liquidités, cruciales pour mettre en œuvre des opérations d'urgence.

Ces fonds provenant des collectivités territoriales, ajoutés à ceux des donateurs privés et parfois aux fonds propres des associations, permettent de mettre en œuvre les premières actions de terrain, de compléter une action en cours (en ajoutant par exemple un nouveau volet au projet) ou d'augmenter le nombre de bénéficiaires d'un projet.

Cette mobilisation des collectivités territoriales peut en outre avoir un effet levier important pour des projets d'eau et assainissement, grâce au concours des agences de l'eau, en application de la loi Oudin-Santini,

Ainsi par exemple, suite au séisme qui a touché Haïti en janvier 2010, Solidarités International (SI) a mobilisé près de 650 000 € auprès de 3 agences de l'eau (Rhône Méditerranée Corse, Seine Normandie et Artois Picardie, soit 620 000 €) et d'une collectivité territoriale (le pays Voironnais qui a apporté 30 000 €) sur un budget total 4,509 M€.

Le financement d'actions de reconstruction, délaissées des bailleurs institutionnels d'urgence ou de développement

Les collectivités territoriales peuvent être aussi sollicitées pour contribuer à la mise en œuvre d'actions dont le financement par les bailleurs institutionnels classiques est très difficile, car exclues de leur mandat respectif. C'est le cas des actions de reconstruction, se situant dans la transition entre l'urgence et le développement, sont souvent délaissées par ces derniers.

Solidarités International a ainsi fait appel au financement des collectivités et des agences de l'eau pour un projet de lutte contre le choléra à Kalémie en République Démocratique du Congo. Il s'agit de mettre en œuvre, aux coté des actions d'urgence classiques (désinfection des foyers, chloration de l'eau...) financées par les bailleurs d'urgence, un programme plus durable consistant en la réhabilitation et l'extension, sur plusieurs années, des réseaux d'eau potable de la ville.

Le multi acteurs : une approche porteuse de multiples potentialités, notamment dans le lien entre action d'urgence et de développement

Solidarités International (SI) est présente en République Démocratique du Congo (RDC) depuis 2000 où elle mène des actions dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement ainsi que dans l'assistance d'urgence aux personnes déplacées victimes du conflit.

L'ONG est pleinement impliquée dans la stratégie nationale d'élimination du choléra dans ce pays⁴¹ et met en œuvre des programmes de réponse d'urgence et de pérennisation des activités de lutte contre le choléra et les maladies hydriques : mise en place de points de chloration, construction ou aménagements de points d'eau durables, construction de latrines et de fosses à déchets, désinfection, formation de comités de gestion de l'eau et prévention aux maladies hydriques.

Parallèlement à ces actions d'urgence récurrentes qui ont un impact à court terme, Solidarités International mène depuis 2008 un vaste projet de réhabilitation du réseau d'eau potable de la ville de Kalémie⁴² (qui compte 250 000 habitants environ), située dans une zone considérée comme prioritaire pour lutter contre la maladie, avec l'objectif de développer la résilience des populations et d'apporter une réponse pérenne.

Pour mener ce projet de long terme, l'ONG a développé une approche multi partenariale qui revêt plusieurs dimensions :

⁴¹ Voir les documents *Les réseaux d'adduction d'eau potable et la lutte contre le choléra en RDC*, Solidarités International, septembre 2010 et *Stratégie de lutte contre le choléra*, Solidarités International, mars 2013 - <http://www.solidarites.org/fr/notre-expertise/nos-publications-techniques>

⁴² Kalémie est une des 7 zones endémo-épidémiques du choléra de cette province du Katanga, située au sud-est de la République Démocratique du Congo, dans la région des Grands Lacs.

- Elle est chef de file du cluster⁴³ Eau Hygiène Assainissement au niveau national et partenaire opérationnel du « Plan stratégique d'éradication du choléra » mis en place par le Ministère de la santé publique,
- Elle poursuit des partenariats techniques et opérationnels avec la Régie de distribution de l'eau (REGIDESO) et Veoliaforce⁴⁴ dans le cadre d'un mécénat de compétences, et mène une collaboration régulière avec Médecins sans Frontières France (MSF-F),
- Elle bénéficie de partenariats financiers multiples, provenant (pour la deuxième phase du projet actuellement en cours) de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, du syndicat des eaux d'Ile de France (SEDIF) et des Agences de l'Eau Rhône Méditerranée Corse et Seine Normandie (qui mobilisent des financements adossés à ceux des collectivités territoriales dans le cadre de la loi Oudin-Santini).
- Au-delà de leur rôle de financeur, les agences de l'eau et le SEDIF, apportent également du fait de leur métier un regard technique sur le projet – même s'il peut être parfois marqué d'un certain manque de sensibilité interculturelle - stimulant pour l'ONG.

