

ÉVALUATION

2012
→ n° 120



Évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise Évolution et impact des actions

*Evaluation of the decentralised
cooperation between France and China
Evolution and impact*

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Synthèse du rapport

ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE ÉVOLUTION ET IMPACT DES ACTIONS

***EVALUATION OF THE DECENTRALISED
COOPERATION BETWEEN FRANCE AND CHINA
EVOLUTION AND IMPACT***

technopolis_[FR]



**Evaluation réalisée
par Technopolis Group France
avec le soutien d'Asia Centre**

Synthèse du rapport
(français et anglais)

Rapport remis en avril 2011

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères et européennes.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés
pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Le CD-Rom joint contient le rapport complet de l'évaluation.

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

Conception graphique couverture : DGM
Photos couverture et 4^e de couverture : Alain Caporossi,
Fédération des associations franco-chinoises
Réalisation/impression : service de reprographie du MAEE
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2012
ISBN : 978-2-11-098748-8
ISSN : 1249-4844

SOMMAIRE

Introduction	5
Objectifs et méthodologie de l'évaluation	6
1. Objectif	6
2. Méthodologie de l'évaluation	6
Le cadre juridique et administratif et les acteurs de la coopération décentralisée franco-chinoise	7
1. Des différences sensibles des cadres structurant la coopération décentralisée en France et en Chine	7
2. Une grande liberté d'action des collectivités territoriales françaises et des gouvernements locaux chinois	8
Les acteurs de la coopération décentralisée franco-chinoise	9
1. Les principaux acteurs de la coopération décentralisée franco-chinoise	10
2. Les rôles différenciés et bien établis des collectivités territoriales	12
3. Plusieurs groupes de travail sur la Chine en restructuration au sein des organisations nationales d'élus	12
4. Portées et limites des relations APCAÉ et CNCD pour coordonner la coopération décentralisée franco-chinoise	12
5. La DAECT, un acteur étatique aux moyens limités	13
6. Une coordination à améliorer au sein de la CNCD	13
7. Un réseau diplomatique en soutien à la coopération décentralisée franco-chinoise encore en structuration	14

Le soutien de l'État à la coopération décentralisée franco-chinoise	15
1. Les chantiers de la CNCD : des travaux essentiels à la coordination de la coopération décentralisée mais pas assez intenses	15
2. Les Rencontres : un rendez-vous unique de l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée franco-chinoise	16
3. L'Atlas français de la coopération décentralisée : le répertoire de référence malheureusement incomplet des programmes de coopération décentralisée	17
4. Un soutien financier du MAEE à la coopération décentralisée franco-chinoise pertinent mais limité	18
Les objectifs, modalités de déploiement et résultats des programmes de la coopération décentralisée	19
1. Le renforcement des objectifs stratégiques des programmes de coopération décentralisée franco-chinoise	19
2. Des moyens alloués aux programmes de coopération décentralisée d'importance hétérogène	20
3. Des activités et thématiques des programmes de coopération décentralisée fortement intégrés dans les stratégies et politiques des territoires	20
4. Mutualisation et coordination des coopérations décentralisées	21
5. Les effets des programmes de coopération décentralisée franco-chinoise	22
Conclusions générales	23
1. Une coopération décentralisée aux formes et objets divers	23
2. Une coopération décentralisée en recherche de cohérence	25
3. Une coopération décentralisée en transition	25
Recommandations	27
1. Recommandations d'ordre stratégique	27
2. Recommandations opérationnelles	29

INTRODUCTION

L'évaluation de la coopération décentralisée entre la France et la Chine, commanditée par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est inscrite dans le protocole d'accord signé le 14 novembre 2010 dans le cadre du Comité de liaison de la coopération décentralisée sino-française qui réunit la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) et son partenaire chinois, l'Association du peuple chinois pour l'amitié avec l'étranger (APCAE).

Cette évaluation a bénéficié d'un suivi technique au sein du MAEE par le pôle de l'évaluation et par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT). Un comité de pilotage a permis d'élargir la réflexion sur la conduite et les résultats de l'évaluation à un panel de représentants des principales parties prenantes françaises de la coopération décentralisée franco-chinoise.

Elle a été menée par des consultants de Technopolis Group France et d'Asia Centre de juin 2010 à avril 2011.

OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

1. Objectif

➔ Cette évaluation a pour objectif de porter un jugement argumenté et concerté sur les modalités et les effets de la coopération décentralisée entre la France et la Chine.

Sur la base des enseignements du bilan rétrospectif, des propositions sont faites afin d'améliorer le dispositif et les instruments d'accompagnement des programmes existants et de ceux à venir entre collectivités territoriales françaises et chinoises.

Dans ce cadre, une attention particulière est portée sur trois aspects stratégiques de la coopération entre la France et la Chine :

- la relation de partenariat franco-chinois qui sous-tend la politique comme les programmes¹ de coopération décentralisée ;
- l'articulation entre les accords de coopération bilatérale et la coopération décentralisée des collectivités territoriales ;
- la contribution de la coopération décentralisée au positionnement des entreprises et du savoir-faire français ainsi qu'aux échanges dans les domaines scientifique, universitaire et culturel.

Sous réserve de prise en compte d'éléments contextuels, cette évaluation est susceptible de fournir, pour d'autres pays émergents, des

exemples d'approches diversifiées et de « bonnes pratiques » faisant de la coopération décentralisée franco-chinoise un « laboratoire d'expérimentation » de nouvelles pratiques partenariales, préfiguration de changements affectant la coopération décentralisée en général.

2. Méthodologie de l'évaluation

➔ Les analyses ont été menées à deux niveaux différents :

- le niveau des programmes de coopération décentralisée mis en œuvre par les collectivités territoriales (analyse des besoins sous-jacents, objectifs, moyens, activités et résultats d'un échantillon de programmes de coopération décentralisée franco-chinoise) ;
- le niveau des politiques et stratégies nationales de coopération décentralisée, côté chinois comme français (analyse notamment des modes de soutien à la coopération décentralisée, des interactions avec les politiques sectorielles).

Les résultats de plusieurs outils d'investigation ont été croisés pour répondre aux questions de l'évaluation, notamment de l'analyse documentaire et de bases de données (Atlas de la coopération décentralisée) et plus d'une centaine d'entretiens en France et en Chine avec des parties prenantes de cette coopération.

1- Dans cette évaluation, en accord avec le comité de pilotage, le terme de « programmes » de coopération décentralisée est utilisé pour désigner le périmètre d'activité correspondant à un accord de coopération (plusieurs « projets » ou « actions » pouvant être mis en œuvre dans un programme).

LE CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF ET LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE

1. Des différences sensibles des cadres structurant la coopération décentralisée en France et en Chine

→ La coopération décentralisée franco-chinoise s'inscrit dans des cadres différents côtés chinois et français.

Elle s'inscrit en France dans un mouvement politique graduel de décentralisation ayant progressivement construit un cadre légal et administratif spécifique pour les actions extérieures des collectivités territoriales. Les premières pierres du cadre juridique et administratif français de l'action extérieure des collectivités territoriales ont été posées au début des années quatre-vingt (loi du 2 mars 1982 sur la coopération transfrontalière, création de la DAECL en 1983², puis loi d'orientation du 6 février 1992). Ce cadre a été ensuite conforté et élargi par la loi Oudin-Santini de 2005 et la loi Thiollière de 2007. Les collectivités ont ainsi acquis une autonomie croissante en matière d'action extérieure.

L'État et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions extérieures en Chine au sein de la CNCD. Rassemblant à parité des représentants de l'État et des collectivités territoriales, celle-ci a pour objectif de concerter et formuler des propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée.

En Chine, la coopération décentralisée – dont aucun équivalent n'existe dans le vocabulaire chinois – s'inscrit dans un contexte pragmatique lié au jeu de pouvoir entre le niveau national et celui des gouvernements locaux, sans qu'il y ait de cadre légal spécifique, hormis celui des affaires étrangères. Comme l'ont confirmé les entretiens conduits en Chine et les quelques rares documents sur cette question, il n'y a pas de texte définissant juridiquement les compétences des gouvernements locaux dans le domaine de la coopération décentralisée. Par contre, ils décident de leurs stratégies et plans d'actions à l'international et peuvent signer des conventions avec des collectivités territoriales étrangères dans tous leurs domaines de compétence (développement économique, aménagement du territoire durable ou relations amicales avec l'étranger, etc.).

L'APCAE a été désignée par le gouvernement chinois comme l'interlocuteur officiel de la CNCD. Sous contrôle du ministère des affaires étrangères, elle a un droit de regard sur les coopérations menées par les gouvernements locaux, mais elle ne leur fournit pas d'éléments stratégiques ni de directives précises. Elle peut leur apporter son soutien, mais ceux-ci n'ont aucune obligation de faire appel à elle. Elle est également chargée de valider et d'enregistrer les « jumelages » entre villes chinoises et villes étrangères.

2- Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, devenue DAECT (Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales).

2. Une grande liberté d'action des collectivités territoriales françaises et des gouvernements locaux chinois

➔ Bien qu'évoluant dans des cadres juridiques et administratifs très différents, les collectivités territoriales françaises comme les gouvernements locaux chinois jouissent d'une grande liberté d'action leur permettant de développer leurs partenariats.

Depuis la loi d'orientation du 6 février 1992, les collectivités territoriales françaises ont une véritable autonomie en matière d'action extérieure. Elles peuvent mener des coopérations dans la limite de leurs compétences et sous réserve du respect des engagements internationaux de la France.

Les gouvernements locaux chinois ont également une marge de manœuvre très importante pour engager des actions partenariales. Bien que les orientations politiques générales soient définies par le gouvernement central, une grande souplesse leur est laissée pour les mettre en œuvre³. Ainsi, plus que dans un cadre légal rigide, l'action extérieure des gouvernements locaux doit se comprendre comme le résultat d'un jeu de pouvoir complexe et réflexif entre le « centre » et la « périphérie ». L'attitude flexible du gouvernement central depuis la Réforme de 1978 est jusqu'à ce jour la condition d'une croissance économique rapide et utile à la stabilité politique, dans un pays où la recherche de compromis et la négociation priment.

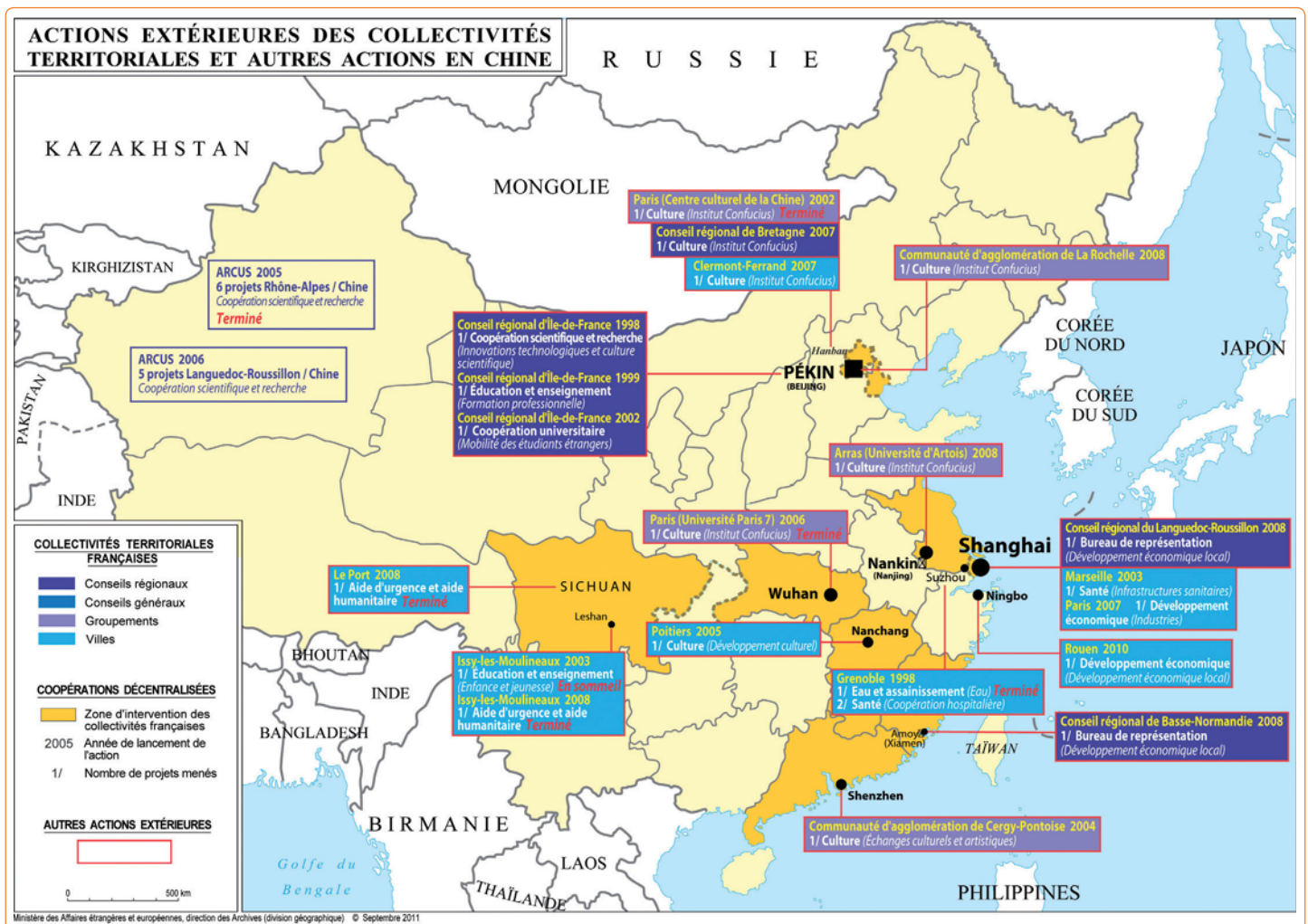
Ainsi la différence de cadre juridique et administratif des deux côtés influe finalement peu sur les partenariats. La principale barrière tient au manque de connaissance du système chinois par les parties prenantes françaises, élus comme techniciens, ce qui entraîne parfois malentendus et retards. Ce besoin d'information – et même de formation comme cela a été proposé par certains membres du comité de pilotage de cette évaluation – renforce le rôle des deux interlocuteurs clés des collectivités territoriales que sont la DAECT et le réseau diplomatique en Chine. Le comité Chine de la CNCD et les différents groupes de travail des associations nationales d'élus ont également un rôle à jouer pour animer des partages d'expériences entre collectivités.

3- Le Sénat et la coopération décentralisée. Rapport d'activité de la Délégation du bureau à la coopération décentralisée. 2004-2006.

LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE

Bien que la coopération décentralisée inclut l'ensemble des relations de coopération de long terme qui lient une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) à des collectivités étrangères,

elle mobilise, selon les thématiques couvertes par les différents programmes, un nombre important d'autres acteurs, que ce soit en France ou en Chine : universités, centres de recherche, de formation, entreprises, services de l'État, etc.



1. Les principaux acteurs de la coopération décentralisée franco-chinoise

➔ Les principaux acteurs français sont les collectivités territoriales et leurs groupements,

les associations nationales d'élus, la CNCD et la DAECT, qui assure de plus le secrétariat général de la CNCD sous la haute autorité du Premier ministre, et enfin le réseau diplomatique en Chine (ambassade de France à Pékin et consulats). Ces acteurs ont un rôle spécifique dans le « système », résumé dans le Tableau 1.

Tableau 1. Tableau synthétique des principaux acteurs institutionnels français de la coopération décentralisée franco-chinoise

Acteurs	Rôle dans la coopération décentralisée
Territoires	
Collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaboration de la stratégie de coopération décentralisée ; ■ maîtrise d'ouvrage, qui peut être déléguée ; ■ appui institutionnel ; ■ portage politique et financier ; ■ animation, coordination ; ■ interlocuteurs de la collectivité étrangère.
Associations nationales d'élus	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lieux de concertation et de réflexion sur la coopération décentralisée ; ■ diffusion de bonnes pratiques.
Acteurs locaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsabilité de leur domaine d'intervention ; ■ maîtrise d'œuvre ; ■ bénéficiaires.
État	
MAEE - DAECT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soutien financier de certaines actions et événements collectifs liés à la coopération décentralisée ; ■ information, conseil, accompagnement, soutien à la coordination ; ■ aide à la mutualisation ; ■ suivi stratégique, prospective.
CNCD	Espace de concertation et de dialogue entre l'État (interministériel) et les collectivités territoriales (associations nationales d'élus)
Autres ministères et agences	Au plan national : d'autres ministères interviennent dans le cadre des accords bilatéraux avec la Chine (accords climat, développement urbain durable, tourisme, culture, pôles de compétitivité/zones d'activité <i>high tech</i> , etc.)
Opérateurs étatiques (principalement AFD)	Opérateurs de l'aide bilatérale
Ambassades et autres acteurs de la diplomatie	Conseil, accompagnement

Les principaux acteurs chinois sont les gouvernements locaux et, au plan national, l'APCAE. Tout comme pour le côté français et selon les thématiques couvertes par les différentes coopérations,

les ministères et agences sont susceptibles d'intervenir via les départements, commissions ou bureaux locaux (résumé dans le tableau 2).