Ce type de partenariat axé sur des actions de reconstruction comporte néanmoins deux difficultés majeures inhérentes au cadre actuel existant :

- D'une part, les financements sont accordés sur une base contractualisée annuellement, même si des engagements moraux peuvent exister sur plusieurs années, alors même que les actions de reconstruction (et plus encore de développement) nécessitent un engagement pluriannuel.

Dans ces conditions, leurs renouvellements d'une année à l'autre peuvent être soumis à l'alternance politique française et aux décisions des élus des collectivités territoriales, ce qui crée une insécurité pour le déroulement du projet dans son intégralité et pour l'ONG maître d'œuvre.

- D'autre part, le suivi de plusieurs contrats de financements complémentaires implique une gestion administrative conséquente, consommatrice en temps et moyens, alors même que les projets menés dans de tels contextes sont souvent

⁴³ L'approche « cluster » est basée sur la coordination des interventions selon une approche de responsabilité sectorielle ; elle s'inscrit dans le cadre de la réforme humanitaire adoptée en 2005 au sein des Nations-Unies

⁴⁴ Veoliaforce regroupe des collaborateurs du groupe Veolia volontaires pour effectuer des missions humanitaires

soumis à des modifications ou ajustements opérationnels qui nécessitent la rédaction supplémentaire d'amendements aux contrats.

Les ONG peuvent aussi faire appel aux collectivités territoriales pour mettre en œuvre des projets pilotes, certains pouvant même dépasser le cadre du partenariat financier et revêtir un intérêt programmatique pour les deux partenaires, notamment sur les questions de gouvernance locale.

Un relais de communication vers le grand public et d'autres instances territoriales

Le partenariat avec les collectivités territoriales inclut bien sur un retour d'informations de l'action des ONG vers les collectivités territoriales, qui vont-elles mêmes alors diffuser des comptes-rendus et bulletins d'activités via leurs différents médias traditionnels (site internet, bulletins d'information à l'attention de leurs administrés...). Il peut également se traduire sur certains sujets par des actions de plaidoyer communes.

Sans qu'on puisse chiffrer les retombées, il est probable que cette diffusion d'informations via des nouveaux canaux permet d'accroître, ou de renforcer, la notoriété d'ONG dont beaucoup, à l'exception des quelques grandes ONG telles qu'Action contre la Faim (ACF), Handicap International (HI), Médecins du Monde (MDM) ou Médecins sans Frontières (MSF) restent méconnues du grand public.

Solidarités International (SI) a ainsi réalisé un film documentaire présentant son action de lutte durable contre le choléra en République Démocratique du Congo, grâce à un partenariat financier avec les agences de l'eau Rhône Méditerranée Corse et Seine Normandie, qui a été diffusé lors du forum Mondial de l'eau à Marseille en 2012 et est aujourd'hui repris par de nombreux acteurs pour démontrer l'importance d'une action structurelle dans la lutte contre cette maladie.

Enfin, la relation avec un élu et le partenariat avec la communauté territoriale dont il est le représentant a un effet levier certain même si celui-ci est difficilement quantifiable. Un élu est en effet souvent impliqué dans de nombreuses instances territoriales, de la commune à la région, et peut donc contribuer à faire connaître l'ONG et son action, faciliter la création de nouvelles relations et permettre la mise en place de nouveaux partenariats.

Des outils de partenariat spécifiques

De l'avis des responsables ONG en charge des partenariats, la relation avec les collectivités territoriales est particulière à plus d'un titre car elle repose en partie sur la motivation et l'implication d'un élu dans le domaine de la solidarité internationale et sur le développement de relations interpersonnelles fortes.

Le développement de la coopération décentralisée des collectivités territoriales est conditionné à la conviction des élus à porter les dossiers liés à la solidarité internationale, particulièrement dans le contexte de crise économique actuel, et à convaincre leurs administrés du bien-fondé de telles actions.

Pour faciliter la mise en œuvre de partenariats, leur pérennisation et leur développement, les ONG peuvent apporter une aide à différents niveaux :

- Une information sur les mécanismes institutionnels encadrant la solidarité internationale des collectivités, notamment sur les lois Oudin-Santini et Thiollière,
- Une valorisation de l'action financée auprès des citoyens par la mise en œuvre d'actions locales (lien avec la coopération décentralisée globale de la collectivité, ou avec les politiques de développement durable, mobilisation citoyenne...),
- Un suivi technique et financier de l'action assurant une traçabilité des financements,
- La production régulière, tout au long du projet, de documents de communication directement valorisables et utilisables par les collectivités territoriales,
- La possibilité de bénéficier de retours d'expérience : témoignages d'expatriés de retour de mission, mise à disposition d'expositions photographiques ou de films...

Une relation individualisée

La relation partenariale avec les collectivités, quelque soit le montant de financement obtenu, nécessite donc un investissement en temps et moyens plus conséquent pour l'ONG, que celle avec un financeur classique institutionnel.

Il ne s'agit pas en effet de fournir uniquement des éléments contractuels (relation avec un bailleur classique) ou des témoignages ou documents d'informations globaux (journal aux donateurs), mais bien de mettre en place une relation individualisée, répondant aux attentes spécifiques d'une collectivité.

Ce point explique certainement l'insuccès de l'expérience de bourse à projets « communeauterre » initiée par Action contre la Faim (ACF) il y a quelques années dans le domaine de l'eau et l'assainissement. Il s'agissait de donner la possibilité à des collectivités d'abonder aux financements de projets « clefs en main », souvent de

gros montants, sans qu'il n'y ait de lien particulier, autre que financier, entre les collectivités françaises et étrangères.

Hors financement d'urgence lié à une solidarité citoyenne ponctuelle, la relation partenariale avec les collectivités territoriales doit pouvoir s'inscrire dans le temps et prendre une dimension d'échange entre deux communautés, facilitées par une ONG. Il est donc important, pour chaque partenariat de s'intéresser à l'histoire de la collectivité en matière de coopération décentralisée et de solidarité internationale et de bâtir une relation en adéquation avec son approche.

Dans certains cas, le partenariat entre ONG et collectivité territoriale peut évoluer vers une relation de proximité qui s'inscrit dans le temps et donner lieu à une certaine formalisation du principe partenarial, comme c'est le cas par exemple entre Handicap International (HI) et les collectivités Rhône Alpines, en premier lieu la Région et le Grand Lyon. Le partenariat peut alors dépasser le cadre de financements de projets humanitaires ou de reconstruction et donner lieu par exemple à la participation des collectivités aux financements de sessions de formations en France de personnels nationaux de l'ONG.

Éléments d'analyse 6

- Le partenariat entre ONG et collectivité territoriale répond à des motivations diverses des ONG : diversification de leurs sources de financement, rapidité de décaissement dans des situations d'urgence, financements de phases de transition, ou relais de notoriété vers le public français,
- Dans les contextes d'urgence, les financements apportés par les collectivités peuvent concourir à une réactivité accrue des ONG humanitaires en raison de circuits de décaissements très rapides,
- Dans les contextes de reconstruction, les collectivités territoriales peuvent financer la mise en œuvre d'actions « oubliées » par les grands bailleurs de fonds institutionnels, ou sont à même d'apporter les cofinancements nécessaires à la réalisation de programmes de grande envergure financés par les grands bailleurs de fonds institutionnels. Le caractère annuel de l'engagement financier des collectivités territoriales représente néanmoins une contrainte administrative importante, doublée parfois d'un risque opérationnel et stratégique pour les ONG.
- Le partenariat peut trouver un écho d'autant plus favorable auprès des collectivités territoriales que celles-ci sont en mesure de valoriser ces actions au

sein de leur propre territoire, et que les ONG mettent à leur disposition des outils spécifiques de suivi et de communication,

- Il s'inscrit dans une relation individualisée, consommatrice en temps et moyens pour l'ONG, qui nécessite la création d'outils spécifiques, mais qui peut déboucher sur une relation fidélisée à long terme.