Tableau 2. Tableau synthétique des différents acteurs chinois de la coopération décentralisée franco-chinoise

Acteurs	Rôle dans la coopération décentralisée
Territoires	
Gouvernements locaux (bureaux des affaires étrangères et bureaux sectoriels)	Conventions avec les collectivités étrangères dans tous leurs domaines d'intervention
État	
Ministère des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coordonne les actions des bureaux des affaires étrangères locaux ; ■ coordonne le travail de l'APCAE.
APCAE	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'APCAE est, avec le ministère des Affaires étrangères et l'Institut des affaires étrangères du peuple chinois, l'une des trois entrées officielles pour les relations avec l'étranger ; ■ interlocutrice officielle de la CNCD, avec laquelle elle a signé un accord cadre et mis en place un comité de liaison ; ■ interlocutrice de la CNCD et des collectivités territoriales françaises pour les Rencontres de la coopération décentralisée ; ■ au plan local : peut accompagner les gouvernements locaux.
Commission d'État pour la réforme et le développement (NDRC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Définit les grands équilibres économiques et sociaux ; ■ met en œuvre les projets d'infrastructures clés pour le développement du pays ; ■ contrôle l'endettement extérieur ; ■ organisation clé pour la planification : interlocutrice de la Commission européenne – DG REGIO pour les politiques régionales.
Ministère de la science et de la technologie (MOST)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Définit et met en œuvre les priorités de la politique scientifique chinoise ; ■ pouvoir de « labellisation » et de financement pour les laboratoires-clés d'État ; ■ compétence dans de nombreux domaines réglementaires liés aux nouvelles technologies ; ■ supervise en partie la coopération scientifique internationale de la Chine ; ■ pilote différents programmes* et est l'agence de financement de la recherche nationale. <p><small>*TORCH est l'un de ces programmes, porté par l'agence du même nom, sous tutelle du MOST. L'agence est responsable des zones d'activité de haute technologie.</small></p>
Autres ministères et agences	<ul style="list-style-type: none"> ■ Au plan national : interventions d'autres ministères dans le cadre des accords bilatéraux avec la France. ■ Au plan local : conventions entre les Bureaux au sein des gouvernements locaux chinois et les collectivités françaises, et déclinaison des plans nationaux (ex. DUD).

2. Les rôles différenciés et bien établis des collectivités territoriales

➔ Le rôle des collectivités territoriales, vecteurs d'une « diplomatie de proximité » complémentaire de l'action des États, commence à s'imposer, y compris aux niveaux européen et mondial⁴. Au fil des années, le cadre juridique et administratif français de la coopération décentralisée a été renforcé, avec une reconnaissance de plus en plus forte de la politique bilatérale française. On peut notamment citer sa prise en compte dans la mission des ambassades en 2005, le renouvellement de la CNCD en 2006, son inscription dans le partenariat stratégique renforcé entre la France et la Chine en 2010. Au-delà de cette considération générale, les investigations révèlent que les différents échelons territoriaux n'ont pas la même implication dans la coopération décentralisée franco-chinoise.

Les conseils régionaux ont un rôle moteur du fait de leurs compétences (développement économique, aménagement du territoire, transports, formation) et des possibilités de coordination infrarégionale. Ceci est notamment reflété dans le nombre d'actions de coopération engagées (84 projets pour 15 conseils régionaux impliqués dans des coopérations décentralisées franco-chinoises)⁵. Ils interviennent souvent en tant que « chefs d'orchestre » de la coopération décentralisée et s'occupent des relations institutionnelles avec leurs partenaires chinois. Les villes sont également très présentes et actives dans ces partenariats, ne serait-ce que parce qu'elles sont à l'origine de jumelages avec des villes chinoises qui remontent à presque trente ans pour certaines d'entre elles (Rennes, Montpellier). Une des spécificités de l'implication des villes tient à ce qu'elles apportent une expertise technique directe, certains experts mobilisés étant directement issus des services techniques de la ville, complétée si nécessaire par l'apport des communautés d'agglomération, plus récentes, notamment dans le développement économique. La coopération décentralisée avec la Chine mobilise moins les compétences des conseils généraux, davantage tournés vers l'Europe et les pays en développement.

Les entretiens réalisés avec les collectivités territoriales montrent que la répartition du contenu des coopérations au sein d'un même territoire se fait assez naturellement selon leurs compétences.

3. Plusieurs groupes de travail sur la Chine en restructuration au sein des organisations nationales d'élus

➔ Il existe plusieurs associations nationales représentant les élus des différentes collectivités territoriales à la CNCD, qui sont des lieux de concertation et d'échanges : l'Assemblée des régions de France (ARF) pour les conseils régionaux, l'Assemblée des départements de France (ADF) pour les départements, l'Association des maires de France (AMF) pour les villes, et Cités Unies France (CUF), transversale et positionnée sur la coopération décentralisée et la coopération internationale des collectivités. L'ARF et CUF ont mis en place des groupes Chine qui sont pour le moment peu actifs mais qui font, selon leurs responsables, l'objet d'une relance, avec la volonté de mettre en synergie leurs réflexions. Par ailleurs, l'ADF se pose la question du rôle des départements dans la coopération décentralisée avec la Chine, et plus globalement.

Une fois bien établis, ces groupes de travail combleront un manque important en tant que laboratoires d'idées et lieux de réflexion en amont et en appui des chantiers de la CNCD.

4. Portées et limites des relations APCAIE et CNCD pour coordonner la coopération décentralisée franco-chinoise

➔ La désignation par le gouvernement chinois de l'APCAIE comme interlocuteur unique de la CNCD est un point positif dans le sens où cela permet de mettre en place des actions

4- FOGAR (Organisation des régions unies), CGLU (Cités et gouvernements locaux unis), mais aussi par les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, PNUD, Commission européenne, etc.)

5- Source : Atlas de la coopération décentralisée

concertées (exemple des Rencontres de la coopération décentralisée). L'APCAE se félicite d'ailleurs de la relation avec la CNCD – DAECT, différente selon ses responsables de celle qu'elle a avec d'autres pays, et des actions structurantes initiées (exemple du Groupe Liaoning).

Les limites sont liées au profil de l'APCAE, orientée par son histoire vers la concrétisation de jumelages visant à développer l'amitié du peuple chinois avec l'étranger. Dès qu'il s'agit d'organiser des projets à connotation technique, qui sont davantage du ressort des ministères spécialisés, l'APCAE ne dispose d'aucune compétence et ne joue pas un rôle d'intercesseur vis-à-vis de ces ministères. Il est à noter par ailleurs qu'au niveau européen, l'interlocuteur de la DG REGIO (direction des politiques régionales de la Commission européenne) pour les politiques régionales n'est pas l'APCAE, mais la NDRC (*National Development and Reform Commission*).

Une autre limite apparaît dans la conduite même de la présente évaluation : le principe des évaluations a été retenu dans l'accord signé en 2009 entre les deux organisations. L'APCAE a été invitée à y participer dès l'élaboration des termes de référence de l'évaluation, mais n'a pas répondu. Parallèlement, il n'y a pas eu de méthodologie commune définie pour apprécier la validité des prix qui ont été remis conjointement à douze collectivités à l'occasion des troisièmes Rencontres de la coopération décentralisée à Nan-kin en juin 2010, après une concertation rapide. Les représentants de l'APCAE ont néanmoins insisté lors des entretiens avec les évaluateurs sur le fait qu'ils auraient pu largement contribuer à l'évaluation, en précisant que la France et la Chine ont cependant des méthodes différentes d'appréciation de la coopération décentralisée.

5. La DAECT, un acteur étatique aux moyens limités

→ La DAECT, rattachée à la DGM au sein du MAEE, est l'acteur principal de la coopération décentralisée franco-chinoise au niveau national. Sous la haute autorité du Premier ministre, elle assure le secrétariat général de la CNCD. Elle définit et met en œuvre la stratégie de soutien à la coopération décentralisée, adaptée aux pays cibles, et anime cette coopération

et diffuse l'information sur celle-ci. Elle soutient également sur son budget la coopération décentralisée via des appels à projet annuels et triennaux et suscite la création de fonds communs à deux pays. Depuis 2010, elle a adopté une démarche spécifique envers les pays émergents, dont la coopération décentralisée peut être financée par un fonds commun bilatéral.

Selon les thématiques concernées, plusieurs ministères et agences, en grande partie membres de la CNCD, participent d'ores et déjà ou sont susceptibles d'être concernés par les programmes menés par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Chine.

Cependant, les ressources humaines de l'État dédiées à la coopération décentralisée franco-chinoise sont limitées et les budgets qui y sont consacrés restent faibles. La DAECT, malgré l'ampleur de sa tâche, demeure une petite structure aux moyens réduits.

6. Une coordination à améliorer au sein de la CNCD

→ La CNCD a l'intérêt d'être le lieu d'échanges paritaire entre l'État et les collectivités territoriales. Cependant, sa réunion annuelle, qui concerne l'ensemble de la coopération décentralisée et pas seulement la Chine, se tient sur une durée courte (la journée) et demeure très institutionnelle. Bien que relayée par la réunion des groupes de travail spécialisés, le manque de ressources humaines rend difficile la mise en place d'actions visibles rapidement. Il s'agit davantage d'une information donnée aux différents acteurs et d'un avis sur les grandes orientations, même s'il peut en sortir des avancées avec l'intervention du plus haut niveau de l'État sur des sujets touchant à la convergence des actions décentralisées et des actions des ministères.

Par ailleurs, la CNCD met en place des chantiers géographiques ou thématiques. C'est dans ce cadre qu'ont été mis en place le Comité Chine et le chantier « pays émergents » dont la Chine est un des volets importants. La limite tient ici à la disponibilité des élus pour animer les groupes de travail, les préparer en amont avec l'ensemble

des collectivités qu'ils représentent, et faire circuler l'information en aval par la diffusion des comptes-rendus (avec l'aspect itératif de la démarche). Il en est de même des ministères, qui ne participent pas de façon régulière, ni avec les mêmes personnes, aux différentes réunions, du fait notamment d'un manque de temps.

De fait, l'articulation entre les différents acteurs concernés par la coopération décentralisée n'est pas optimale. La circulation de l'information entre les acteurs représentés au sein de la CNCD sur ces questions est déficiente. Les ministères n'échangent pas entre eux sur les thématiques et les actions qui pourraient être proposées aux collectivités territoriales, et sont pourtant conscients du fait qu'ils connaissent mal ce qu'elles font et que des actions, à l'instar de l'accord DUD⁶ ou de la plateforme tourisme, pourraient être menées de façon conjointe, renforçant ainsi l'action de la France à l'international. De même, le lien avec le réseau diplomatique n'est pas systématiquement établi. Le même constat existe entre représentations nationales des élus, y compris au sein de CUF qui réunit pourtant les différents niveaux de collectivités territoriales.

7. Un réseau diplomatique en soutien à la coopération décentralisée franco-chinoise encore en structuration

➔ Les principaux acteurs du réseau diplomatique impliqués dans la coopération décentralisée franco-chinoise sont l'Ambassade de France à Pékin et les différents consulats implantés dans les villes chinoises (Shenyang, Chengdu, Wuhan, Shanghai, etc.). Le rôle du réseau diplomatique dans la coopération décentralisée est de conseiller les collectivités territoriales dans le choix d'un partenaire chinois et de diffuser de l'information sur les collectivités chinoises qui recherchent un partenaire. Depuis 2005, les ambassades peuvent désigner un correspondant « coopération décentralisée ». C'est le cas à l'Ambassade de France à Pékin, où

le correspondant coopération décentralisée anime un réseau avec des correspondants basés dans les consulats, et a proposé une réunion avec les responsables des bureaux des collectivités territoriales françaises en Chine lors des 3^{es} Rencontres de la coopération décentralisée de Nankin qui ont réuni une dizaine d'entre eux. Des réunions sont également organisées selon les thématiques avec les responsables du SCAC (Service de coopération et d'action culturelle) de l'ambassade (exemple de l'environnement).

Bien que renforcé, le réseau diplomatique en soutien à la coopération décentralisée franco-chinoise demeure cependant encore en structuration. La répartition des responsabilités entre la DAECT, qui assure le secrétariat de la CNCD, partenaire officiel de l'APCAE, et l'ambassade, n'est pas toujours très claire, ce qui peut entraîner une certaine confusion par rapport aux interlocuteurs chinois.

6- DUD : développement urbain durable. Cet accord de coopération sur les thématiques du développement urbain durable a été signé en novembre 2007 par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) et le ministère chinois du Logement et de la Construction urbaine et rurale. Il se décline dans les champs de l'urbanisme, du transport, du bâtiment et de l'environnement (traitement de l'eau et des déchets).

LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE

En parallèle à l'initiation et à la mise en œuvre de la politique bilatérale franco-chinoise, l'État soutient également l'action extérieure des collectivités territoriales en Chine. L'objectif de ce soutien est de renforcer l'efficacité et la cohérence des programmes mis en œuvre par les collectivités, entre elles et avec les accords bilatéraux. Ce soutien passe notamment par l'animation et la coordination de la coopération décentralisée franco-chinoise et par le cofinancement de certains programmes mis en œuvre par les collectivités.

1. Les chantiers de la CNCD : des travaux essentiels à la coordination de la coopération décentralisée mais manquant d'intensité

➔ La CNCD initie et porte des groupes de travail (« chantiers »), dont deux concernent la Chine : le « Comité Chine » et le chantier « Pays émergents ».

Le « Comité Chine » de la CNCD, présidé par la Ville de Bordeaux, réunit les collectivités territoriales et les ministères. Il a pour rôle d'animer le dialogue entre les collectivités françaises et chinoises sur la Chine. Celui-ci s'exerce dans une optique de réflexion et de suggestion, selon 4 principales directions de travail :

- mise en place d'un dispositif d'aide à la coopération décentralisée franco-chinoise ;
- mise en place d'outils de mutualisation de l'information entre les collectivités travaillant sur la Chine ;

- réflexion sur les pratiques de coopération des collectivités françaises et chinoises ;
- préparation des Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise.

Le Comité Chine constitue ainsi une plateforme d'échanges paritaire, outil essentiel pour la coordination entre l'État et les collectivités territoriales. Néanmoins, depuis sa création, le Comité Chine s'est réuni seulement quatre fois et a été très occupé par les nombreuses réunions de préparation des Rencontres qui se tenaient à Nankin en juin 2010.

Le chantier « Pays émergents », relancé lors de la réunion de la CNCD du 30 juin 2008, coordonné par l'ARF, a pour objectif de servir de lieu d'échanges, de régulation et de mise en cohérence des différents acteurs et outils mis en œuvre en direction des pays émergents (fonds conjoints de soutien à la coopération décentralisée, base de données cartographiques sur les pays émergents, Comité Brésil, Chine, etc.). Ce chantier travaille notamment sur 4 sujets, traités en sous-groupes :

- innovation, attractivité et compétitivité ;
- accompagnement des entreprises dans les pays émergents ;
- coopération scientifique, mobilité entrante et sortante ;
- développement durable dans les pays émergents. Une attention particulière est portée sur la Chine, du fait de la masse critique des coopérations sur ce pays, notamment pour l'accompagnement des entreprises à l'exportation.

La valeur ajoutée du chantier « pays émergents » tient au fait qu'il travaille sur des sujets de préoccupation concrets des collectivités territoriales, liés notamment à l'accompagnement des PME en Chine.

2. « Les rencontres » : un rendez-vous unique de l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée franco-chinoise

➔ Trois rencontres ont eu lieu :

- à Wuhan en 2005 (plus de 80 collectivités) ;
- à Bordeaux en 2007 (une centaine de collectivités) ;
- à Nankin en 2010 (environ 400 participants).