3. SYNTHÈSE DES ANALYSES

Éléments d'analyse 1

- Les partenariats entre ONG et collectivités territoriales se développent de manière récente,
- Ces partenariats constituent dans le meilleur des cas 1 à 2 % des ressources totales des ONG,
- Quelques ONG, notamment celles travaillant dans le domaine de l'eau et l'assainissement, ont noué des relations plus nombreuses grâce à la loi Oudin-Santini permettant aux collectivités territoriales de consacrer 1% de leur budget eau et assainissement à des actions de coopération internationale,
- Trois collectivités territoriales ont noué des relations privilégiées en développant des outils spécifiques : la Ville de Paris, la région Ile de France et les collectivités de Rhône Alpes.

Éléments d'analyse 2

- De nombreuses collectivités territoriales françaises, notamment les Régions Départements, et grandes agglomérations ou communautés d'agglomération, disposent des dispositifs financiers destinés à financer des ONG ou associations œuvrant dans le domaine de la solidarité internationale,
- Ceux-ci s'adressent en premier lieu, notamment en raison du respect de conditions d'intérêt local, à des associations situées sur leur territoire,
- Les projets subventionnés sont de montants relativement modestes (5000 à 25 000 € en moyenne) et demandent des cofinancements de 40 à 75 %, très peu compatibles avec des actions d'urgence ou de post urgence nécessitant la mobilisation de fonds importants sur des périodes courtes,
- Certaines collectivités ont créé des fonds d'urgence ou indiquent la possibilité de financer des situations d'urgence au cas par cas,

- La plupart des Régions et certains Départements ont développé des réseaux d'information, d'animation, de conseil et de formation utiles aux collectivités territoriales et aux associations de solidarité internationale.

→ Hormis la réponse à des situations d'urgence spécifiques et ponctuelles, les collectivités territoriales françaises n'ont pas développé de mécanisme particulier permettant de mettre en place des partenariats réguliers avec les ONG humanitaires françaises.

- Les montants de financements dédiés sont incompatibles avec la mise en œuvre d'action d'urgence,
- La condition d'intérêt local prévue dans le cadre législatif français restreint l'accès des financements aux acteurs locaux.

Eléments d'analyse 3

- La Ville de Paris, la Région Ile de France et les collectivités Rhône alpines ont créé des dispositifs financiers dédiés aux situations d'urgence, de post crise et de reconstruction, qui s'adressent tout particulièrement aux ONG humanitaires françaises,
- La ville de Paris a des partenariats avec la majorité des principales ONG humanitaires françaises du fait d'outils de financements dédiés,
- La densité d'associations et d'ONG en région francilienne rend malgré tout l'accès aux fonds de la Région Ile de France assez compétitif et ceux-ci semblent menacés de réduction du fait de la crise économique touchant la France,
- Les collectivités Rhône alpines ont développé des partenariats soutenus avec les ONG humanitaires présentes sur leur territoire, mais aussi plus largement avec les acteurs impliqués dans la solidarité internationale au sens large.

Eléments d'analyse 4

- La loi Oudin-Santini est un outil majeur dans la mobilisation de fonds pour la solidarité internationale, dédiée au secteur de l'eau et l'assainissement, dans des situations d'urgence de reconstruction ou de développement,

- Les agences de l'eau sont des acteurs pivot pour sa mise en œuvre et sont très proactives, elles ont presque atteint leur niveau de mobilisation financier maximum (c'est-à-dire 1% de leur budget),
- Le financement des agences de l'eau, hors situation d'urgence humanitaire, est conditionné à un partenariat de l'association avec une collectivité territoriale,
- La croissance de fonds est maintenant liée à la mobilisation des collectivités territoriales, dont plusieurs analyses soulignent la faiblesse d'engagement pour des raisons multiples (manque de volonté politique des élus sur les questions de solidarité internationale, contexte économique français défavorable, méconnaissance des mécanismes institutionnels),
- L'effet levier possible au niveau des collectivités territoriales est considérable ; il est estimé à 1 pour 4 : 1 € apporté par une collectivité territoriale permet de lever 3 € de cofinancement (notamment auprès des agences de l'eau et d'autres collectivités)⁴⁵.

→ Le développement des partenariats dédiés au secteur de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la loi Oudin-Santini est conditionné à la volonté politique des collectivités territoriales à s'y engager.

→ Il nécessite un effort de pédagogie, et certainement de coordination accrue, de la part des tous les acteurs du secteur : ONG humanitaires, coordinations spécialisées notamment Ps-Eau, PFE et Coalition Eau, agences de l'eau.

Éléments d'analyse 5

- Ces deux fonds spécifiques, qui font appel à la générosité des collectivités territoriales en cas de crise humanitaire, sont grandement tributaires de leur capacité à susciter l'émotion de la société française et, indirectement, de la nature des crises et de la médiatisation qui en résulte,

⁴⁵ Effet levier calculé sur un échantillon de 44 projets d'envergures et de types divers. Il est à noter que la variation est très forte puisque l'effet levier le plus faible est de 1,5 et le plus fort de 33. Dussaux V., Noblot C., (Ps- Eau), *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, AFD, Juin 2010

- Pour mobiliser les collectivités territoriales, CUF et le CDC bénéficient du relais des associations spécialisées telles que l'AMF, l'ADF, l'ARF qui diffusent l'information via leurs sites internet nationaux et locaux notamment,

Les fonds CUF

- Les fonds de solidarité créés par CUF sont dédiés aux financements d'actions de reconstruction.
- Le choix d'affectation de ces fonds et la mise en œuvre des projets sélectionnés sont soumis à une gestion collégiale du comité des donateurs (comité de pilotage), ce qui complexifie certainement l'intervention, mais permet aux collectivités territoriales françaises et au CUF de placer la relation partenariale et la gouvernance locale au centre de l'action.
- Selon les contextes, les collectivités territoriales font appel à différents maîtres d'œuvre, parmi lesquels peuvent figurer les ONG humanitaires françaises. Ces dernières seront d'autant plus impliquées que la coopération décentralisée dans le pays concerné est faible et que l'ONG a elle-même une légitimité de terrain.

Le fonds Faceco

- Le fonds Faceco, géré par le CDC, est dédié à l'action d'urgence ou de post-urgence. Adossé au FUH, il peut compléter, modestement, des actions financées par ce dernier et mises en œuvre par des ONG humanitaires françaises,
- Il apporte aux collectivités territoriales une garantie de l'utilisation de leurs subventions, et permet de collecter des subventions même de montant très modeste.

Éléments d'analyse 6

- Le partenariat entre ONG et collectivité territoriale répond à des motivations diverses des ONG : diversification de leurs sources de financement, rapidité de décaissement dans des situations d'urgence, financements de phases de transition, ou relais de notoriété vers le public français,
- Dans les contextes d'urgence, les financements apportés par les collectivités peuvent concourir à une réactivité accrue des ONG humanitaires en raison de circuits de décaissements très rapides,

- Dans les contextes de reconstruction, les collectivités territoriales peuvent financer la mise en œuvre d'actions « oubliées » par les grands bailleurs de fonds institutionnels, ou sont à même d'apporter les cofinancements nécessaires à la réalisation de programmes de grande envergure financés par les grands bailleurs de fonds institutionnels. Le caractère annuel de l'engagement financier des collectivités territoriales représente néanmoins une contrainte administrative importante, doublée parfois d'un risque opérationnel et stratégique pour les ONG.
- Le partenariat peut trouver un écho d'autant plus favorable auprès des collectivités territoriales que celles-ci sont en mesure de valoriser ces actions au sein de leur propre territoire, et que les ONG mettent à leur disposition des outils spécifiques de suivi et de communication,
- Il s'inscrit dans une relation individualisée, consommatrice en temps et moyens pour l'ONG, qui nécessite la création d'outils spécifiques, mais qui peut déboucher sur une relation fidélisée à long terme.

4. CONCLUSIONS

La diversité des collectivités territoriales et de leur taille a créé un foisonnement de dispositifs et de possibilités de financements destinés à des actions de solidarité internationale dans le cadre de la coopération décentralisée.

Parmi ces dispositifs, seuls quelques uns sont adaptés aux ONG humanitaires et à leurs besoins et ils ont alors été conçus à l'image de financements institutionnels « classiques » tels que le financement d'urgence de la Ville de Paris, ou le Fonds Eau de la communauté urbaine de Lyon par exemple.

Beaucoup d'instruments financiers créés par les collectivités territoriales sont en fait destinés à des actions portées par des associations locales, de montants modestes et s'adressent préférentiellement à des actions de développement, ou sont très concurrentiels du fait de la relative modicité du dispositif financier dédié.

Ceci est dû au fait que la coopération décentralisée ne représente, pour les collectivités territoriales, qu'une compétence – parfois relativement mineure - parmi d'autres et que leur action à l'international doit aussi avoir une dimension d'intérêt local susceptible de créer des retombées sur leur propre territoire.