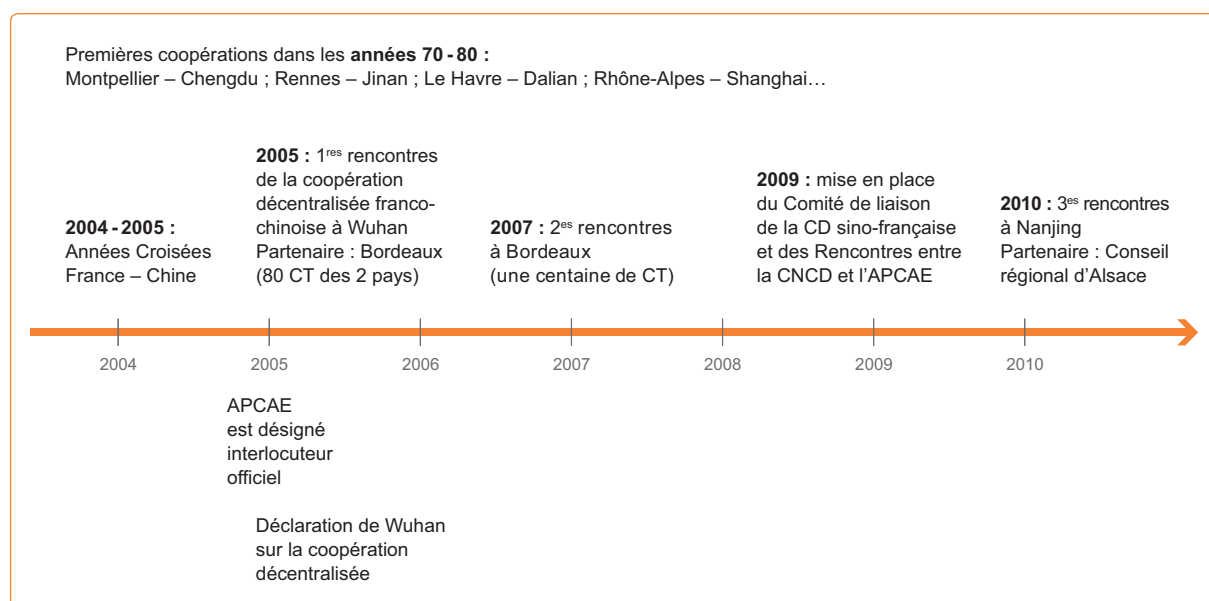
Les prochaines Rencontres devraient avoir lieu en 2014, laissant du temps pour l'organisation de deux séminaires thématiques.

Les Rencontres sont portées par des collectivités territoriales, en alternance chinoises et françaises, qui mènent ensemble une coopération décentralisée (Wuhan et Bordeaux, Jiangsu et Alsace). Un cofinancement est assuré par le MAEE. Les différents ateliers qui se tiennent dans le cadre des Rencontres sont portés par une collectivité qui n'est pas forcément l'organisateur (exemple de l'Auvergne pour l'atelier « Méthodologie » en 2010).

Les Rencontres permettent aux collectivités des deux pays de mettre en commun leurs expériences, attentes et plans futurs en matière de coopération décentralisée. Elles sont un rendez-vous régulier entre les partenaires français et chinois et permettent un travail concret entre l'État français et les collectivités territoriales, au sein du Comité Chine de la CNCD.

Cet événement est ainsi l'occasion d'instituer les grandes orientations de la coopération décentralisée, par nature diffuse et « foisonnante », pour reprendre le terme d'un rapport de la DAECT sur la coordination⁷. L'histoire de la coopération décentralisée s'est structurée autour des trois Rencontres (cf. Figure 1) :

Figure 1. Quelques événements de l'histoire récente de la coopération décentralisée franco-chinoise



7- DAECT, « *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, rapport présenté à la CNCD* », 2008.

- la tenue des premières rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise à Wuhan (Hubei), et notamment la signature, le 28 octobre 2005 à l'issue de ces rencontres, de la « Déclaration de Wuhan », marque une étape importante dans la formalisation des relations de coopération entre les collectivités territoriales des deux pays. Par cette déclaration, il est pris acte de « *développer le potentiel de coopération entre les collectivités territoriales des deux pays* » afin de « *compléter le partenariat stratégique entre les deux gouvernements par des actions au niveau des responsables des collectivités territoriales* » ;
- le développement durable, « *relation harmonieuse entre l'économie et l'écologie* » et « *la ville de demain* » sont au cœur des réflexions. Ces thèmes seront déclinés lors des deuxièmes rencontres organisées à Bordeaux, partenaire de Wuhan, en novembre 2007 : « *Vers une société harmonieuse, par le développement durable* », puis des troisièmes rencontres à Nankin en juin 2010 : « *Face aux défis de la crise économique, la coopération décentralisée pour le développement durable* ».

Différentes limites ont néanmoins été évoquées au cours des entretiens et amènent à se poser la question des moyens déployés en regard de l'efficacité des Rencontres et des retombées de cet exercice collectif pour les acteurs d'un territoire. En effet, les participants chinois restent moins nombreux que les participants français, même si une augmentation de la partie chinoise est constatée. Les ateliers servent plus souvent à la promotion des activités de coopération décentralisée qu'à un réel échange sur les bonnes pratiques, le temps laissé au débat est limité et les présentations restent souvent trop formelles ; les moments d'échanges avec de nouveaux interlocuteurs sont peu nombreux ; la prédominance de l'État dans l'affichage général de la manifestation a été jugée par certaines collectivités comme trop importante.

3. L'Atlas français de la coopération décentralisée : le répertoire de référence malheureusement incomplet des programmes de coopération décentralisée

→ La CNCD a lancé en 2009 l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures. Cet Atlas recense de manière cartographique les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises. Vendu comme une « vitrine » pour les collectivités territoriales, il se veut un véritable outil au service de la mutualisation.

La mise à jour est faite directement par les acteurs (collectivités, préfectures, ambassades, ministères et opérateurs) après création d'un compte dans l'extranet de la CNCD. La DAECT est responsable de l'administration de l'Atlas.

Près de 12 130 projets de coopération décentralisée menés par 4 756 collectivités françaises avec 9 889 collectivités partenaires de 140 pays sont recensés. Pour la Chine, il recense :

- 66 collectivités territoriales françaises engagées ;
- 91 collectivités partenaires ;
- 154 projets de coopération décentralisée ;
- 38 projets dans le cadre d'autres actions extérieures.

Si l'Atlas offre une cartographie a priori essentielle du foisonnement de programmes de coopération décentralisée franco-chinoise, sa mise à jour pose problème dans la mesure où elle repose sur la bonne volonté des collectivités territoriales. Toutes les collectivités n'ont pas encore été convaincues de l'intérêt de renseigner les autres collectivités sur leur coopération, dans une optique de mutualisation, de recherche de bonnes pratiques, ou encore tout simplement de valorisation.

4. Un soutien financier du MAEE à la coopération décentralisée franco-chinoise pertinent mais limité

➔ L'appui financier du MAEE en matière de coopération décentralisée s'exerce dans le cadre d'appels à projets qui permettent à l'État d'exprimer clairement les orientations qu'il entend privilégier (mutualisation et coordination notamment), tout en préservant le pouvoir d'initiative des collectivités territoriales, dans le respect de leur autonomie de gestion.

Les premiers contrats triennaux ont couvert la période 2007-2009. Ils valorisaient particulièrement la mutualisation et la coordination entre collectivités territoriales en France, l'effet de levier de la subvention, la place des jeunes dans les actions, le lien avec d'autres bailleurs de fonds (AFD, financements européens, etc.), la géographie ou l'innovation des thématiques choisies.

Pour les appels à projet triennaux 2010-2012, les pays émergents étaient exclus, le soutien financier intervenant uniquement sur une base conjointe et avec un apport financier équivalent des autorités locales du pays partenaire (trois projets ont néanmoins été retenus pour la Chine à titre exceptionnel). Bien que les conclusions des deuxièmes Rencontres de la coopération décentralisée aient appelé les deux gouvernements à étudier la possibilité de favoriser la mise en place d'un fonds d'aide à la coopération décentralisée franco-chinoise en privilégiant la thématique du développement durable, il n'y a eu aucun résultat à ce jour, les Chinois étant réticents à la mise en place d'un fonds commun (alors que ce fonds existe maintenant pour le Brésil et l'Inde).

Au final, ce soutien apparaît pertinent mais limité :

- **Pertinent** : le soutien financier de l'État *via* les cofinancements a pour objectif non pas de soutenir les programmes de coopération décentralisée en tant que tels mais bien de faire effet de levier pour les collectivités territoriales qui font un effort de mutualisation et de coordination. Il est donc centré sur le financement du surcoût

de transaction occasionné par la démarche de coordination que l'État souhaite renforcer. Les montants alloués sont cependant faibles en montant total comme en subventions par projets. Ceci peut se comprendre du fait que les projets avec la Chine s'inscrivent dans une logique stratégique et d'intérêt mutuel dont le coût peut donc être supporté par les acteurs de ces coopérations, y compris les gouvernements locaux chinois capables d'apporter leur contribution. Sur la période 2005-2010, la faiblesse des montants par projet réduit fortement l'effet de levier réel de ces financements. On remarque d'ailleurs le faible nombre de projets soumis lors des appels à projets. Il reste néanmoins que les gouvernements locaux chinois sont culturellement sensibles au soutien par l'État des actions des collectivités territoriales françaises.

- **Limité** : un nombre important de projets de coopération décentralisée entre la France et la Chine est réalisé sans l'appui financier du MAEE. En effet, sur 154 actions, 15 seulement sont cofinancées par le MAEE (12 projets annuels et 3 projets sur les contrats triennaux). Le cofinancement moyen du MAEE s'élève à 37 000 € avec une contribution minimum de 3 000 € et maximum de 210 000 €. La quasi-totalité des demandes de cofinancement annuel pour les projets de coopération avec la Chine ont été satisfaites (12 sur 13 demandes), ce qui démontre, au-delà des limites financières de cet outil, une faible demande de la part des collectivités, leurs projets ne correspondant pas toujours aux contraintes du cahier des charges. Une réduction importante est également opérée entre les montants demandés et alloués.

Certaines collectivités, encore peu nombreuses, se tournent vers les financements européens. L'expérience de la ville de Rennes, en partenariat avec Saint-Jacques de Compostelle, à Qufu dans le cadre du programme Asia Urbs⁸ est un exemple de ce qui peut être fait dans le cadre européen. Néanmoins, cette inscription dans un cadre européen dépendra de la prochaine programmation (2013-2020) qui n'est pas à ce jour arrêtée, et de la capacité des collectivités territoriales à faire entendre leur voix pour une évolution de la politique de coopération décentralisée européenne encore très marquée par une optique « développement ».

8- Le programme ASIA URBS est une initiative de l'Union européenne fondée sur la coopération décentralisée, visant à améliorer la connaissance et la compréhension mutuelle de l'Asie et de l'Europe par des projets de développement urbain réalisés conjointement par les collectivités locales asiatiques et européennes. Il s'est terminé en 2005.

LES OBJECTIFS, MODALITÉS DE DÉPLOIEMENT ET RÉSULTATS DES PROGRAMMES DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Un panorama des programmes de la coopération décentralisée franco-chinoise a été réalisé sur la base d'entretiens menés avec des collectivités territoriales françaises et des gouvernements locaux chinois. Pour chacun de ces programmes, la « logique d'intervention » a été reconstruite, des objectifs aux effets des activités conduites.

1. Le renforcement des objectifs stratégiques des programmes de coopération décentralisée franco-chinoise

→ Les premières coopérations décentralisées ont été nouées il y a une trentaine d'années, principalement dans le cadre de jumelages entre des villes françaises et chinoises. Ces coopérations sont toujours en cours et se sont souvent étendues au niveau régional (Rennes et Bretagne, Montpellier et Languedoc-Roussillon) bien que pas toujours de façon concertée. Les premiers programmes mis en place dans les années 80 étaient souvent le résultat « d'heureux hasards », d'une rencontre ou d'événements contextuels et autres contingences historiques (présence sur le territoire français en question d'associations d'amitié franco-chinoises, volonté forte d'une personne influente, par exemple un élu, sur le territoire concerné, etc.). Il s'agissait donc avant tout d'un lien institutionnel, d'un canal permettant des interactions sur la base desquelles des projets allaient se construire.

Les accords initiés dans les dernières années apparaissent plus stratégiques, liés aux enjeux, notamment économiques, technologiques et environnementaux. Ce mouvement va de pair avec une intégration plus forte des projets aux stratégies et politiques territoriales, de plus en plus

en interaction avec les politiques internationales (développement économique, éducation, recherche et innovation, environnement, etc.), l'imbrication du global et du local interpellant plus fortement les décideurs. Nombre de coopérations préexistantes ont ainsi été amendées, souvent par le biais de signatures de nouveaux accords, pour porter plus explicitement des projets à forts enjeux économiques. Celles-ci se surajoutent aux activités plus anciennes plus qu'elles ne s'y substituent.

Également lié à ce renforcement des aspects stratégiques, le développement économique devient un objectif de plus en plus prégnant, notamment avec la Chine. Ceci est évidemment particulièrement le cas pour les coopérations décentralisées dont la modalité d'action principale est la présence d'une représentation de la collectivité sur le territoire du partenaire chinois. Ceci est cependant vrai également pour des coopérations dans des thématiques autres que celles du développement économique, par exemple les actions dans le domaine du développement durable ou encore de la culture. Même dans ces domaines, la recherche de retombées économiques peut s'avérer un élément important de l'action comme « produit-joint » de la coopération. Ainsi le développement économique n'est pas une thématique comme une autre, il est souvent l'impact final recherché et en filigrane la justification de l'action auprès des autres élus et en dernier ressort de la population.

Du fait des compétences attribuées aux conseils régionaux dans le cadre de la politique de décentralisation en France et des objectifs fixés aux provinces en Chine, qui déterminent dans les deux pays des objectifs de développement économique importants, il s'agit pour les décideurs locaux de créer un environnement d'affaires pour la création et le développement d'activités économiques et l'accueil d'investisseurs étrangers.

Cette composante stratégique renforcée n'est cependant pas aussi simple qu'il paraît :

- elle n'empêche pas un certain flou dans les fondements des objectifs, ceux-ci apparaissant souvent fragiles une fois interrogés. Il semble que l'impératif général : « On ne peut pas ne pas être en Chine » soit trop fréquemment encore une des motivations premières ;
- elle n'atténue pas le rôle fondamental des dynamiques institutionnelles dans le lancement (ou la relance) d'une coopération. Même les coopérations les plus récentes et ouvertement axées vers la recherche de nouveaux marchés débutent par des visites de délégations. Ceci tient pour partie à la nature de la coopération décentralisée qui reste encore, du fait de ses origines, fortement institutionnalisée, même dans les pays où elle a muté comme en Chine. Ceci tient également à l'imbrication des systèmes politique et économique chinois.

2. Des moyens alloués aux programmes de coopération décentralisée d'importance hétérogène

→ Il est difficile de connaître précisément et systématiquement les financements consacrés par les collectivités territoriales françaises, la base Atlas ne fournissant ces données le plus souvent que pour les actions cofinancées. De plus, si le budget consacré à l'ensemble de la coopération internationale fait logiquement l'objet d'une programmation dans les collectivités, celui consacré à la coopération avec la Chine (et les autres pays) ne fait pas l'objet d'une programmation dédiée. Dans la plupart des cas, l'enveloppe est gérée au fil de l'eau au gré des actions réalisées en cours d'année (voyages, invitations, etc.). Les gouvernements locaux chinois n'ont, quant à eux, pas de financements dédiés à la coopération décentralisée.

Les informations collectées directement auprès des collectivités montrent des différences sensibles dans les moyens consacrés à ces coopérations, de 20K€ à 400K€ par an, non expliquées par la taille de la collectivité.

Comme nous le constatons par ailleurs, l'intégration des politiques de coopération décentralisée dans les stratégies et les budgets des collectivités territoriales vit une mutation. Une intégration de plus en plus forte de la coopération décentralisée dans le budget des relations internationales semble être une voie qu'ont d'ores et déjà engagée certaines collectivités.

3. Des activités et thématiques des programmes de coopération décentralisée fortement intégrées dans les stratégies et politiques des territoires

→ Les activités menées sont principalement, comme pour toutes les coopérations décentralisées, des missions d'expertise, des formations, des projets d'échanges culturels mais aussi, *via* des représentations des collectivités françaises en Chine, des activités de prospection d'entreprises pour des implantations en France ou encore de marchés pour les entreprises françaises.

L'analyse des thématiques couvertes par les partenariats, tout comme les entretiens montrent qu'au-delà du renforcement de l'orientation économique des programmes de coopération décentralisée, ces actions s'inscrivent plus fortement dans les stratégies et politiques des territoires, dans les domaines économique, culturel ou scientifique. La coopération décentralisée devient ainsi, pour une part, un outil d'accomplissement de cette stratégie.

Ce mouvement s'accompagne d'une plus forte implication des acteurs portant les intérêts et compétences constitutives de la stratégie. C'est évidemment le cas dans le domaine du développement économique mais également de la recherche, de l'innovation et du développement durable.

Cette orientation stratégique des programmes de coopération n'est pas le monopole des partenaires français. Ainsi, lors des entretiens avec les gouvernements locaux chinois, il semble que certains d'entre eux aient fait en amont l'analyse du potentiel du territoire français, ou répondent favorablement du fait de ce potentiel (Brest, Vichy, etc.).

4. Mutualisation et coordination des coopérations décentralisées

➔ La mutualisation des actions et leur coordination avec les politiques et stratégies bilatérales sont les deux objectifs principaux du soutien de l'État à ces coopérations. Ces objectifs de l'État, que l'on retrouve également dans les autres coopérations décentralisées, prennent ici une importance particulière du fait de la différence d'échelle entre la France et la Chine. Ce problème d'échelle, auquel s'ajoute la

vitesse du développement économique chinois, peut entraîner un risque de saupoudrage et de dispersion des actions des collectivités. Les deuxièmes Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise ont mis en évidence ce risque et ont souligné l'importance de la mutualisation dans les projets de coopération décentralisée entre les deux pays.