Ceci explique également l'aspect encore relativement marginal, tout du moins en termes de volume financier, des relations entre collectivités territoriales et ONG même s'il semble évident que ce partenariat présente un effet levier potentiel considérable, actuellement sous exploité.

Au-delà de l'aspect financier, un des freins majeurs au développement en grand nombre de partenariats entre ONG humanitaires et collectivités territoriales est probablement à rechercher dans le fait que leurs motivations à agir sur un territoire donné auprès de populations n'a pas la même origine :

Les ONG mettent en œuvre des actions en fonction de critères de vulnérabilité, souvent amplifiés par des crises ou catastrophes,

Les collectivités territoriales quant à elles cherchent à développer des partenariats de long terme avec des communautés étrangères, sur la base de motivations initiales très diverses.

Si le rapprochement des intérêts des deux est évident lors de situations d'urgence pour des raisons d'altruisme et de solidarité internationale, il l'est beaucoup moins dans des périodes de sortie de crise ou de reconstruction, le partenariat devant alors répondre pour les ONG et collectivités à des objectifs différents.

Malgré tout, quelques ONG ont su tirer parti des dispositifs existants et du cadre juridique régissant la coopération décentralisée, notamment les lois Oudin-Santini et Thiollère, pour développer des partenariats multiples mais aussi faire appel aux

collectivités territoriales dans un cadre de solidarité citoyenne ponctuelle à l'occasion de crises ou de catastrophes de grande ampleur.

Un des points d'alerte pour le développement de ces partenariats entre ONG et collectivités territoriales réside probablement dans l'intérêt que pourrait porter le gouvernement français à ce gisement potentiel de financements qu'il serait alors susceptible de mobiliser au service de sa propre stratégie humanitaire. Il apparaît important de veiller à ce que l'autonomie des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée et de solidarité internationale soit préservée car elle représente un facteur de diversité des actions menées et de mise en œuvre d'initiatives nouvelles et pilotes, alors même que la tendance globale est à une uniformisation qui peut être parfois réductrice.

Les partenariats menés jusqu'à présent, et leur essor assez récent, montrent qu'il peut y avoir des potentialités de développement intéressantes dans plusieurs directions ; elles font l'objet des préconisations ci-après.

5. PRECONISATIONS

5.1. DANS LES CONTEXTES D'URGENCE

Pour les collectivités ayant la volonté de soutenir des actions humanitaires d'urgence, plusieurs suggestions peuvent être formulées :

- En situation de crise, toute contribution d'une collectivité territoriale – même modeste - à une ONG humanitaire est importante car elle vient consolider la capacité de l'ONG à engager une réponse rapide et efficace.

- Les collectivités territoriales ayant la volonté de développer des dispositifs spécifiques et structurés d'urgence (fonds d'urgence) doivent calibrer leur financement pour qu'il puisse avoir un impact significatif sans engendrer une gestion administrative trop contraignante au regard de la somme engagée.

A l'aune des fonds d'urgence existants et des montants engagés dans l'action humanitaire d'urgence (pour laquelle la réponse doit être rapide et massive et dépend souvent de la mise en œuvre de dispositifs logistiques importants), ce seuil peut être estimé autour de 50 000 €.

- Un transfert des fonds dédiés à la coopération décentralisée vers le financement d'actions d'urgence mises en œuvre par des ONG humanitaires qui auraient la connaissance du terrain et des contextes de crise pendant une période limitée à la phase d'urgence pourrait être envisagé, selon des mécanismes à déterminer.

- Dans ce contexte, Cités Unies France (CUF), qui joue déjà un rôle pivot dans des actions de reconstruction pilotées par des collectivités territoriales via la création de fonds de solidarité, pourrait être un acteur facilitateur de cette relation.

Une collaboration accrue possible entre ONG et collectivités territoriales lors de la crise malienne de 2012 ?

Le Mali représente à cet égard une situation où un tel mécanisme aurait pu être expérimenté : les ONG humanitaires présentes au Nord Mali au plus fort de la crise de 2012 auraient pu bénéficier de financements provenant des collectivités territoriales menant des coopérations décentralisées de longue date avec leurs homologues maliennes. Cette solution aurait présenté des avantages pour les deux partenaires :

Pour les collectivités territoriales :

- Poursuivre opérationnellement leur coopération en temps de crise aigue et confirmer leur solidarité vis-à-vis des populations maliennes,
- Soutenir leurs réseaux locaux et préserver les fondements d'une gouvernance locale,
- Consommer pleinement leurs financements votés sans différer leurs décaissements (en modifiant toutefois leur emploi).

Pour les ONG :

- Accéder à des financements complémentaires,
- Bénéficier de la connaissance du territoire malien acquise de longue date par les collectivités françaises,
- S'appuyer sur leurs réseaux locaux.

5.2. DANS LES CONTEXTES DE RECONSTRUCTION

- Un effort de pédagogie de la part des ONG en direction des collectivités territoriales doit être poursuivi pour les convaincre
 - de l'importance de la solidarité internationale (cohérence entre action locale et action internationale),
 - du rôle qu'elles peuvent y jouer (en particulier de l'effet levier vis-à-vis des financements institutionnels ou des fonds des agences de l'eau dédiées à l'international),
 - et des bénéfices qu'elles peuvent en retirer au niveau de leur territoire (appropriation des actions de solidarité internationale en termes de dynamiques locales).
- La relation entre ONG et collectivité territoriale doit s'inscrire dans un équilibre entre les besoins et les contraintes de chaque partenaire :
 - Le flux d'informations et d'éléments de communication demandé à l'ONG doit notamment être proportionnel à l'engagement financier consenti par la collectivité territoriale
 - Les ONG doivent prendre en considération le caractère spécifique de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales françaises, notamment le tropisme particulier pour certains pays et régions du monde qu'il a engendré.

- Les collectivités territoriales et agences de l'eau doivent pouvoir s'engager au coté des ONG sur des financements pluriannuels, car la constance de l'action dans le temps est un facteur important de l'efficacité à long terme des actions de reconstruction.
- Une attention particulière – en coopération avec les acteurs du secteur, Ps-Eau et PFE notamment - doit être apportée à la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini, dédiée à l'action internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dont les résultats actuels sont prometteurs et laissent espérer des développements importants si les collectivités territoriales valorisent pleinement le dispositif.
- La mise en application de la loi votée en juillet 2014 qui crée un « 1% déchets »⁴⁶, à l'image du « 1% eau » de la loi Oudin-Santini, représente un potentiel de partenariats financiers (et techniques) nouveaux entre ONG et collectivités territoriales auquel il faudra porter attention dans les mois et années à venir.

⁴⁶ L'article L. 1115-1-2 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.* » (Journal Officiel le 8 juillet 2014).

ANNEXES

LISTE DES ACRONYMES

ABCIS : Acteurs Bretons de la Coopération Internationale et de la Solidarité
ACF : Action contre la Faim
ADF : Assemblée des Départements de France
ACTED : Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement
AFCCRE : Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AFD : Agence Française du Développement
AMF : Association des Maires de France
AMI : Aide Médicale Internationale
APD : Aide Publique au Développement
ARF : Association des Régions de France
ATR : Administration Territoriale de la République
AVSF-CICDA : Agronomes et Vétérinaires Sans frontières – Centre International de Coopération pour le Développement Agricole
CCFD : Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CDC : Centre de Crise
CERAPCOOP : Centre de Ressources et d'Appui pour la Coopération Internationale
CERCOOP : Centre de Ressources pour la Coopération Décentralisée
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis
CICID : Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CICR : Comité International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge
CLFM : Concours Locaux de Faible Montant
CNCD : Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CREFSED : Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Développement
CUF : Cités Unies France
DAECT : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales
DGM : Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats
DIH : Droit International Humanitaire
DPO : Division du Partenariat avec les ONG
ECHO : European Commission Humanitarian Office
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESF : Electriciens Sans Frontières
EUROPEAID/DEVCO : Direction générale de la Commission Européenne / Développement et Coopération
FACECO : Fonds d'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

FDH : Frères des Hommes
FISONG : Facilité d'Innovation Sectorielle pour les ONG
FMI : Fonds Monétaire International
FUH : Fonds d'Urgence Humanitaire
GPEC : gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences
GRET : Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques
HI : Handicap International
IRCOD : Institut Régional de Coopération Développement
MAEE : Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
MDM : Médecins du Monde
MSF : Médecins Sans Frontières
OI : Organisations Internationales
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PU : Première Urgence
PU-AMI : Première Urgence – Aide Médicale Internationale
RDC : République Démocratique du Congo
RESACOOOP : Réseau Rhône-Alpes d'Appui
SI : Solidarités International
SIF : Secours Islamique Français
TGH : Triangle Génération Humanitaire
UE : Union Européenne
URD : Urgence - Reconstruction - Développement

BIBLIOGRAPHIE

- Brauman R, *L'action humanitaire*, Dominos Flammarion, 1996
- Le Coconnier M-L., Pommier B., *L'action humanitaire* – Paris, PUF « Que sais-je ? », 2009
- Lechervy C, Ryfman P., *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Paris, Hatier, 1993
- MAEE, Guide de la coopération décentralisée, Documentation française, 2ème édition, 2006
- Maré C., *La coopération décentralisée*, Studyrama, 2012
- Marie A., *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, 2005
- Nouschi M., *Lexique de géopolitique*, Paris, Armand Colin, 1998
- Ryfman P., *Les ONG*, Paris, La Découverte « Repères », 2004
- Ryfman P., *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La Découverte « Repères », 2004
- Rubio F., *Dictionnaire pratique des organisations non gouvernementales (ONG)*, éd. Ellipses, 2004

- Rubio F., Huré C., *Dictionnaire pratique de l'humanitaire*, éd. Ellipses, 2010
- Rufin J-C., *L'aventure humanitaire*, Paris, Découvertes Gallimard Histoire, 1994
- Tulard M-J., *La coopération décentralisée*, L.G.D.J, 2006
- Zareczky-Weinberg B., *Les instruments juridiques de la coopération décentralisée*, CUF coll. « références », 2008

Articles de revues, périodiques, rapports

- Boinet A., Miribel B., *Rapport à M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Étrangères et Européennes : Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post crise*, 2010
- Castellanet C., Quentin A. (Sous la coordination de), *Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation*, Traverses n° 37, Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 février 2012
- Commission Européenne, *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*, décembre 2013
- Déclaration conjointe des plates-formes d'ONG du Brésil, du Canada, du Chili, d'Europe, d'Espagne, de France et des États-Unis, *Principes et recommandations pour la participation des ONG internationales à la reconstruction et au développement d'Haïti*, 2010
- Dussaux V., Noblot C., (Ps- Eau), *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, AFD, Juin 2010
- Gallet B. (CUF), *L'action des collectivités territoriales à travers le dispositif fonds de solidarité de Cités Unies France, Capitalisation d'expérience (document de travail)*, Juillet 2014
- Gallet B., *Les enjeux de la coopération décentralisée*, Revue internationale et stratégique 1/ 2005 (N°57), p. 61-70
- Grünewald F. *Les enseignements de la catastrophe* - Revue Humanitaire 2010
- Grünewald F., Tessier L., *Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires*, Revue Internationale de la Croix-Rouge, vol 83, n° 842, Juin 2001
- Jezequel J-H. *Niger Cruel développement*, Fondation Crash - 2008
- Laigniel A., *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises présenté au ministre des Affaires étrangères*, DGM, 2013
- Lechevallier Y, Boitière A. (Agence Coop Dec Conseil), *Etude concernant le soutien des collectivités françaises aux associations de solidarité internationale au cours de l'année 2013*, AFD Mai 2014
- Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, *Brochure de présentation du Centre de crise du ministère des Affaires étrangères*, 2013
- Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, *Stratégie humanitaire de la république Française*, Juillet 2012

- Patinet J, Rama M., Grunewald F., *L'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations en situation de crise : comment passer de l'urgence à la reconstruction et au développement ?*, Document de travail 115, AFD, Septembre 2011
- Peyronnet J-C., *Rapport d'information au Sénat fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée*, 2012
- Ps-Eau, *La coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement, Bilan 2012*, Juin 2013
- Steets J., Grunewald F., Binder A., De Geoffroy V., Kauffmann D., Krüger S., Meier C., Sokpoh B. - Global Public Policy Institute / Groupe URD - *Evaluation de l'approche cluster 2*, Avril 2010
- UNOCHA, *OCHA d'une seule voix : l'approche Cluster*, Mai 2012
- UNOCHA, *Bulletin humanitaire n°2, République Démocratique du Congo*, Mars 2013
- VOICE - CONCORD position paper, *Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD): Towards a more joined up approach enhancing resilience and impact*, July 2012