Un rapport de la DAECT⁹ distingue six formes de coordination des actions de coopération décentralisée. Le tableau 3 reprend ces types de coordination et liste, à titre illustratif, quelques exemples dans le cas franco-chinois.

Tableau 3. Type de coordination des actions de coopération décentralisée et exemples dans le cas franco-chinois

Type de coordination	Exemples d'initiatives de coordination
Coordination « verticale » des initiatives des collectivités territoriales avec celles de l'État au plan général et avec ses agences (AFD, Campus France, AFII)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plateforme tourisme (Franche Comté – ministères) ■ Accord DUD (Bordeaux – ministères – agences) ■ Alliances françaises (Pays de la Loire) ■ Ubifrance (en cours) (chantier « pays émergents » de la CNCD)
Coordination avec les stratégies de développement, d'aménagement du territoire et de gouvernance des pays où sont situés les partenaires locaux et régionaux, parfois dans le cadre d'instruments contractuels pilotés conjointement avec les postes diplomatiques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accord DUD (MOHURD – NDRC - gouvernements locaux) ■ Groupe Liaoning (collectivités territoriales françaises et gouvernements locaux chinois) ■ Alpes Sichuan et Chengdu, Comité de massif, Rhône-Alpes et PACA
Coordination « intra régionale » des initiatives d'un même territoire en France entre elles et avec les milieux éducatifs, scientifiques, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bretagne / Brest / Rennes/Quimper ■ Auvergne / Clermont-Ferrand/ (Pays de Vichy Auvergne) ■ Pays de la Loire / La Roche-sur-Yon / Angers / Nantes
Coordination « interterritoriale » : plusieurs collectivités sur un même territoire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Groupe Liaoning
Coordination des acteurs locaux agissant dans un même secteur thématique	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accord DUD (extension à d'autres collectivités territoriales en réflexion) ■ Franche Comté – Anhui (extension à la Lozère, Savoie, etc. en cours) ■ Alpes Sichuan avec Rhône-Alpes et PACA
Coordination avec les autres collectivités territoriales européennes, les organismes communautaires et multilatéraux, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rennes – Saint Jacques de Compostelle et Qufu ; Paris – Rome - Pékin (Asia Urbs, programme européen terminé) ■ Mémoire pour renforcer les échanges et coopérations entre Brest Métropole Océane, Kiel en Allemagne et Qingdao dans le Shandong

9- DAECT, « *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, rapport présenté à la CNCD* », 2008.

En matière de mutualisation des actions des collectivités, seules quelques expériences existent. La plus poussée est sans doute celle mise en place par l'Auvergne, Clermont-Ferrand et Le Havre Développement avec leurs partenaires chinois (Liaoning, Anshan et Dalian). Cette coopération a donné lieu, à l'initiative de la DAECT, à la création du Groupe Liaoning rassemblant les partenaires. Même si un chef de file est désigné pour le MAEE, l'animation en reste néanmoins informelle, limitée du côté français par le manque de temps pour élaborer et décliner un plan d'action. Il est à noter que l'APCAE fait de cette expérience du groupe Liaoning un exemple de la coopération franco-chinoise, présenté comme le « mètre étalon » de l'évaluation de la coopération décentralisée franco-chinoise.

En matière de coordination verticale, les deux principaux cas sont :

- la coopération décentralisée entre Bordeaux et Wuhan et l'accord franco-chinois sur le développement urbain durable (DUD) ;
- la coopération décentralisée Franche Comté - Anhui et la Plateforme Tourisme solidaire.

5. Les effets des programmes de coopération décentralisée franco-chinoise

➔ Cette évaluation n'a pas vocation à porter un jugement sur les programmes de coopération décentralisée mis en œuvre par les collectivités territoriales. Il s'agit ici pour l'essentiel de mieux comprendre quels types de résultats les collectivités françaises attendent et considèrent.

Les deux principaux résultats de cette analyse ont trait :

- à la faible formalisation du processus d'évaluation des programmes de coopération décentralisée. Aucune évaluation spécifique n'a été conduite à ce jour. Les appréciations des résultats restent qualitatives et rarement pourvues d'indicateurs pour guider ces actions. Ceci s'explique notamment par :
 - les faibles montants investis, qui ne justifient pas d'évaluation spécifique dans la plupart des cas;

- les logiques institutionnelles encore prégnantes ;
- le caractère difficilement mesurable de plusieurs des programmes mis en œuvre, en termes de rayonnement du territoire et de développement de la connaissance mutuelle ;
- aux résultats mitigés de ces coopérations. Les informations qualitatives issues des entretiens ne démontrent pas de résultats importants dont auraient bénéficié les collectivités françaises au-delà de quelques exemples de réussites ou des chiffres de prospection des représentations des collectivités françaises en Chine. Les partenaires chinois, quant à eux, mettent en avant les très bonnes relations développées, le nombre de délégations qui leur ont rendu visite, le nombre de déplacements (et le niveau des décideurs) qui sont allés en France, les prix reçus, le nombre de fois où ils rencontrent le bureau de la collectivité française.

Au-delà des effets enregistrés par chacun des partenaires, les entretiens menés côté français comme chinois indiquent que la coopération décentralisée permet une relation de proximité entre les partenaires des deux pays, et un maillage quotidien de cette relation au travers des projets concrets qui sont développés. Les représentants des gouvernements locaux y sont très sensibles, au point que cette relation privilégiée résiste aux crises diplomatiques qui affectent durement les relations bilatérales. La coopération décentralisée peut ainsi jouer un rôle de tampon par rapport aux relations entre États, ce qui a été régulièrement signalé lors des entretiens avec les interlocuteurs des gouvernements locaux chinois. Elle exerce ainsi à son niveau un rôle complémentaire à celui de l'État, de plus en plus reconnu, y compris dans le cadre des relations stratégiques qui unissent la France et la Chine. Ainsi, la coopération décentralisée figure parmi les axes prioritaires de la relation bilatérale réaffirmée lors de la visite du Président Hu Jintao à Paris en novembre 2010.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

1. Une coopération décentralisée aux formes et objets divers

➔ L'analyse des programmes de coopération décentralisée franco-chinoise a permis de prendre la mesure de leur diversité, en termes d'objectifs et de moyens comme de modalités d'actions et de formes institutionnelles. Cette diversité répond évidemment en premier lieu à la taille du pays et à la richesse des opportunités et enjeux que représente la Chine dans tous les domaines de compétence des collectivités (culture, développement économique, éducation, recherche, environnement, etc.). La variété des formes et objets rencontrés, bien plus importante que ce que l'on peut trouver dans la coopération décentralisée avec les pays du Sud¹⁰, tient également à la différence de « modèle » de la coopération décentralisée dans le cas franco-chinois. Loin de l'aide au développement ou de l'appui institutionnel, approches typiques des relations extérieures avec les pays du Sud, la coopération décentralisée franco-chinoise repose sur la recherche d'intérêts mutuels, ce qui élargit le champ des partenariats possibles.

Sans tenter de réduire cette diversité, les évaluateurs proposent une typologie simple sur 4 axes afin de la rendre plus maniable et tenter de distinguer des groupes de partenariats proches desquels extraire de bonnes pratiques :

- **Axe 1** : caractère plus ou moins diffus/intégré des objectifs de la coopération ;
- **Axe 2** : positionnement de l'objectif de développement économique comme objectif premier ou comme produit - joint des partenariats ;
- **Axe 3** : degré de coordination État - collectivités territoriales ;
- **Axe 4** : degré de coordination entre plusieurs collectivités territoriales.

10- Et dont rendent compte par exemple l'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (2003) ou celle avec le Burkina Faso (2009) (cf. bibliographie dans le rapport).

Figure 2. Diagramme de la typologie sur le plan « objectifs » des programmes de coopération décentralisée

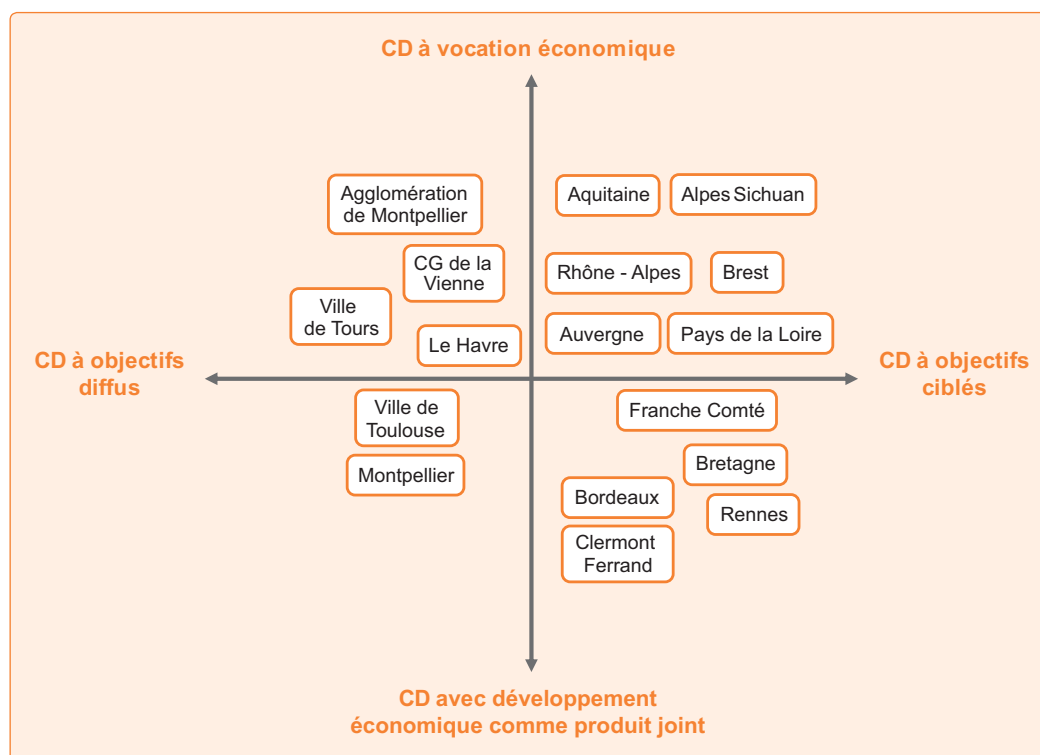
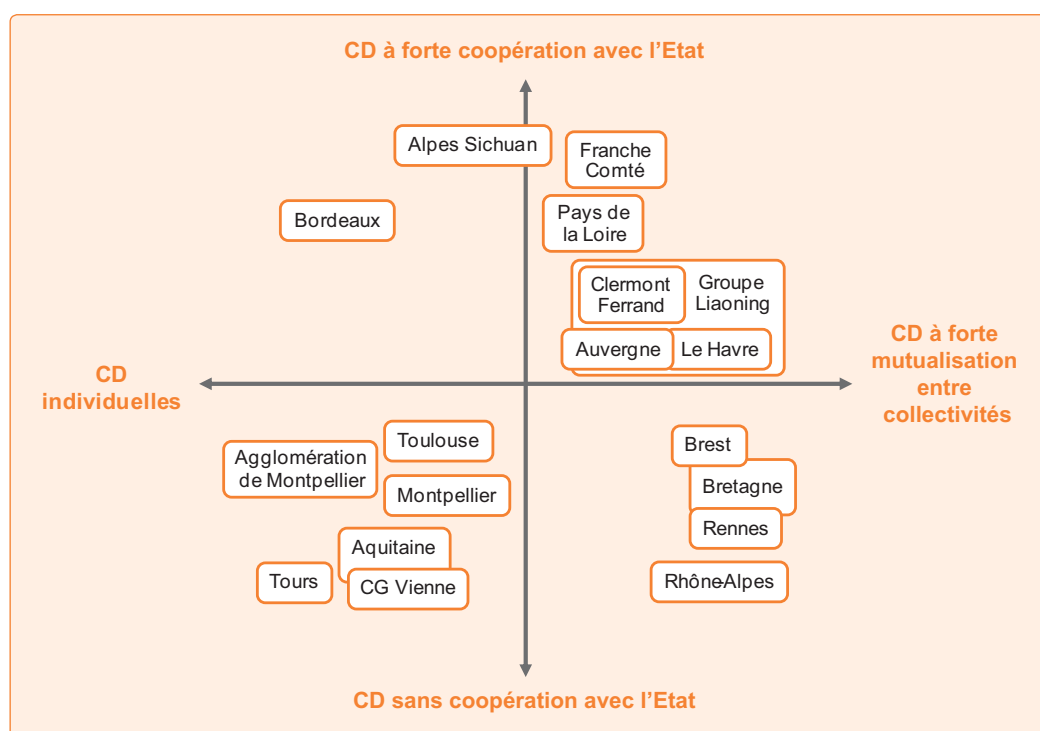


Figure 3. Diagramme de la typologie sur la dimension « acteurs » des actions de coopération décentralisée



Quelques bonnes pratiques identifiées, correspondant à des positionnements particuliers sur ces axes, sont détaillées dans le rapport.

- Un partenariat intégré et progressif : la coopération décentralisée Franche Comté - Anhui (axe 1).
- Deux partenariats ciblés et économiques : Aquitaine et Brest Métropole (axes 1 et 2).
- Un partenariat à retombées économiques fortes : Alpes Sichuan (axe 1).
- Deux partenariats ayant bénéficié d'une coordination verticale: la coopération décentralisée entre Bordeaux et Wuhan et l'accord franco-chinois sur le développement urbain durable (DUD) ; la coopération décentralisée Franche Comté - Anhui et la Plateforme Tourisme solidaire (axe 3).
- Un partenariat avec coordination intra régionale : le cas de la coopération décentralisée de la région Pays de la Loire (axe 4) ou Rhône-Alpes.
- Un partenariat avec coordination interterritoriale : le Groupe Liaoning (axe 4).

2. Une coopération décentralisée en recherche de cohérence

➔ Les entretiens au sein des collectivités territoriales font ressortir la dimension stratégique marquée des programmes de coopération décentralisée franco-chinoise, avec notamment des attentes fortes en matière de retombées économiques, des modalités d'actions témoignant d'un engagement important (nombreuses représentations des collectivités en Chine) et une intégration aux politiques et stratégies territoriales (éducation, recherche et innovation, environnement).

Cependant, cette coopération apparaît également encore en recherche de cohérence et de détermination de réelles conditions d'efficacité. Pour la grande majorité des programmes, les moyens sont limités et l'évaluation des résultats reste relativement faible, peu formalisée et peu présente dans les discours des personnes interrogées. Si

les attentes sont importantes, les objectifs restent la plupart du temps encore flous une fois interrogés, reposant trop souvent sur l'impératif général selon lequel « *on ne peut pas ne pas être en Chine* ». Les enseignements quant aux retombées réelles de ces partenariats pour les territoires engagés restent à produire dans la plupart des collectivités.

D'autres facteurs font apparaître un modèle de coopération décentralisée « hybride », s'accordant mal aux oppositions faciles et tranchées entre « nouveau » et « ancien » modèles. Notamment, les retombées économiques pour le territoire affichées comme objectifs premiers de la coopération ou attendues comme produit joint vont de pair avec des éléments constitutifs des formes plus classiques de la coopération décentralisée, à savoir l'importance des logiques institutionnelles.

3. Une coopération décentralisée en transition

➔ Plusieurs éléments constitutifs de la coopération décentralisée franco-chinoise sont en cours d'évolution. Du côté du soutien de l'État, le réseau diplomatique a été structuré et renforcé pour mieux répondre aux demandes des collectivités. Le mode de cofinancement étatique a également été présenté aux partenaires chinois, avec pour projet la mise en place d'un fonds paritaire d'aide à la coopération décentralisée franco-chinoise axé sur la thématique du développement durable, sans succès à ce jour. Certaines bonnes pratiques identifiées, notamment en matière de coordination verticale *via* des plateformes sectorielles, ou encore de mutualisation (*cf.* le Groupe Liaoning), sont également des voies d'évolution de la coopération décentralisée franco-chinoise. L'État, au sein de la CNCD et au-delà, pourra jouer un rôle important dans ces évolutions aux côtés des collectivités territoriales pour proposer des nouvelles options efficaces de partenariat.

Ces évolutions sont d'autant plus souhaitables qu'avec la croissance de la Chine depuis le début des années 2000, la concurrence de territoires et acteurs locaux d'autres pays est un défi croissant, comme cela a été souligné par plusieurs gouvernements locaux, qui se disent fortement sollicités. De ce fait, si les collectivités françaises faisaient partie des partenaires

importants des gouvernements locaux jusqu'à la fin des années 90, c'est maintenant moins le cas, des investissements plus importants émanant d'autres pays, y compris européens¹¹.

Avec le XII^e plan quinquennal (2011-2015) s'ouvrent de nouvelles perspectives, y compris sur le plan du développement urbain chinois. Les collectivités territoriales françaises ont un rôle à jouer en tant que pourvoyeur d'expertise et de savoir faire. En retour, les territoires chinois sont des terrains d'expérimentation de nouvelles technologies, de nouveaux modes de développement durable.

11- L'Allemagne est notamment citée dans les entretiens. Cependant, il convient de noter qu'aucune donnée n'est disponible prouvant cette affirmation (Comité des Régions, Commission européenne, réseau diplomatique) et que cela repose uniquement sur les déclarations des responsables des gouvernements locaux rencontrés par les évaluateurs.

RECOMMANDATIONS

Deux catégories de recommandations sont distinguées, stratégiques et opérationnelles. Ces recommandations sont détaillées dans le rapport.

1. Recommandations d'ordre stratégique

Recommandation 1 : s'appuyer sur les résultats de l'évaluation pour renforcer les relations entre la CNCD et l'APCAE, afin notamment d'avancer sur des actions prioritaires telles que la mise en place d'un fonds commun de financement de programmes mutualisés ambitieux.

- Utiliser les résultats de l'évaluation française et avancer avec l'APCAE sur une évaluation du côté chinois afin d'entamer un dialogue constructif et concret sur les attentes de part et d'autres et les résultats de la coopération décentralisée franco-chinoise ;
- avancer sur des actions prioritaires à partir d'exemples précis (mutualisation développée avec le Groupe Liaoning et expériences thématiques telles que le développement urbain durable (DUD) dans le Grand Wuhan et le tourisme solidaire dans l'Anhui). Actions prioritaires possibles : un fonds commun qui favoriserait ce type d'expérience, qui pourrait être mobilisé à travers un concours de projets ; des séminaires thématiques mobilisant les ministères, agences et collectivités territoriales avant les rencontres de 2014 ;

Acteurs chefs de file : CNCD (et chantiers), qui réunit à parité les ministères et les associations nationales d'élus, et son secrétariat général, la DAECT, l'APCAE.

Recommandation 2 : revoir les modalités de fonctionnement et les moyens de la CNCD afin de renforcer son rôle d'orientation de la coopération décentralisée franco-chinoise.

- Proposer les instruments adaptés à un fonctionnement efficace de la CNCD : plateforme d'échanges, réunions thématiques (optimisation de la circulation de l'information), appels à projets, etc. ;
- donner des moyens humains à la DAECT pour animer ce réseau, le but étant d'impliquer les élus (et les techniciens des associations) sans que cela obère de façon significative les budgets. Consacrer une enveloppe spécifique pour cette animation, au sein de la DAECT et des associations ;
- étudier la possibilité de faire participer le réseau diplomatique (notamment le responsable du dossier coopération décentralisée à l'Ambassade, à voir pour les consulats, pour maintenir une souplesse) via la visioconférence par exemple (nécessité d'interactivité « en direct »).

Acteurs chefs de file : CNCD (élargie en fonction des objectifs, à tous les ministères et agences pertinents en tant qu'invités) et son secrétariat général, la DAECT, ambassade de France à Pékin (en lien avec les consulats)

Recommandation 3 : engager une réflexion au sein du Comité Chine sur l'avenir de la coopération décentralisée franco-chinoise.

- Mettre en place une réflexion (qui pourrait être initiée sur la base des résultats de cette évaluation) impliquant les collectivités et l'État

au sein du Comité Chine sur les forces, faiblesses, opportunités et menaces de la coopération décentralisée franco-chinoise ;

- décliné ensuite le fruit de cette réflexion en stratégie et plan d'actions.

Acteurs chefs de file : CNCD (et chantiers), DAECT, collectivités territoriales françaises.

Recommandation 4 : mettre en place un réseau régional informel de la coopération décentralisée franco-chinoise dans chaque région ayant retenu la Chine comme prioritaire.

- Créer des réseaux régionaux réunissant les acteurs impliqués dans les programmes de coopération décentralisée franco-chinoise ;
- élaborer une feuille de route présentant les grands objectifs de la coopération et les contributions et rôles de chacun.

Acteurs chefs de file : Collectivités territoriales, associations nationales d'élus

Recommandation 5 : mettre en lien les réseaux régionaux informels de la coopération décentralisée franco-chinoise une fois créés pour renforcer la mutualisation et la coordination des programmes.

- Après avoir rédigé son plan stratégique au sein d'une région, détecter les autres régions qui mènent des expériences sur les mêmes thématiques, ou des thématiques proches. Étudier les synergies possibles. Être proactif au niveau des collectivités pour participer aux initiatives mises en place par l'État (voire en susciter).

Acteurs chefs de file : Collectivités territoriales, associations nationales d'élus

Recommandation 6 : les représentations des collectivités et le réseau diplomatique en Chine et ses correspondants «coopération décentralisée» doivent renforcer leurs relations mutuelles pour augmenter leur efficacité.

- Prévoir des moyens humains et financiers permettant la rencontre et l'échange entre les correspondants «coopération décentralisée» du réseau diplomatique et les bureaux de représentation des collectivités françaises en Chine ;

- voir avec les collectivités territoriales comment intégrer cette charge dans la mission de leurs bureaux ;

- réfléchir aux moyens qui pourraient être mis en place pour favoriser le développement d'échanges et la mutualisation de veille entre les bureaux et le réseau diplomatique, l'organisation d'actions communes ;

- développer les coopérations entre les bureaux des collectivités (échange d'informations sur les dossiers, etc.)

Acteurs chefs de file : Réseau diplomatique (ambassade et consulats) en Chine, bureaux des collectivités territoriales, collectivités territoriales, DAECT.

Recommandation 7 : renforcer le soutien de l'État à la valorisation et à la préservation des pôles d'excellence régionaux impliqués dans les programmes de coopération décentralisée franco-chinoise.

- Recenser les pôles d'excellence prioritaires dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Chine ;
- mettre en place des appels à projets adaptés : un programme de type ARCUS peut être un bon exemple ;
- intégrer la gestion des risques dans l'ingénierie des projets.

Acteurs chefs de file : Collectivités territoriales, organisations d'élus, Délégation interministérielle à l'intelligence économique, DAECT.

Recommandation 8 : faire évoluer la notion de «coopération décentralisée» au niveau européen et les programmes qui peuvent être proposés afin de l'adapter aux opportunités et besoins des pays émergents.

- Utiliser les lieux d'expression des collectivités territoriales au niveau européen, mais aussi agir au niveau de l'État pour faire évoluer la notion de «coopération décentralisée» au niveau européen. Lobbying à développer auprès du Service action extérieure de l'Europe, de la DG Développement de la Commission européenne (voire de la DG REGIO, en charge des politiques régionales), du Parlement européen, du Comité des Régions, etc. ;

- le frein potentiel, suivant les sujets, a trait à la concurrence entre régions / pays européens (exemple de l'attractivité des territoires). Ce frein peut être levé sur des thématiques techniques (exemple de Brest, Kiel et Qingdao).

Acteurs chefs de file : DAECT – CNCD, organisations d'élus, collectivités, ministères français.

2. Recommandations opérationnelles

Recommandation 9 : modifier les modalités des Rencontres afin d'augmenter leurs capacités à générer des échanges constructifs et nouveaux entre partenaires chinois et français.

- Transformer les Rencontres de la coopération décentralisée en lieu de rencontres individualisées (rencontres préprogrammées en vis à vis par exemple) ;
- proposer des thématiques de travail concrètes permettant d'impliquer les ministères techniques, et provoquer des rencontres régulières avec l'APCAE sur ces thématiques.

Acteurs chefs de file : CNCD, DAECT, APCAIE.

Recommandation 10 : systématiser les plateformes thématiques comme instrument de soutien à la coordination des programmes de coopération décentralisée.

- Créer des plateformes thématiques spécifiques ;
- ouvrir aux collectivités territoriales certaines initiatives bilatérales. Impliquer systématiquement des acteurs de la coopération décentralisée, par exemple CUF, dans les plateformes thématiques mises en place par l'Etat.

Acteurs chefs de file : DAECT, ministères et agences sur chaque thème, collectivités territoriales et leurs associations nationales.

Recommandation 11 : engager une réflexion avec des organisations représentatives du secteur privé ou intermédiaires afin de développer les partenariats publics – privés en matière de coopération décentralisée sur des thèmes à forts enjeux.

- Inviter ces organisations à une réflexion commune permettant de recueillir leur avis et d'envisager un plan d'action. Un thème porteur tel que le développement durable pourrait être pertinent pour motiver et porter cette réflexion ;

- créer un Club de soutien des entreprises à la coopération décentralisée ?

Acteurs chefs de file : CNCD et son secrétariat général, la DAECT, les associations nationales d'élus, en lien avec les entreprises, les organisations patronales, fédérations professionnelles et chambres consulaires.

Recommandation 12 : rendre lisibles les interlocuteurs clés et guichets d'informations pertinents de la coopération décentralisée pour les collectivités territoriales.

- Donner les moyens à la DAECT et au réseau diplomatique de jouer un rôle de guichet « bicéphale » pour les collectivités territoriales ;
- afficher clairement dans les outils de communication ces deux points d'entrée.

Acteurs chefs de file : DAECT, réseau diplomatique.

Recommandation 13 : communiquer et former sur la coopération décentralisée franco-chinoise.

- Bâtir une stratégie de communication déclinable y compris sur les outils disponibles : sites Internet de l'Etat et des collectivités, Atlas de la coopération décentralisée, etc. ;
- établir une charte de communication et des éléments de langage ;
- mettre en place des formations / échanges d'expériences entre les collectivités engagées dans un partenariat ou potentiellement intéressées. Ces échanges pourraient être organisés par les groupes de travail des associations nationales d'élus, avec le concours de la DAECT.

Acteurs chefs de file : DAECT, réseau diplomatique, associations nationales d'élus, collectivités territoriales.

CONTENTS

Introduction	33
Evaluation objectives and methodology	34
1. Objectives	34
2. Methodology	34
Legal and administrative framework and bodies involved in French-Chinese decentralised cooperation	35
1. Noticeable differences between France and China in the frameworks for decentralised cooperation	35
2. Considerable freedom of action for French and Chinese local authorities	35
Bodies involved in decentralised cooperation between France and China	37
1. Main bodies involved in decentralised cooperation between France and China	37
2. Clearly differentiated roles of French local authorities	38
3. Reform of working groups on China in national associations of elected officials	39
4. Scope and limitations of CPAFFC-CNCD relations for coordinating French-Chinese decentralised cooperation	39
5. DAECT, a central government stakeholder with limited resources	40
6. Coordination within CNCD could be improved	40
7. Diplomatic network support for French-Chinese decentralised cooperation still to be fully structured	41

French central government support for French-Chinese decentralised cooperation	42
1. CNCD working groups: essential for coordinating decentralised cooperation but meeting infrequently	42
2. “Rencontres” meetings: exceptional occasions for all involved in French-Chinese decentralised cooperation	43
3. Atlas français de la coopération décentralisée: a sadly incomplete reference list of decentralised cooperation programmes	44
4. Well-designed but limited financial support from the MAEE for French-Chinese decentralised cooperation	44
Objectives, deployment and results of decentralised cooperation	46
1. Increasingly strategic objectives for French-Chinese decentralised cooperation programmes	46
2. Wide range of resources allocated to decentralised cooperation programmes	47
3. Activities and topics in decentralised cooperation programmes closely integrated into local authorities’ strategies and policies	47
4. Pooling and coordinating decentralised cooperation	47
5. Effects of French-Chinese decentralised cooperation programmes	49
General conclusions	50
1. Decentralised cooperation with many forms and purposes	50
2. Decentralised cooperation seeking coherence	52
3. Decentralised cooperation in transition	52
Recommendations	53
1. Strategic recommendations	53
2. Operational recommendations	55

INTRODUCTION

An evaluation report on decentralised cooperation between France and China, commissioned by the Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships (DGM) of the Ministry of Foreign and European Affairs (MAEE), was included in the memorandum of understanding signed on 14 November 2010 at a meeting of the Chinese-French decentralised cooperation liaison committee comprising the National Commission for Decentralised Cooperation (CNCD) and its Chinese partner, the Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC).

This evaluation received technical monitoring from the MAEE's evaluation centre and Delegation for External Action by Local Authorities (DAECT). A steering committee extended the discussion of the conduct and results of the evaluation to a panel of representatives of the major French stakeholders in French-Chinese decentralised cooperation.

The evaluation was carried out from June 2010 to April 2011 by consultants from Technopolis Group France and Asia Centre.

EVALUATION OBJECTIVES AND METHODOLOGY

1. Objectives

➔ The evaluation is intended to present an agreed and reasoned judgement concerning the modalities and effects of decentralised cooperation between France and China.

On the basis of the lessons drawn from a retrospective assessment, proposals are made for improving the arrangements and support tools for existing and forthcoming programmes involving French and Chinese local authorities.

Particular stress is laid on three strategic aspects of cooperation between France and China:

- the French-Chinese partnership relations that underlie both policy and programmes¹ of decentralised cooperation;
- the connection between bilateral cooperation agreements and decentralised cooperation between local authorities;
- the contribution of decentralised cooperation to the positioning of French enterprises and know-how, and exchanges of a scientific, academic and cultural nature.

Mutatis mutandis, this evaluation may provide examples of diversified approaches and “good practice” for other emerging countries and make French-Chinese decentralised cooperation an “experimental laboratory” for new partnership practices, forerunners of changes affecting decentralised cooperation in general.

2. Methodology

➔ Analyses were carried out at two levels:

- the programmes of decentralised cooperation implemented by local authorities (analysis of underlying needs, objectives, resources, activities and results of a sample of programmes of French-Chinese decentralised cooperation);
- national policies and strategies of decentralised cooperation, in China and France (including analysis of forms of support for decentralised cooperation, and interactions with sectoral policies).

The results of various investigative tools were compared in order to answer the evaluation questions, particularly documentary analysis and databases (*Atlas français de la coopération décentralisée*) and more than a hundred interviews in France and China with those involved in this cooperation.

1- With the agreement of the steering committee, the term “programme” of decentralised cooperation is used in this evaluation to denote the scope of activities corresponding to a cooperation agreement (more than one “project” or “action” may be implemented within one programme).

LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK AND BODIES INVOLVED IN FRENCH-CHINESE DECENTRALISED COOPERATION

1. Noticeable differences between France and China in the frameworks for decentralised cooperation

→ French-Chinese decentralised cooperation operates within different frameworks in France and China.

In France, it is part of a slow shift in policy towards decentralisation that has gradually constructed a specific legal and administrative framework for the external action of local authorities. The foundations for the legal and administrative framework for French local authorities' external action were laid in the early 1980s (Act of 2 March 1982 on cross-border cooperation, creation of the DAECL² in 1983, and the Framework Act of 6 February 1992). This framework was then strengthened and extended by the Thiollière Act of 2007 and the Oudin-Santini Act of 2005. In this way local authorities have gained increasing autonomy for their external action.

French central and local government coordinate their external action in China on the CNCD³. This joint committee comprises equal numbers of representatives of central and local government and its purpose is to achieve concerted proposals for improving the way decentralised cooperation is implemented.

In China, decentralised cooperation — for which there is no exact Chinese term — is part of a

pragmatic set of power relationships between national and local government, with no specific legal framework except that of foreign policy. As was confirmed by the interviews held in China and the few documents that address the matter, there is no legal text defining the competence of local governments in the area of decentralised cooperation. Rather, local governments decide on their international strategies and action plans and may sign agreements with foreign local governments concerning all their fields of competence (economic development, sustainable spatial planning, friendly cross-border relations, etc.).

The CPAFFC has been appointed by the Chinese government as official opposite number to the CNCD. Under the control of the Chinese foreign ministry, it has a say in cooperation activities undertaken by local governments but does not give them any strategic guidance or precise directives. It may support them, but they are not required to appeal to it. The CPAFFC also has the task of approving and recording “twinning” arrangements between Chinese and foreign cities.

2. Considerable freedom of action for French and Chinese local authorities

→ Although they operate within quite different legal and administrative frameworks, French and Chinese local authorities enjoy considerable freedom of action in developing their partnerships.

2- *Délégation pour l'Action Extérieure de Collectivités Locales*, now DAECT (*Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales*).

3- *Commission Nationale de la Coopération Décentralisée*.

Since the Framework Act of 6 February 1992, French local authorities have real autonomy in their external action. They may implement cooperation activities within their fields of competence, subject to France's international commitments.

Chinese local authorities also have wide leeway to undertake partnership activities. Although general policy guidelines are laid down by central government, local authorities have considerable flexibility in implementing them⁴. Rather than being confined by a strict legal framework then, local authorities' external action should be seen as the end-result of a complex and reactive power relationship between the "centre" and the "periphery". Central government's flexible attitude since the 1978 economic reforms has so far been a condition for rapid economic growth favourable to political stability in a country where compromise and negotiation are highly prized.

Consequently the difference in legal and administrative frameworks in the two countries has little influence on these partnerships. The main barrier is French stakeholders' ignorance of the Chinese system, whether they are elected officials or specialists, leading occasionally to misunderstandings and delays. This need for information — or even training, as some members of the evaluation steering committee have suggested — strengthens the role of the two key partners for French local authorities, the DAECT and our diplomatic network in China. The CNCD's China committee and the various working groups of national associations of elected officials also have a role to play in fostering experience sharing between local authorities.

4- *Le Sénat et la coopération décentralisée*. Activity report submitted to the French Senate by the delegation on decentralised cooperation. 2004-2006.

BODIES INVOLVED IN DECENTRALISED COOPERATION BETWEEN FRANCE AND CHINA

Although decentralised cooperation covers all the long-term cooperation relationships between one or more French local authorities (regions, *départements*, municipalities and their groupings) and foreign authorities, it calls on a large number of other bodies, depending on the topic of a given programme, both in France and in China: universities, research centres, training centres, enterprises, central government departments, etc.

1. Main bodies involved in decentralised cooperation between France and China

➔ The main bodies in France are local authorities and their groupings, national associations of elected officials, the CNCD and the DAECT, which also acts as general secretariat for the CNCD under the Prime Minister, and the French diplomatic network in China (French Embassy in Beijing and consulates). These bodies have specific roles in the “system”, as outlined in Table 1.

Table 1. Summary of main French institutional bodies involved in French-Chinese decentralised cooperation

Body	Role in decentralised cooperation
Local	
Local authorities	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulation of decentralised cooperation policy; ■ Prime contractorship, which may be delegated; ■ Institutional support; ■ Political and financial backing; ■ Leadership, coordination; ■ Contacts with the foreign local authority.
National associations of elected officials	<ul style="list-style-type: none"> ■ Forums for consultation and discussion about decentralised cooperation; ■ Sharing of good practice.
Local stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsibility for their field of action; ■ Contractorship; ■ Beneficiaries.
Central government	
MAEE - DAECT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Financial support for particular collective actions and events relating to decentralised cooperation; ■ Information, advice, general support, help with coordination; ■ Help in pooling resources; ■ Strategic monitoring, forward planning.
CNCD	Forum for consultation and dialogue between central government (interministerial level) and local authorities (national associations of elected officials)
Other ministries and agencies	At national level: other ministries operate within bilateral agreements with China (climate, sustainable urban development, tourism, culture, competitiveness clusters/high tech business parks, etc.)
Central government operators (mainly AFD)	Bilateral aid operators
Embassies and other diplomatic stakeholders	Advice, general support

Table 2. Summary of Chinese stakeholders in French-Chinese decentralised cooperation

Body	Role in decentralised cooperation
Local	
Local authorities (foreign affairs offices and sectoral offices)	Agreements with foreign local authorities in all fields of competence
Central government	
Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinates actions of local foreign affairs offices; ■ Coordinates work of CPAFFC
Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministry of Foreign Affairs, Chinese People's Institute of Foreign Affairs and CPAFFC are the three official entry-points for relations with foreign countries. ■ Official contact for CNCD, with signed framework agreement and liaison committee; ■ Contact for CNCD and French local authorities for Meetings on Decentralised Cooperation; ■ Locally: may support local governments.
National Development and Reform Commission (NDRC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Defines criteria for broad economic and social stability; ■ Implements infrastructure projects crucial to country's development; ■ Monitors external debt; ■ Key planning body: opposite number for European Commission DG Regio for regional policy.
Ministry of Science and Technology (MOST)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Defines and implements priorities of China's science policy; ■ Entitled to approve and finance key state laboratories; ■ Competent in many regulatory fields related to new technologies; ■ Partly supervises China's international scientific cooperation; ■ Oversees programmes* and is national research funding agency <p>(*such as Torch, managed by Torch agency reporting to MOST. The agency is responsible for high technology parks).</p>
Other ministries and agencies	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nationally: other ministries intervene under bilateral agreements with France; ■ Locally: agreements between Chinese local authorities' offices and French local authorities, and deployment of national plans (e.g., SUD).

The main Chinese bodies involved are local authorities and, at national level, the CPAFFC. As in France, depending on the topics covered by the various cooperation activities, ministries and agencies may intervene via their departments, committees or local offices (summarised in Table 2).

2. Clearly differentiated roles of French local authorities

→ The role of local authorities, as vectors of a proximity diplomacy that complements government action, is beginning to be recognised at European and global level⁵. Over the years,

5- FOGAR (Forum of Global Associations of Regions), UCLG (United Cities and Local Governments), plus donors (World Bank, UNDP, European Commission, etc.).

France's legal and administrative framework for decentralised cooperation has been strengthened and is increasingly recognised in France's bilateral policy. This can be seen from its place in embassy missions in 2005, the renewal of the CNCD in 2006, and its inclusion in the strengthened comprehensive strategic partnership between France and China in 2010. Apart from these general considerations, our research revealed that the various levels of local government are not equally involved in French-Chinese decentralised cooperation.

Regional councils have a driving role because of their competences (economic development, spatial planning, transport, training) and their ability to coordinate the lower levels. This is reflected in the number of cooperation actions undertaken (84 projects from 15 regional councils involved in French-Chinese decentralised cooperation)⁶. They often function as “band leaders” for decentralised cooperation and deal with institutional relations with their Chinese partners. Cities are also present and active in these partnerships, not least because they have twinning arrangements with Chinese cities, some nearly thirty years old (Rennes, Montpellier). A particular feature of the cities' involvement is that they provide direct technical expertise, with some experts employed by a city's technical departments, supplemented where necessary by support from the more recently formed metropolitan areas, particularly for economic development. Decentralised cooperation with China draws less on the competences of *département* councils, which look more to Europe and developing countries.

The interviews held with local authorities show that the distribution of cooperation content for a given territory occurs fairly naturally according to the various levels' competences.

3. Reform of working groups on China in national associations of elected officials

→ A number of national associations of elected officials represent various local authorities on the CNCD, as forums of consultation and exchange: the assembly of regions of

France (ARF) for regional councils, assembly of *départements* of France (ADF) for the *départements*, association of mayors of France (AMF) for towns, and Cités Unies France (CUF), a cross-cutting body focusing on local authorities' decentralised and international cooperation. The ARF and CUF have set up China working groups that are not as yet fully operative but whose chairs state that they are being revived and intend to pool their ideas. The ARF is also considering the role of the *départements* in decentralised cooperation with China and more generally.

Once they are up and running, these working groups will meet a major need for upstream thinktanks and forums to support the CNCD's working groups.

4. Scope and limitations of CPAFFC-CNCD relations for coordinating French-Chinese decentralised cooperation

→ The Chinese government's appointment of the CPAFFC as sole contact for the CNCD is a positive point in the sense that it makes it possible to set up joint actions (such as the Meetings [*Rencontres*] on Decentralised Cooperation). Senior officials on the CPAFFC have expressed their satisfaction with its relations with CNCD-DAECT, which they say are different from those with other countries, and with the strategic actions initiated (such as the Liaoning Group).

The limitations are connected with the profile of the CPAFFC, which has historically been concerned with concluding twinning arrangements intended to foster friendship between the Chinese people and foreign countries. Where technical projects need to be organised, requiring input from specific ministries, the CPAFFC has no particular competence and cannot act as a go-between with these ministries. Indeed, at European level, the contact for DG Regio (the European Commission's regional policy directorate) is not the CPAFFC but rather the NDRC (National Development and Reform Commission).

6- Source: *Atlas français de la coopération décentralisée*

Another limitation became apparent during the evaluation: the principle of evaluation was included in the agreement signed by the two organisations in 2009. The CPAFFC was invited to participate in the evaluation and help define its terms of reference but did not reply. Nor was there any common methodology for approving the prizes that were jointly awarded to twelve local authorities at the 3rd Meeting on Decentralised Cooperation in Nanjing in June 2010, after a cursory consultation. However, in interviews the CPAFFC representatives insisted to the evaluators that they could have made a large contribution to the evaluation, noting that France and China have different methods for assessing decentralised cooperation.

5. DAECT, a central government stakeholder with limited resources

→ The DAECT, attached to the DGM in the MAEE, is the main stakeholder in French-Chinese decentralised cooperation at national level. It acts under the general authority of the Prime Minister as the general secretariat of the CNCD. It defines and implements the strategy to support decentralised cooperation as adapted to target countries, and leads and informs that cooperation. Its budget also supports decentralised cooperation via yearly and three-yearly calls for project proposals and promotes the creation of two-country joint funds. Since 2010, it has adopted a specific approach for emerging countries, with which decentralised cooperation may be financed by a joint bilateral fund.

According to the topic, a number of ministries and agencies, most of them members of the CNCD, already participate in or are likely to be concerned by local authorities' programmes of decentralised cooperation with China.

However, the central government human resources devoted to French-Chinese decentralised cooperation are limited and the dedicated budgets are small. For all the magnitude of its task, the DAECT remains a small structure with limited resources.

6. Coordination within CNCD could be improved

→ The value of the CNCD is that it is a forum with equal representation of central government and local authorities. However, its annual meeting, which concerns all decentralised cooperation, not only with China, lasts only one day and remains highly institutional in nature. Although specialised working groups also hold meetings, its lack of human resources makes it hard to set up visible actions quickly. Rather it provides information to the various stakeholders and gives its opinion on policy matters, although some progress can be achieved through action at higher central government level on topics that concern both decentralised and ministerial action.

The CNCD also sets up geographical and thematic working groups. There is the China Committee and the "Emerging Countries" working group, where China is a major element. Its limitation is the availability of elected officials to lead the working groups, prepare for them in advance with all the local authorities they represent, and circulate the information afterwards as meeting minutes (a continuing process). The same is true for ministries, who do not regularly attend the various meetings, and not always with the same representatives, largely due to time constraints.

In practice the liaison between the various stakeholders in decentralised cooperation is not optimal. The circulation of information concerning these matters among the bodies represented on the CNCD is poor. The ministries do not share information and views among themselves on topics and actions that might be proposed to local authorities, and yet they are aware that they are poorly informed and that actions like the SUD⁷ agreement and the tourism platform could be carried out jointly and thus strengthen France's action abroad. Similarly, the links with the diplomatic network are not systematically established. The same holds for the national representations of elected officials, even in the CUF, whose purpose it is to bring together the various levels of local authority.

7- Sustainable Urban Development. The cooperation agreement on matters of sustainable urban development was signed in November 2007 by the Ministry of Ecology, Energy, Sustainable Development and the Sea (MEEDDM) and the Chinese Ministry of Housing and Urban-Rural Construction (MOHURD). It covers town planning, transport, construction and the environment (water and waste treatment).

7. Diplomatic network support for French-Chinese decentralised cooperation still to be fully structured

➔ The main parts of the diplomatic network involved in French-Chinese decentralised cooperation are the French Embassy in Beijing and the consulates in Chinese cities (Chengdu, Shanghai, Shenyang, Wuhan, etc.). The role of the diplomatic network in decentralised cooperation is to advise French local authorities in their choice of Chinese partners and circulate information about Chinese local authorities seeking partners. Since 2005, embassies have been able to appoint a “decentralised cooperation” officer. The French Embassy in Beijing has done so, and its decentralised cooperation officer heads a network of correspondents based in the consulates. He initiated a meeting with the French local authorities’ China office managers at the 3rd Meeting on Decentralised Cooperation in Nanjing, which was attended by a dozen of them. Meetings are also held on specific topics, such as the environment, with officials of the Embassy’s Cooperation and Cultural Action Department (SCAC).

Although it has been strengthened, the diplomatic network supporting French-Chinese decentralised cooperation has still to be fully structured. The division of responsibilities between the DAECT, acting as the CNCD’s secretariat and official partner of the CPAFFC, and the Embassy is not always clear, which may lead to some confusion among Chinese contacts.

FRENCH CENTRAL GOVERNMENT SUPPORT FOR FRENCH-CHINESE DECENTRALISED COOPERATION

Alongside the French government's initiation and implementation of bilateral policy between France and China, it also supports local authorities' external action in China. The aim of this support is to ensure that the programmes run by local authorities are effective and coherent, with one another and with bilateral agreements. The support comprises leading and coordinating French-Chinese decentralised cooperation and co-funding selected local authority programmes.

1. CNCD working groups: essential for coordinating decentralised cooperation but meeting infrequently

➔ The CNCD initiates and runs working groups (*chantiers*), two of which concern China: the China Committee and the "Emerging Countries" group.

The CNCD's China Committee, chaired by the City of Bordeaux, comprises local authorities and ministries. Its role is to lead the dialogue concerning China between French and Chinese local authorities. This involves forward thinking and making suggestions under four main headings:

- setting up a support system for French-Chinese decentralised cooperation;
- creating information-sharing tools for local authorities working with China;
- ideas for the cooperation practice of French and Chinese local authorities;

- preparation for the Meetings on French-Chinese Decentralised Cooperation.

The China Committee is an equally balanced platform for discussion that is essential for coordination between central government and local authorities. However, since it was set up, the China Committee has only met four times and has been kept busy by the many preparatory meetings for the Nanjing Meeting in June 2010.

The "Emerging Countries" group, relaunched at the CNCD meeting on 30 June 2008 and coordinated by the ARF, aims to be a forum for exchange, regulation and harmonisation for the various bodies and instruments concerned with emerging countries (joint support funds for decentralised cooperation, map database of emerging countries, Brazil Committee, China Committee, etc.). This working group has four sub-groups for:

- innovation, attractiveness and competitiveness;
- support for enterprises in emerging countries;
- scientific cooperation, inward and outward mobility;
- sustainable development in emerging countries. Particular focus on China because of the critical mass of cooperation projects in that country, particularly supporting export enterprises.

The value added of the "Emerging Countries" group is that it works on practical topics of concern to local authorities, particularly for supporting SMEs in China.

2. “Rencontres” meetings: exceptional occasions for all involved in French-Chinese decentralised cooperation

→ Three of these Meetings have been held:

- Wuhan in 2005 (over 80 local authorities);
- Bordeaux in 2007 (a hundred or more local authorities);
- Nanjing in 2010 (approximately 400 participants).

The next Meeting is due in 2014, allowing time to hold two thematic seminars.

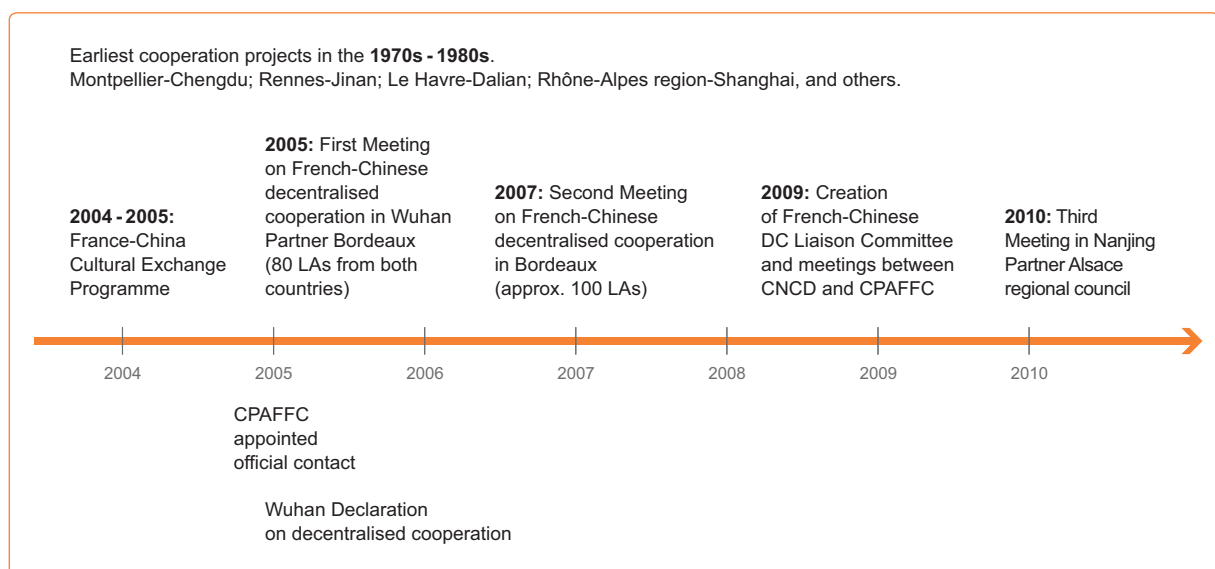
The Meetings are put on alternately in France and China by local authorities that work together in decentralised cooperation (Wuhan and Bordeaux, Jiangsu and Alsace region). Co-funding is provided by the MAEE. The various workshops held during the Meetings are run by a local authority that may not be the organiser (such as Auvergne region for the “Methodology” workshop in 2010).

The Meetings enable local authorities from both countries to share their experience, expectations and future plans for decentralised cooperation. They are regular occasions for the French and Chinese partners and encourage practical work between French central government and local authorities on the CNCD’s China Committee.

They are also a chance to lay down the major guidelines for decentralised cooperation, by its very nature rather diffuse and “teeming with ideas”, as a DAECT report on coordination⁸ put it. The history of decentralised cooperation has been structured by these three Meetings (see Fig. 1):

- The first Meeting on French-Chinese Decentralised Cooperation in Wuhan, Hubei, followed by the Wuhan Declaration signed on 28 October 2005, was an important stage in formalising cooperation relationships between the two countries’ local authorities. The Declaration aimed to “develop the potential for cooperation between local authorities in both countries” in order to “complement the strategic partnership between the two governments by actions from senior officials in local authorities”;

Figure 1. Recent events in French-Chinese decentralised cooperation



8- DAECT, *Coopération décentralisée: mutualisation, coordination et synergies*, report submitted to the CNCD, 2008.

- Sustainable development, “*a harmonious relationship between economy and ecology*” and the “*city of the future*” are central to discussions. These topics were extended at the second Meeting in Bordeaux, Wuhan’s partner city, in November 2007: “Towards a harmonious society via sustainable development”, and the third Meeting in Nanjing in June 2010: “To meet the challenges of economic crisis, decentralised cooperation for sustainable development”.

However, various limitations were mentioned during the interviews and raise the question of the resources deployed in the light of the effectiveness of the “*Rencontres*” meetings and the spin-off of these collective events for local stakeholders. They are attended by fewer Chinese local authorities than French ones, although Chinese attendance has increased. The workshops are more often used to promote decentralised cooperation activities than to examine good practice in detail, the time allowed for discussion is limited and the presentations are often too formal; there are few occasions for making new contacts; the emphasis placed on central government in the communication for the events was considered excessive by some local authorities.

3. Atlas français de la coopération décentralisée: a sadly incomplete reference list of decentralised cooperation programmes

→ In 2009 the CNCD launched the *Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures*. The atlas maps the various international actions undertaken by French local authorities. It is promoted as a “shop window” for local authorities and is designed to be a real instrument for pooling experience.

It is directly updated by those bodies involved (local authorities, prefectures, embassies, ministries and operators) that have opened an account on the CNCD extranet. It is administered by the DAECT.

It lists some 12,130 decentralised cooperation projects undertaken by 4,756 French local authorities with 9,889 partner authorities in 140 countries. For China it lists:

- 66 French local authorities involved;
- 91 partner authorities;
- 154 decentralised cooperation projects;
- 38 projects under other external actions.

Although the atlas does provide what should be an essential map of the vast number of French-Chinese decentralised cooperation programmes, its updating unfortunately depends on the good will of the local authorities. Not all of them have yet seen the value of informing other local authorities about their cooperation programmes in order to share experience, research good practice or simply promote their work.

4. Well-designed but limited financial support from the MAEE for French-Chinese decentralised cooperation

→ The MAEE’s financial support for decentralised cooperation is granted under a system of calls for project proposals that enables the French government to clearly express its priorities (particularly pooling and coordination), while leaving the initiative with local authorities and respecting their management autonomy.

The first three-year contracts covered 2007-2009. They particularly promoted pooling and coordination between local authorities in France, leveraging subsidies, the role of young people in the actions, links with other donors (AFD, European funding, etc.), geography and innovative topics.

For 2010-2012, emerging countries were excluded from the calls for project proposals and financial support was awarded solely as matching funds with an equivalent contribution from the local authorities in the partner country (three projects in China were selected on an exceptional basis). Although the conclusions of the Second Meeting on Decentralised Cooperation called on both governments to examine the possibility of encouraging the creation of a support fund for French-Chinese decentralised cooperation favouring sustainable development, there has been no follow-up to date, since the Chinese are reluctant to set up a joint fund (although France has such funds with Brazil and India).

Ultimately, this MAEE backing is well-designed but limited:

- Well-designed – joint funding from central government aims not at supporting decentralised cooperation programmes as such but rather at providing leverage for those local authorities that make the effort to pool and coordinate their actions. It focuses therefore on funding the extra transaction costs caused by the coordination that the government wishes to improve. However, the amounts allocated are low, both in total and for each project. This may be due to the fact that projects in China are of strategic mutual interest, so their cost may be borne by the bodies involved, including the Chinese local authorities that can afford to pitch in. In 2005-2010, the small amounts per project considerably reduced the real leverage of the funding. It is noteworthy that only a few projects are submitted to the calls for project proposals. However, Chinese local authorities are culturally appreciative of French central government support for the actions of French local authorities.
- Limited – a large number of French-Chinese decentralised cooperation projects take place with no financial support from the MAEE. Of 154, only 15 are co-funded by the MAEE (12 one-year contracts and 3 three-year contracts). The average MAEE co-funding is €37,000, and grants range from €3,000 to €210,000. Twelve of the 13 applications for one-year co-funding for cooperation projects with China were granted, showing that, apart from the financial limitations of the awards, there is little demand from local authorities since their projects do not always meet the specifications. There is also a large discrepancy between the amounts applied for and received.

A small number of local authorities are beginning to apply for European funding. The City of Rennes's experience, in partnership with Santiago de Compostela, in Qufu under the Asia Urbs⁹ programme is an example of what can be done in a European context. However, inclusion in European programmes depends on planning for the next period (2013-2020), which is not yet settled, and the ability of local authorities to argue successfully for a shift in European decentralised cooperation, which is still largely marked by a "development" approach.

9- The Asia Urbs programme was a European Union initiative based on decentralised cooperation and designed to enhance mutual knowledge and understanding between Asia and Europe via urban development projects implemented jointly by Asian and European local authorities. It was completed in 2005.

OBJECTIVES, DEPLOYMENT AND RESULTS OF DECENTRALISED COOPERATION

An overview of French-Chinese decentralised cooperation programmes was produced on the basis of interviews with French and Chinese local authorities. Each programme's "rationale for action" was reconstructed, from its objectives to the effects of the activities involved.

1. Increasingly strategic objectives for French-Chinese decentralised cooperation programmes

→ The first decentralised cooperation actions began some thirty years ago, mainly as part of twinning arrangements between French and Chinese cities. These actions continue and have often been extended to regional level (Rennes and Brittany, Montpellier and Languedoc-Roussillon), albeit not always in a concerted manner. Many of the first programmes set up in the 1980s were the result of a "stroke of luck", a chance meeting or event or historical contingency (presence in that part of France of a French-Chinese friendship association, determination of a local VIP, such as an elected official, etc.). These were primarily institutional links, channels for interactions that would enable projects to be built.

More recent agreements would seem to be determined more by strategic considerations relating to the economy, technology or the environment. This trend is paralleled by closer integration of the projects into local strategies and policies,

interacting increasingly with international policies (economic development, education, research and innovation, environment, etc.), as the connections between the global and the local loomed larger for policymakers. A number of existing cooperation arrangements were amended, often via new agreements, to more explicitly include projects of economic significance. These were additions to the older activities rather than substitutes for them.

Connected to greater emphasis on strategic aspects was the increasingly important objective of economic development, particularly with respect to China. This is clearly the case for those decentralised cooperation activities that mainly involve the local authority having a representative office in its Chinese partner's local area. It is also true for cooperation actions on matters other than economic development, such as sustainable development or culture. Even here, concern for economic spin-offs may be a significant aspect of the action as a "by-product" of cooperation. Economic development is not a topic like any other but is often the final impact desired and an unstated justification for the action towards other elected officials and ultimately local people.

As a result of the competencies delegated to regional councils under France's decentralisation policy and the objectives set for provinces in China, which lay down major economic development objectives in each country, local policymakers are required to foster a business environment favourable to the creation and development of economic activities and openings for foreign investors.

But this greater strategic component is not as simple as it at first appears:

- It does not avoid a degree of vagueness in the justifications for the objectives, which often do not stand up to critical examination. Too often the general rule “You can’t afford not to be in China” is still a prime motivation;
- It does not reduce the key role of institutional processes in the launch (or revival) of cooperation actions. Even the most recent actions explicitly aimed at seeking new markets begin with a visit from a delegation. This is partly due to the nature of decentralised cooperation which, because of its origins, is still highly institutionalised, even in countries where there has been major change, such as China. It is also due to the close links between the political and economic systems in China.

2. Wide range of resources allocated to decentralised cooperation programmes

⇒ It is hard accurately and systematically to quantify the funding allocated by French local authorities, since the *Atlas* database in most cases only provides data for co-funded actions. In addition, although the budget devoted to international cooperation as a whole is naturally part of local authorities’ planning process, the amount that goes on cooperation with China (or any other country) is not specifically itemised. In most cases the sum allocated is managed on an ad hoc basis as actions occur during the financial year (travel, invitations, etc.). In China the local authorities have no funding dedicated to decentralised cooperation.

Information collected directly from the local authorities reveals significant differences in the resources devoted to cooperation, from €20k to €400k per year, unrelated to the size of the local authority.

As we have noted, the inclusion of decentralised cooperation policy in the strategies and budgets of local authorities is undergoing a change. Closer integration of decentralised cooperation into the international relations budget appears to be the path that some local authorities have already adopted.

3. Activities and topics in decentralised cooperation programmes closely integrated into local authorities’ strategies and policies

⇒ The activities are mainly, as in all decentralised cooperation, expert missions, training courses, cultural exchanges, and also, via French local authorities’ offices in China, company prospection for location in France or markets for French companies.

Analysis of the topics covered by partnerships and the interviews shows that apart from increasing the economic content of decentralised cooperation programmes, these actions are more closely integrated in local authorities’ strategies and policies, whether economic, cultural or scientific. Decentralised cooperation is thus becoming to some extent a tool for implementing strategy.

This trend is accompanied by greater involvement from the bodies representing the essential interests and competencies of a strategy. This is clearly the case for economic development, and also for research, innovation and sustainable development.

The strategic emphasis in cooperation programmes is not solely on the French partners’ side. In the interviews with Chinese local authorities, some appeared to have analysed in advance the potential of a given French locality, or responded favourably because of that potential (Brest, Vichy, etc.).

4. Pooling and coordinating decentralised cooperation

⇒ Pooling activities and coordinating them with bilateral policies and strategies are the two prime objectives behind French central government support for this cooperation. These central objectives, which also apply to other decentralised cooperation, are of particular importance because of the differences in scale between France and China. This scale issue,

plus the rapidity of China's economic development, may increase the risk of a scattergun approach in local authorities' actions. The Second Meeting on French-Chinese Decentralised Cooperation revealed this risk and stressed the importance of pooling activities in decentralised cooperation projects between the two countries.

A DAECT report¹⁰ identified six ways of coordinating decentralised cooperation actions. Table 3 lists them with examples from French-Chinese practice.

In terms of pooling local authorities' actions, there are only a few examples. The most advanced is probably that between Auvergne region,

Table 3. Types of coordination for decentralised cooperation actions with examples from France and China

Type of coordination	Examples from France and China
“Vertical” coordination of local authority initiatives and those of central government and its agencies (AFD, Campus France, Invest in France)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tourism platform (Franche-Comté region – ministries) ■ SUD agreement (Bordeaux – ministries – agencies) ■ Alliance Française offices (Pays de la Loire region) ■ Ubifrance (pending) (CNCD “Emerging Countries” group)
Coordination with the strategies for development, spatial planning and governance of local and regional partners’ countries, occasionally under contractual arrangements supervised jointly with diplomatic missions	<ul style="list-style-type: none"> ■ SUD agreement (MOHURD – NDRC – Chinese local authorities) ■ Liaoning Group (French and Chinese local authorities) ■ French Alpine regions, Sichuan and Chengdu, mountain range committee, Rhône-Alpes and PACA regions
“Intra-regional” coordination between initiatives in a single French region and with educational, scientific and other bodies	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brittany / Brest / Rennes / Quimper ■ Auvergne region / Clermont-Ferrand (Pays de Vichy Auvergne) ■ Pays de la Loire region / La Roche-sur-Yon / Angers / Nantes
“Inter-authority” coordination: more than one local authority in an area	<ul style="list-style-type: none"> ■ Liaoning Group
Coordination between local bodies from the same sector	<ul style="list-style-type: none"> ■ SUD agreement (extension to other local authorities under consideration) ■ Franche-Comté region – Anhui (extension to Lozère <i>département</i>, Savoy region, etc. pending) ■ French Alpine regions Sichuan with Rhône-Alpes and PACA regions
Coordination with other European local authorities, EU and multilateral bodies, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rennes – Santiago de Compostela and Qufu; Paris – Rome – Beijing (Asia Urbs, completed European programme) ■ Memorandum to strengthen exchanges and cooperation between Brest Métropole Océane, Kiel, Germany, and Qingdao, Shandong

10- *Coopération décentralisée: mutualisation, coordination et synergies*, report submitted to the CNCD, 2008

Clermont-Ferrand and Le Havre Développement and their Chinese partners (Liaoning, Anshan and Dalian). On the initiative of the DAECT, the Liaoning Group was set up comprising all these partners. Although the MAEE has been appointed lead body, organisation remains informal and limited in France by the lack of time available to devise a detailed action plan. Note that the CPAFFC holds up the work of the Liaoning Group as a “yardstick” for evaluating French-Chinese decentralised cooperation.

For vertical coordination the two main examples are:

- decentralised cooperation between Bordeaux and Wuhan and the French-Chinese Agreement on Sustainable Urban Development (SUD);
- decentralised cooperation between Franche-Comté region and Anhui and the Responsible Tourism Platform.

5. Effects of French-Chinese decentralised cooperation programmes

➔ It is not the job of this evaluation to pass a judgment on the decentralised cooperation programmes implemented by local authorities. Rather it is to examine what type of result French local authorities expect and take into consideration.

The two main findings of our analysis concern:

- the lack of formal processes for evaluating decentralised cooperation programmes. No specific evaluation has as yet been done. Assessments of results remain qualitative and rarely include indicators to guide actions. This is mainly due to:
 - the small sums invested, which usually do not justify any specific evaluation;
 - the overwhelmingly institutional rationale for action;
 - the difficulty of measuring some of the programmes in terms of raising a local area's profile and developing mutual knowledge;

- the mixed results of these cooperation actions. The qualitative information gathered in the interviews does not reveal any major results for French local authorities, apart from a few examples of successes or prospection figures from French local authorities' offices in China. The Chinese partners mention the excellent relations developed, the number of delegations they have received, and the number and seniority of the policymakers who have visited France, awards received and the number of times they have met the French local authority's cooperation staff.

Apart from the effects perceived by each partner, the interviews both in France and in China indicate that decentralised cooperation fosters closer relations between the French and Chinese partners, and that these relations have led to regular contacts through the practical projects developed. The representatives of the Chinese local authorities are highly appreciative of this, so that these priority relations continue through the diplomatic crises that severely affect bilateral relations. Decentralised cooperation may therefore act as a buffer in relations between central governments, a point regularly made in the interviews with contacts from Chinese local authorities. This cooperation plays a role complementary to that of central government and is increasingly recognised, including within the framework of the strategic relations between France and China. Decentralised cooperation was one of the priorities of the bilateral relationship reasserted during President Hu Jintao's visit to Paris in November 2010.

GENERAL CONCLUSIONS

1. Decentralised cooperation with many forms and purposes

➔ Analysis of French-Chinese decentralised cooperation programmes revealed their diversity in terms of ends and means, processes and institutional forms. This diversity obviously corresponds to the size of China and the wealth of opportunities and challenges it represents in all the fields of competence of local authorities (culture, economic development, education, research, environment, etc.). The variety of forms and purposes encountered, far greater than what is found in decentralised cooperation with countries of the Global South¹¹, is also due to the “model” of decentralised cooperation between France and China. Rather than the development aid and institutional capacity-building typical of external relations with the Global South, French-Chinese decentralised cooperation is based on the search for mutual interests, thereby widening the scope for potential partnerships.

While not attempting to reduce this diversity, the evaluation team suggests a simple typology plotted on two 2-axis matrices so as to make it easier to handle and identify groups of similar partnerships that may be mined for good practice:

- **Axis 1** – how targeted the cooperation objectives are;
- **Axis 2** – how far economic development is seen as the prime objective or a by-product of the partnership;
- **Axis 3** – how much central-local government coordination;
- **Axis 4** – how much coordination between local authorities

11- As can be seen, for example, in the evaluation reports on decentralised cooperation between France and Mali (2003) and Burkina Faso (2009) (see report bibliography).

Figure 2. Typology map according to decentralised cooperation “objectives”

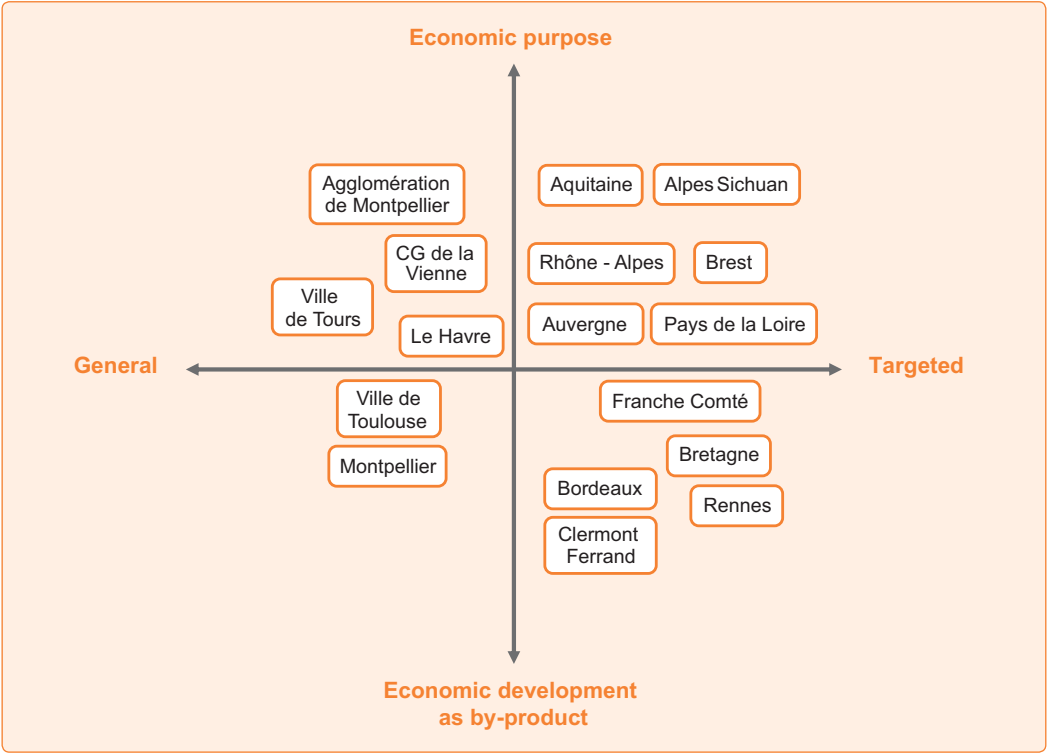
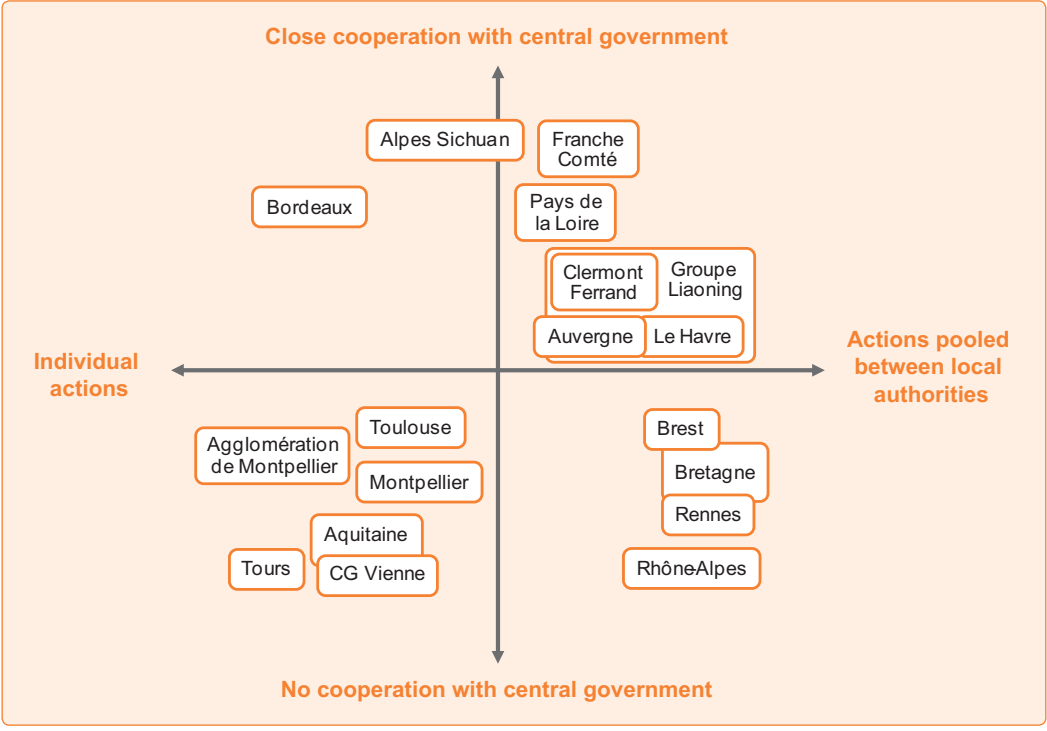


Figure 3. Typology map according to decentralised cooperation “stakeholders”



Examples of good practice identified in particular quadrants are detailed in the report.

- One integrated, progressive partnership: Franche-Comté region – Anhui (Fig. 1)
- Two targeted economic partnerships: Aquitaine and Brest Métropole Océane (Fig. 1)
- One partnership with considerable economic spin-off: Alpes Sichuan (Fig. 1)
- Two partnerships with vertical coordination: Bordeaux – Wuhan and bilateral Sustainable Urban Development (SUD) agreement; Franche-Comté region – Anhui and Responsible Tourism Platform (Fig. 2)
- One partnership with coordination within the region: either Pays de la Loire or Rhône-Alpes (Fig. 2)
- One partnership with coordination between regions : the Liaoning Group (Fig. 2)

2. Decentralised cooperation seeking coherence

→ The interviews with local authorities in France revealed the markedly strategic dimension of French-Chinese decentralised cooperation programmes, with high expectations for economic benefits, forms of action demonstrating high involvement (large numbers of local authority representative offices in China) and integration in local policies and strategies (education, research and innovation, environment).

However, the movement still seems to be seeking coherence and clarification of the real conditions for effectiveness. Most of the programmes have only limited resources and there is little evaluation of results, poorly formalised and not often mentioned by interviewees. Although expectations are high, on closer examination the objectives are mostly rather general, too often based on the slogan “You can’t afford not to be in China”. In most local authorities the lessons learnt about the real benefits of these partnerships remain to be specified.

Other factors suggest a “hybrid” model of decentralised cooperation that does not fit easily into a simple division between “new” and “old” models. In particular, economic benefits for the local area stated as the prime objectives or expected as by-products are found alongside features typical of more conventional decentralised cooperation, namely the importance of institutional thinking.

3. Decentralised cooperation in transition

→ Some basic features of French-Chinese decentralised cooperation are changing. In terms of central government support, the French diplomatic network has been structured and strengthened to more effectively meet the demand from local authorities. Government co-funding has also been explained to the Chinese partners with the aim of creating a joint fund to aid French-Chinese decentralised cooperation focusing on sustainable development, so far with no success. Some of the good practice identified, in vertical coordination via sectoral platforms and pooling (e.g. Liaoning Group), shows the path along which French-Chinese decentralised cooperation is moving. Within and outside the CNCD, the French government could play a major role in these changes alongside local authorities in proposing effective new options for partnerships.

These changes are especially desirable because China’s growth since 2000 means that competition from local authorities and local bodies in other countries is an increasing challenge, as was pointed out by a number of Chinese local authorities, who said they were being continually lobbied. Consequently, although French local authorities were among the major partners of Chinese local authorities until the late 1990s, this is less the case now, with greater investment coming from other countries, including within Europe¹².

China’s 12th Five-Year Plan (2011-2015) opens up new opportunities, including urban development. French local authorities have a role to play here as providers of expertise and know-how. In return, Chinese local authorities are places for trying out new technologies and new patterns of sustainable development.

12- Germany was frequently mentioned in the interviews. However, there are no data to support this (Committee of the Regions, European Commission, diplomatic network) and it is based solely on the statements of Chinese local authority officials met by the evaluation team.

RECOMMENDATIONS

There are two categories of recommendation, strategic and operational. More detail is given in the report.

1. Strategic recommendations

Recommendation 1: use the evaluation findings to strengthen relations between the CNCD and the CPAFFC, so as to make progress on priorities such as creating a joint fund to finance ambitious shared programmes.

- Use the findings of the French evaluation and move with the CPAFFC towards a Chinese evaluation in order to undertake a constructive, practical dialogue concerning both parties' expectations and the results of French-Chinese decentralised cooperation;
- Make progress on priority actions based on specific examples (pooling developed in the Liaoning Group and sectoral experiments such as sustainable urban development [SUD] in Greater Wuhan and responsible tourism in Anhui). Possible priority actions: a joint fund to foster this type of experiment, to be awarded on the basis of project competition; thematic seminars attended by ministries, agencies and local authorities before the 2014 Meeting.

Lead bodies: CNCD (and its working groups), on which ministries and national associations of elected officials are equally represented, and its general secretariat the DAECT; CPAFFC.

Recommendation 2: revise the CNCD's operating procedures and resources so as to strengthen its role in guiding French-Chinese decentralised cooperation.

- Propose appropriate instruments for effective CNCD operation: exchange platform, thematic meetings (to optimise information sharing), calls for project proposals, etc.;
- Provide human resources for the DAECT to run this network, with the aim of involving elected officials (and association staff) without too much strain on budgets. Earmark a specific sum to this networking role within the DAECT and the associations;
- Examine the possibility of involving the diplomatic network (in particular the Embassy's officer in charge of decentralised cooperation, to be discussed for the consulates, to maintain flexibility), say, via videoconferencing (necessity of "live" interactivity).

Lead bodies: CNCD (with invitations according to objective to all relevant ministries and agencies) and its general secretariat, the DAECT, French Embassy in Beijing (in liaison with consulates).

Recommendation 3: use the China Committee to examine future developments in French-Chinese decentralised cooperation.

- Ask local and central government representatives on the China Committee to conduct (possibly on the basis of this evaluation's findings) a SWOT analysis (strengths, weaknesses, opportunities, threats) of French-Chinese decentralised cooperation;

- Convert the results of this analysis into a strategy and action plan.

Lead bodies: CNCD (and working groups), DAECT, French local authorities.

Recommendation 4: set up an informal regional network for French-Chinese decentralised cooperation in each region that has made China a priority target.

- Set up regional networks of those involved in French-Chinese decentralised cooperation programmes;
- Produce a roadmap with the main cooperation objectives and the contribution and role of each body.

Lead bodies: local authorities, national associations of elected officials.

Recommendation 5: create links between the newly created informal regional networks for French-Chinese decentralised cooperation so as to enhance the pooling and coordination of programmes.

- After devising a strategy plan for one region, look for other regions that are working on the same or similar topics. Examine possible synergies. Work proactively within local authorities to participate in central government initiatives (or even suggest them).

Lead bodies: local authorities, national associations of elected officials.

Recommendation 6: strengthen mutual relations between local authority representative offices and the diplomatic network in China's "decentralised cooperation" officers so as to increase their effectiveness.

- Plan human and financial resources for meetings and exchanges between the diplomatic network's "decentralised cooperation" officers and local authority representative offices in China;
- Discuss with local authorities how to include this function in their office's mission;
- Examine what resources might be applied to develop exchanges and pool intelligence

between these offices and the diplomatic network and organise joint actions;

- Develop cooperation between local authority offices (information sharing on topics, etc.)

Lead bodies: Diplomatic network (embassy and consulates) in China, local authority offices, local authorities, DAECT.

Recommendation 7: provide more central government support to promote and preserve the regional excellence clusters involved in French-Chinese decentralised cooperation.

- Inventory priority excellence clusters for decentralised cooperation with China;
- Launch appropriate calls for project proposals: the ARCUS programme might be a good example;
- Integrate risk management into project engineering.

Lead bodies: local authorities, associations of elected officials, Interministerial Delegation for Economic Intelligence, DAECT.

Recommendation 8: upgrade the notion of "decentralised cooperation" at European level and the programmes that may be proposed in order to adapt them to the opportunities and needs of emerging countries.

- Use local authority forums at European level, and involve central government, to upgrade the notion of "decentralised cooperation" at European level. Increase lobbying with the European External Action Service, the European Commission's DG Development (or even DG Regio, in charge of regional policies), the European Parliament, the Committee of the Regions, etc.;
- The potential obstacle, depending on the topic, is competition between European regions/countries (such as local attractiveness). This obstacle may be avoided in technical fields (see Brest, Kiel and Qingdao).

Lead bodies: DAECT-CNCD, associations of elected officials, French local authorities, and ministries.

2. Operational recommendations

Recommendation 9: plan “Rencontres” Meetings differently to increase their ability to generate new, constructive exchanges between Chinese and French partners.

- Turn the Meetings on Decentralised Cooperation into a forum for individualised meetings (pre-arranged face-to-face meetings for example);
- Propose practical working topics to involve technical ministries and arrange regular meetings with the CPAFFC on these topics.

Lead bodies: CNCD, DAECT, CPAFFC.

Recommendation 10: make systematic use of thematic platforms as a support tool for coordinating decentralised cooperation programmes.

- Create specific thematic platforms;
- Open up selected bilateral initiatives to local authorities. Systematically involve decentralised cooperation bodies, such as CUF, in the thematic platforms set up by central government.

Lead bodies: DAECT, ministries and agencies according to topic, local authorities and national associations of elected officials.

Recommendation 11: begin discussions with private-sector and intermediate representative organisations on developing public-private partnerships in decentralised cooperation on key topics.

- Invite these organisations to discussions in order to obtain their opinions and consider action plans. A key topic such as sustainable development might be useful for driving discussion;
- Possibly set up an enterprise support club for decentralised cooperation.

Lead bodies: CNCD and its general secretariat, DAECT, national associations of elected officials, in liaison with companies, employers' organisations, professional federations and consular chambers.

Recommendation 12: raise the profile of key contacts and information points on decentralised cooperation to clarify matters for local authorities.

- Provide resources for the DAECT and the diplomatic network to act as “two-way” information points for local authorities;
- Clearly identify these two information points in communication material.

Lead bodies: DAECT, diplomatic network.

Recommendation 13: communicate and hold training sessions about French-Chinese decentralised cooperation.

- Design an adaptable communication strategy that includes existing tools: central and local government websites, *Atlas français de la coopération décentralisée*, etc.;
- Produce a communication charter and recommended terminology;
- Hold training / experience sharing sessions for local authorities already involved or interested in partnerships. The sessions might be run by the working groups of national associations of elected officials, with help from the DAECT.

Lead bodies: DAECT, diplomatic network, national associations of elected officials, local authorities.

LISTE DES ACRONYMES *LIST OF ACRONYMS*

- ADF** Assemblée des départements de France (*Assembly of départements of France*)
- AFCRST** Association franco-chinoise pour la recherche scientifique et technique
- AFD** Agence française de développement (*French development agency*)
- AMF** Association des maires de France (*Association of mayors of France*)
- APCAE** Association du peuple chinois pour l'amitié avec l'étranger (*Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries - CPAFFC*)
- ARF** Assemblée des régions de France (*Assembly of regions of France*)
- CERSS** Centre d'études et de recherches en sciences sociales
- CGLU** Cités et gouvernements locaux unis
- CNCD** Commission nationale de la coopération décentralisée
(*National Commission for Decentralised Cooperation*)
- CUF** Cités unies France
- DAECT** Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
(*Delegation for External Action by Local Authorities*)
- DGM** Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
(*Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships*)
- DUD** Développement urbain durable (*sustainable urban development*)
- MAEE** Ministère des Affaires étrangères et européennes
(*Ministry of Foreign and European Affairs*)
- MOST** Ministère de la science et de la technologie (*Ministry of Science and Technology*)
- NDRC** National Development Reform Commission
(*Commission d'État pour le développement et la réforme*)
- PME** Petites et moyennes entreprises
- SCAC** Service de coopération et d'action culturelle
(*Cooperation and Cultural Action Department*)
- TORCH** Programme du ministère chinois de la Science et de la Technologie pour le « développement des zones de haute technologie »

Cette évaluation présente le cadre juridique de la coopération décentralisée franco-chinoise et précise le rôle des acteurs institutionnels français et chinois. Se fondant sur l'étude approfondie de quatre cas de terrain ainsi qu'un échantillon large et représentatif des collectivités territoriales, elle met en lumière les types de coordination des actions franco-chinoises (verticales avec celles de l'État et de ses agences ; avec les stratégies de gouvernance des partenaires locaux ; intra régionales, inter-territoriales, mutualisées, etc.)

L'analyse des programmes dans leur diversité – objectifs, modalités de déploiement et résultats – met en évidence leur forte dimension stratégique, la richesse des opportunités, liées à la taille de la Chine. Cette coopération repose sur la recherche d'intérêts mutuels, ce qui élargit le champ des expérimentations, notamment celles de nouveaux modes de développement durable, ainsi que les partenariats possibles, adossés aux politiques et stratégies nationales entre la France et ce géant émergent.

Si la présente étude n'a pas pour objet d'évaluer les actions de coopération décentralisée, elle indique que les résultats formalisés restent encore faibles. Une typologie de projets est dégagée selon les objectifs et modalités de réalisation. Aussi, les initiatives novatrices signalées devraient inspirer d'autres coopérations décentralisées entre la France et de grands pays émergents.



Parmi les points forts sont soulignées les bonnes pratiques, grâce à la relation de proximité nouée au cours de la mise en œuvre des projets, la variété et l'originalité des partenariats. Les exemples de forte articulation avec des ministères techniques français démontrent également tout l'intérêt du rôle complémentaire à celui de l'État joué par les collectivités locales, tant sur les projets développés que dans le cadre des relations stratégiques qui unissent la France et la Chine.

Afin de remédier à certaines faiblesses du dispositif de la coopération décentralisée franco-chinoise, les recommandations finales de l'évaluation, d'ordre stratégique et opérationnel, proposent des pistes de travail qui concernent chaque catégorie d'acteurs.

Ministère des Affaires étrangères et européennes
Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Service des Programmes et du Réseau/Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr