

Juin 2026

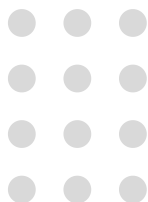
L'évolution des politiques de coopération internationale des villes

Saerom CHONG

Isaure CRÉPIN

Nil FONTANAROSA

Aïnhua GIBOIRE



SciencesPo
ÉCOLE URBAINE



Édito

La coopération internationale des villes a profondément transformé les dynamiques locales et globales. Depuis les jumelages symboliques et politiques de l'après-guerre jusqu'à la diplomatie urbaine d'aujourd'hui, les collectivités locales sont devenues des actrices clés pour répondre aux défis mondiaux : transition durable écologique et climatique, inclusion sociale, ou encore gouvernance partagée. Dans un contexte marqué par l'affaiblissement du multilatéralisme et la réduction des moyens, leur rôle prend une dimension nouvelle, plus stratégique et opérationnelle.

Ce rapport, fruit d'une collaboration entre **l'AIMF, PLATFORMA** et **l'École urbaine de Sciences Po**, propose une analyse inédite de cette évolution qu'à nos postes respectifs nous observons chaque jour. Il éclaire les pratiques, les apports concrets et les leviers pour renforcer l'impact de l'action internationale des villes. Merci aux étudiants pour leur travail rigoureux, qui contribuera à valoriser et à inspirer l'engagement des collectivités locales sur la scène mondiale. Merci également aux nombreuses villes et réseaux de villes membres de l'AIMF et de PLATFORMA pour leur contribution essentielle à cette étude.

Frédéric Vallier Délégué général de l'AIMF

Boris Tonhauser Directeur de PLATFORMA

Sommaire

■ Introduction	4
■ I. Cartographier des partenariats en mutation : diversité des formes, des géographies et des acteurs	8
■ II. Retracer l'évolution des partenariats : croissance globale, fragilités persistantes et ruptures rares	17
■ III. Ancrer la coopération dans des cadres institutionnels : entre autonomie municipale et coordination nationale	28
■ IV. Financer la coopération : une dépendance aux ressources propres dans un paysage instrumental inégal	34
■ V. Circuler et apprendre : les villes comme productrices et réceptrices de bonnes pratiques	37
■ VI. Études de cas : situer l'évolution de la coopération dans des contextes précis	41
■ Pratiques, défis et perspectives de la coopération décentralisée au Bénin : les cas de Cotonou et Ouidah	42
■ Association des Villes et des Collectivités de l'Océan Indien : les conditions et enjeux d'une coopération régionale	54
■ Conclusion	73
■ Références	76
■ Annexes	78

Cette publication a été cofinancée par l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'Ecole urbaine de Sciences Po, de PLATFORMA et de l'AIMF et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Union européenne.

Remerciements

Nous adressons nos remerciements chaleureux à notre tuteur de projet, Monsieur Nicolas Maisetti, maître de conférences en sociologie à l'Université Paris 8, enseignant à l'Institut d'études européennes et chercheur au Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement ;

Nous tenons également à remercier tout spécialement Monsieur Frédéric Vallier, secrétaire permanent de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) et Madame Julie Guillaume, directrice de la Communication et des Relations institutionnelles, notre interlocutrice privilégiée avec l'AIMF durant tout le projet ;

Madame Eva Baños de Guisasola, Conseillère principale en matière de développement durable, d'énergie et de négociations internationales sur le climat à Platforma ;

Ainsi que l'équipe pédagogique de Sciences Po Paris grâce à laquelle nous avons pu porter ce projet. Merci à Madame Cyriel Pelletier, responsable pédagogique du master *Governing The Large Metropolis*.

Merci aux 54 villes et associations faîtières membres de l'AIMF et de Platforma qui ont pris le temps de répondre au questionnaire, ainsi qu'à toutes les personnes qui ont contribué à enrichir cette étude de leurs expériences, et avec qui nous avons eu le privilège de nous entretenir à Madagascar et au Bénin.

Ce guide a été construit sur la base des recherches et réflexions de Saerom Chong, Isaure Crépin, Nil Fontanarosa et Aïnhua Giboire, étudiants de l'École Urbaine de Sciences Po Paris, sous la supervision de Nicolas Maisetti, maître de conférences en sociologie à l'Université Paris 8, enseignant à l'Institut d'études européennes et chercheur au Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement.

Introduction

Cette étude s'inscrit dans le cadre du partenariat entre l'École urbaine de Sciences Po, l'Association Internationale des Maires Francophones et Platforma.

Elle vise à dresser un état des lieux de la coopération internationale des collectivités locales, en identifiant ses transformations, ses apports concrets et son potentiel de développement dans un contexte géopolitique en mutation.

La coopération décentralisée se définit comme l'action extérieure des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements sur la scène internationale¹. Consacrée juridiquement en France par la loi du 6 février 1992, elle consiste en l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention, dans un but d'intérêt commun, entre une ou plusieurs collectivités françaises et des autorités locales étrangères. Cette "diplomatie des villes", qui s'est initialement construite sur des valeurs de paix et de réconciliation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'est progressivement étendue à l'échelle mondiale².

Si le terme de coopération décentralisée reste l'appellation la plus courante en France, il ne couvre pas l'entièreté de l'action internationale des villes, qui peut prendre des formes très diverses : coopération bilatérale, jumelages, échanges de bonnes pratiques, appartenance à des réseaux transnationaux, ou encore prises de position diplomatiques sur des enjeux globaux. Ces formes ne sont pas étanches: une action de coopération effective est aussi un geste diplomatique, et une relation d'amitié entre villes peut déboucher sur des coopérations techniques concrètes. Nous partons donc du postulat qu'il faut dépasser la dichotomie entre diplomatie et coopération pour observer leurs croisements et leur indissociabilité.

1. Bekkouche, A., & Gallet, B. (2004). La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale. p. 376.

2. Gallet, B. (2005). Les enjeux de la coopération décentralisée: Revue internationale et stratégique, N°57(1), p. 61. <https://doi.org/10.3917/ris.057.006>.

Cette action internationale des villes s'inscrit dans un contexte plus large d'affirmation des collectivités locales sur la scène mondiale. Face à ce que certains analystes décrivent comme un affaiblissement du multilatéralisme étatique, les villes ont développé un discours de la proximité, du concret et de la technicité, revendiquant une capacité à agir sur des enjeux globaux, tels que le climat, la migration ou le développement, qui dépassent les seules capacités d'action des États³.

Ce positionnement s'appuie sur ce que le géographe Éric Swyngedouw a conceptualisé comme la "glocalisation" : local et global non comme des opposés mais comme des dimensions mutuellement constitutives d'un même phénomène⁴.

La coopération Sud-Sud, en particulier, suscite un intérêt croissant : elle pourrait constituer une voie d'autonomisation, permettant aux villes du Sud de s'appuyer sur des expériences plus proches de leurs réalités, sans imitation stricte de modèles extérieurs. Elle n'est cependant pas exempte d'asymétries propres, et la question de savoir si elle remet véritablement en cause les hiérarchies héritées reste ouverte.

Cette étude repose sur une démarche mixte combinant analyse quantitative d'un questionnaire et enquêtes de terrain qualitatives menées respectivement au Bénin et à Madagascar.

Dans un premier temps, nous avons élaboré, aux côtés de l'AIMF et de Platforma, un questionnaire portant sur l'évolution de la coopération internationale entre les villes, distribué à l'ensemble des membres de leurs réseaux respectifs. Ouvert du 11 mars au 17 avril 2026, il a recueilli 54 réponses anonymisées dans le cadre de cette étude, dont tous les répondants sont membres de l'AIMF. Structuré autour de quatorze questions combinant items fermés et questions ouvertes, il couvre l'ensemble du "cycle" de la coopération internationale des collectivités : la nature et la géographie de leurs partenariats, les critères qui président à leur choix, leur évolution dans le temps, les événements ayant provoqué des changements de politique internationale, les priorités thématiques de l'agenda, les capacités administratives dédiées, les ressources budgétaires et les instruments de financement disponibles, ainsi que les dynamiques de circulation des bonnes pratiques entre villes. Cette analyse permet ainsi de cartographier les engagements internationaux des collectivités membres tout en interrogeant ce qui les fait évoluer, s'intensifier ou, parfois, s'essouffler.

3. Barber, B. R. (2018). Et si les maires gouvernaient le monde ? La ville et l'État-nation: *Revue Internationale et Stratégique*, N° 112(4), p. 85-86. <https://doi.org/10.3917/ris.112.0085>

4. Swyngedouw, E., & Cox, K. (Ed.) (1997). Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale. In *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* (pp. 137-166). Guilford Press.

Deux cas d'études viennent ensuite illustrer et approfondir ces résultats selon deux angles distincts.

D'une part, la mission de terrain au Bénin éclaire la manière dont la coopération décentralisée se déploie au sein même des municipalités : ses mécanismes internes, la répartition des rôles entre élus et techniciens, le poids des intermédiaires institutionnels, et les conditions qui permettent, ou non, de passer d'un partenariat formel à une coopération active.

D'autre part, l'étude de l'Association des Villes et Collectivités de l'Océan Indien (AVCOI) examine une forme différente de coopération : la coopération en réseau. En mettant en relation des collectivités confrontées à des problématiques communes autour du caractère insulaire de leurs territoires, ce réseau régional crée des espaces d'échange, d'apprentissage et de mise en visibilité qui dépassent les cadres bilatéraux traditionnels. À travers le prisme des villes malagasy, nous posons la question de ce qu'une coopération en réseau peut produire pour des villes aux capacités très inégales, et dressons le portrait des évolutions de l'association. Pour répondre à cette question, notre démarche combine des observations de terrain, des entretiens semi-structurés et une revue de littérature.

Ces trois regards, quantitatif, institutionnel et réticulaire, convergent vers un même constat : la coopération décentralisée ne se réduit ni à ses instruments juridiques ni à ses projets affichés. Elle se joue dans les marges de l'autonomie locale, dans la densité des relations humaines, et dans la capacité à transformer des échanges en actions durables.

Cette étude repose sur une démarche mixte combinant analyse quantitative d'un questionnaire et enquêtes de terrain qualitatives menées respectivement au Bénin et à Madagascar. Les entretiens ont été conduits auprès d'élus, de techniciens municipaux, de représentants de réseaux et d'acteurs institutionnels. En tant qu'étudiants, nous souhaitons souligner les limites inhérentes à notre position : nos observations restent partielles, situées dans le temps et dans l'espace, et ne prétendent pas offrir un panorama exhaustif des dynamiques à l'œuvre. Ce rapport constitue une contribution analytique, non un diagnostic définitif.



La route des Pêches de Cotonou.

Crédits: Saerom CHONG

Bien que ce rapport n'utilise pas l'écriture inclusive, les termes employés au masculin générique désignent aussi bien des femmes que des hommes.



Analyse du questionnaire

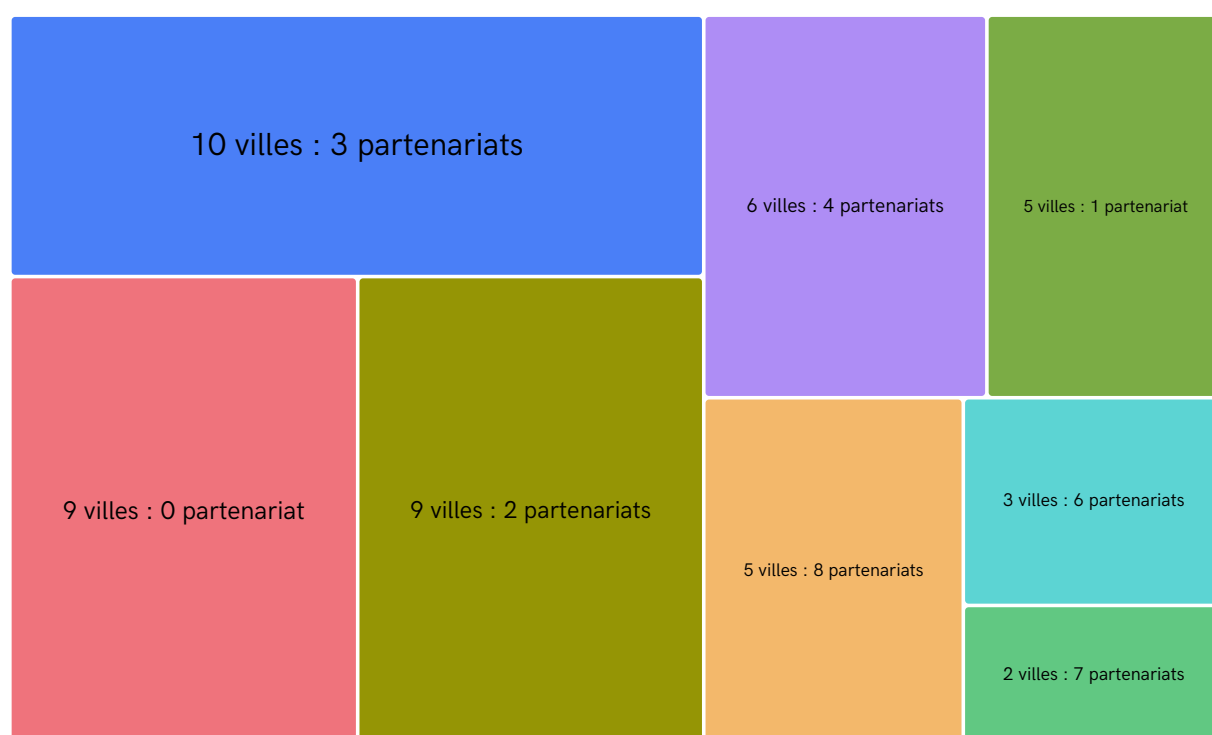


Cartographier des partenariats en mutation

Diversité des formes, des géographies et des acteurs

- Tous les répondants à cette enquête sont membres de l'AIMF.
- Les résultats présentés ci-dessous doivent être lus à la lumière de ce biais d'échantillon :
- L'ancrage francophone et le profil institutionnel des villes membres structurent nécessairement les tendances observées.
- *Chaque question fait l'objet d'une note méthodologique disponible en annexe.*

1 | Une coexistence durable entre jumelages et accords de coopération

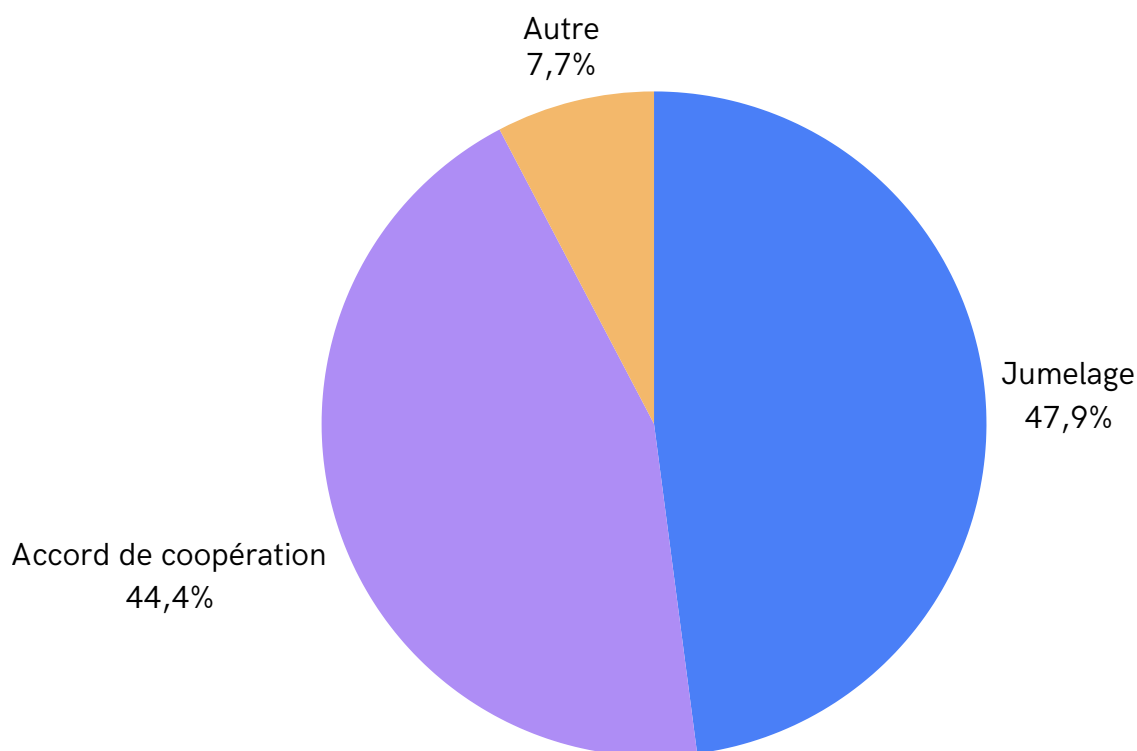


Comment lire ce graphique : "10 villes ont renseigné 3 partenariats"

49 villes | 147 partenariats

1

Une coexistence durable entre jumelages et accords de coopération



Sur 169 partenariats aux réponses applicables

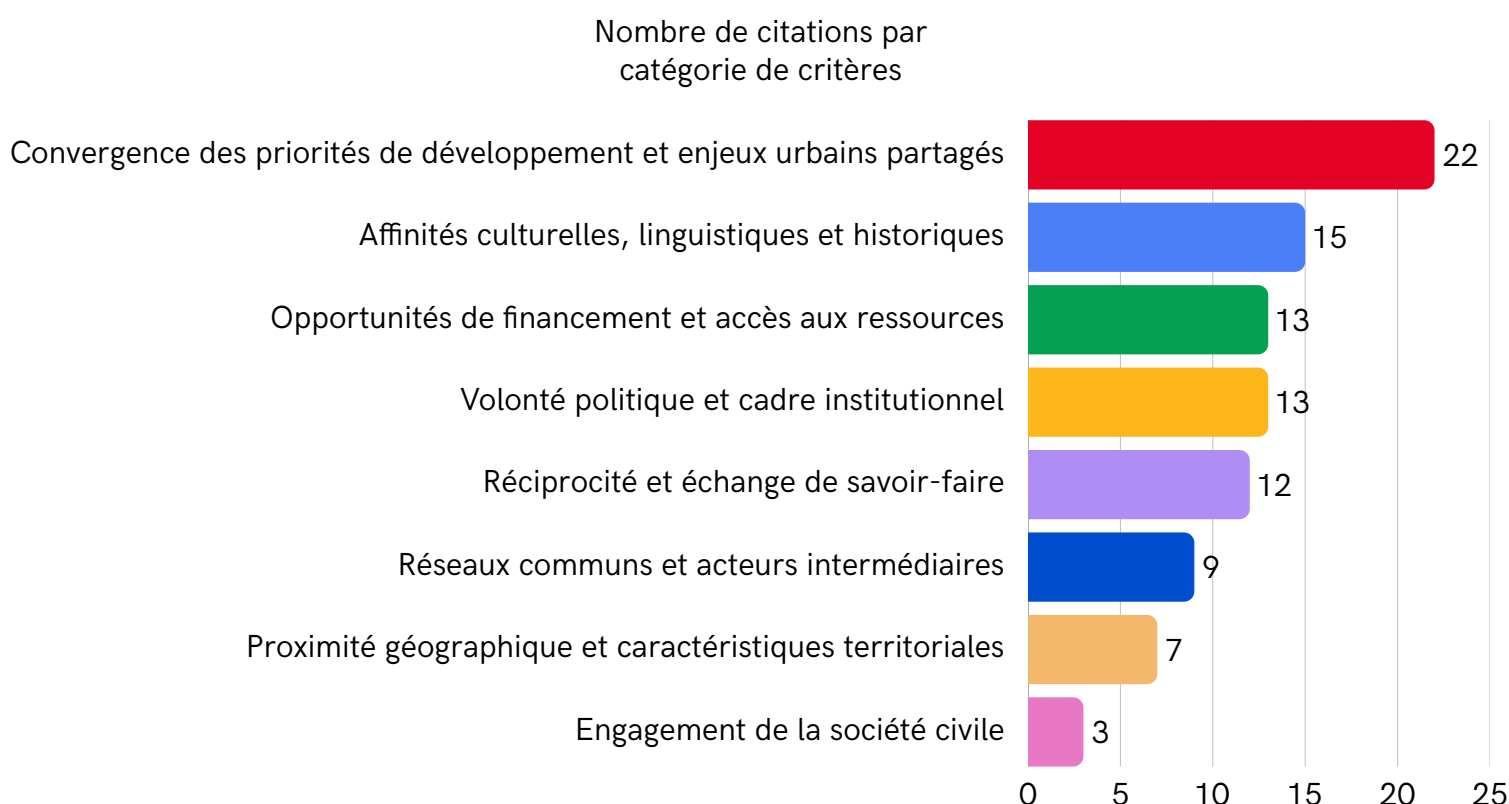
Sur 169 partenariats aux réponses applicables, les jumelages représentent 47,9 % des formes recensées, les accords de coopération 44,4 %, et d'autres formes (mémorandums d'entente, pactes d'amitié) 7,7 %.

Le jumelage demeure la forme dominante, mais sa prédominance est relative : près d'un partenariat sur deux relève désormais d'une logique contractuelle et thématique.

L'héritage relationnel et la logique opérationnelle coexistent sans que l'une ne supprime totalement l'autre.

2 | Une primauté des priorités partagées sur les affinités symboliques dans le choix des partenaires

“ Quels sont les critères qui président au choix des villes avec lesquelles vous engagez une coopération internationale et/ou un partenariat ? ”



Sur 52 villes répondantes

La *convergence des priorités de développement et des enjeux urbains partagés* s'impose comme le critère le plus fréquemment cité, mobilisé par près de la moitié des répondants ("la similitude des écosystèmes urbains" - "problématiques et enjeux partagés"). Plutôt qu'une affinité symbolique, les villes de l'échantillon **cherchent avant tout un partenaire opérationnel** partageant les mêmes défis en termes de politiques urbaines, de gestion environnementale, d'éducation ou de résilience climatique.

2

Une primauté des priorités partagées sur les affinités symboliques dans le choix des partenaires

Néanmoins, *les affinités culturelles et linguistiques* ("le partage de valeurs culturelles" – "similitudes linguistiques") constituent le deuxième critère le plus cité, et leur résistance est significative: dans un échantillon majoritairement francophone, *la langue fonctionne à la fois comme critère de sélection et comme infrastructure de la coopération elle-même* en facilitant la communication, en réduisant les coûts de coordination et en ouvrant l'accès aux dispositifs de financements propres à l'espace francophone. La proximité culturelle reste donc opérationnelle, mais elle est désormais davantage instrumentalisée dans une logique de projet que vécue comme une fin en soi.

De plus, près d'un quart des répondants identifient explicitement *les opportunités de financement* comme un critère de sélection ("les opportunités de coopération économique et d'investissement"). L'accès aux appels à projets européens ou aux programmes multilatéraux est fondamental dans l'architecture des coopérations entre villes, structurant en amont le choix du partenaire. De fait, les logiques de coopération par conviction et coopération par opportunité coexistent.

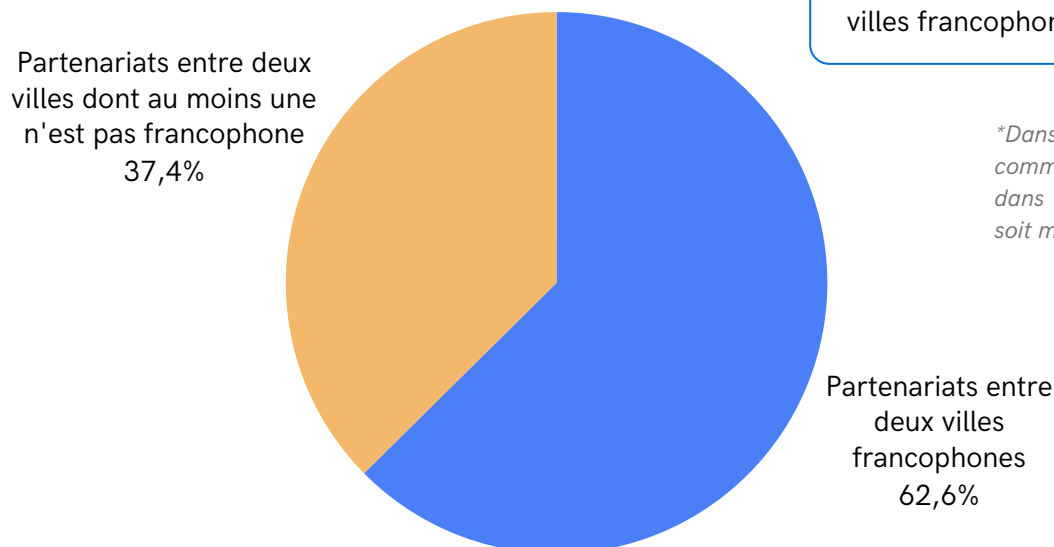
L'engagement de la société civile comme critère de sélection n'est mentionné que par trois villes de l'échantillon. Ce résultat suggère que parmi les répondants celle-ci intervient davantage dans la mise en œuvre que dans l'initiation du partenariat.

Enfin, il est essentiel de noter que la formalisation des critères de sélection reste inégale, étant donné que les projets de coopération proviennent parfois de la décision du Conseil municipal plutôt que de critères préalablement définis. Ainsi, *la coopération internationale est parfois davantage le fruit de rencontres et d'opportunités que d'une stratégie formalisée.*

3

La géographie des partenariats comme un reflet de l'histoire de la coopération décentralisée

Partenariats francophones

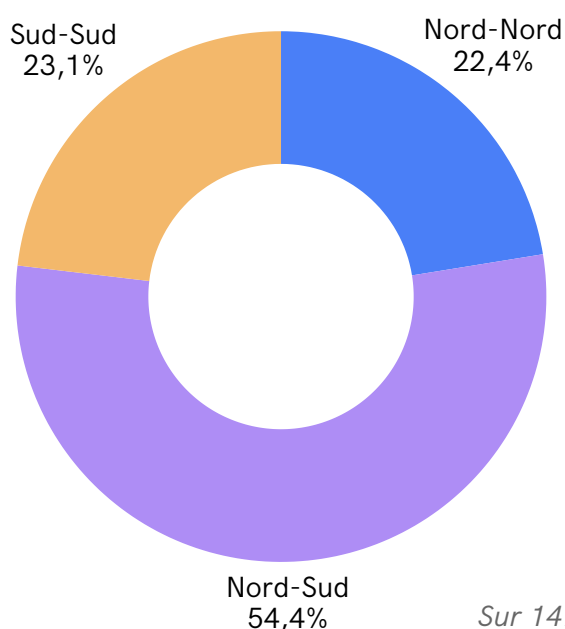


Sur 147 partenariats

Parmi tous les partenariats renseignés par les villes membres de l'AIMF ayant répondu au questionnaire, 62.6 % d'entre eux lient deux villes francophones*.

**Dans le cadre de l'enquête, est considérée comme francophone une ville soit située dans un pays membre de la francophonie soit membre du réseau de l'AIMF.*

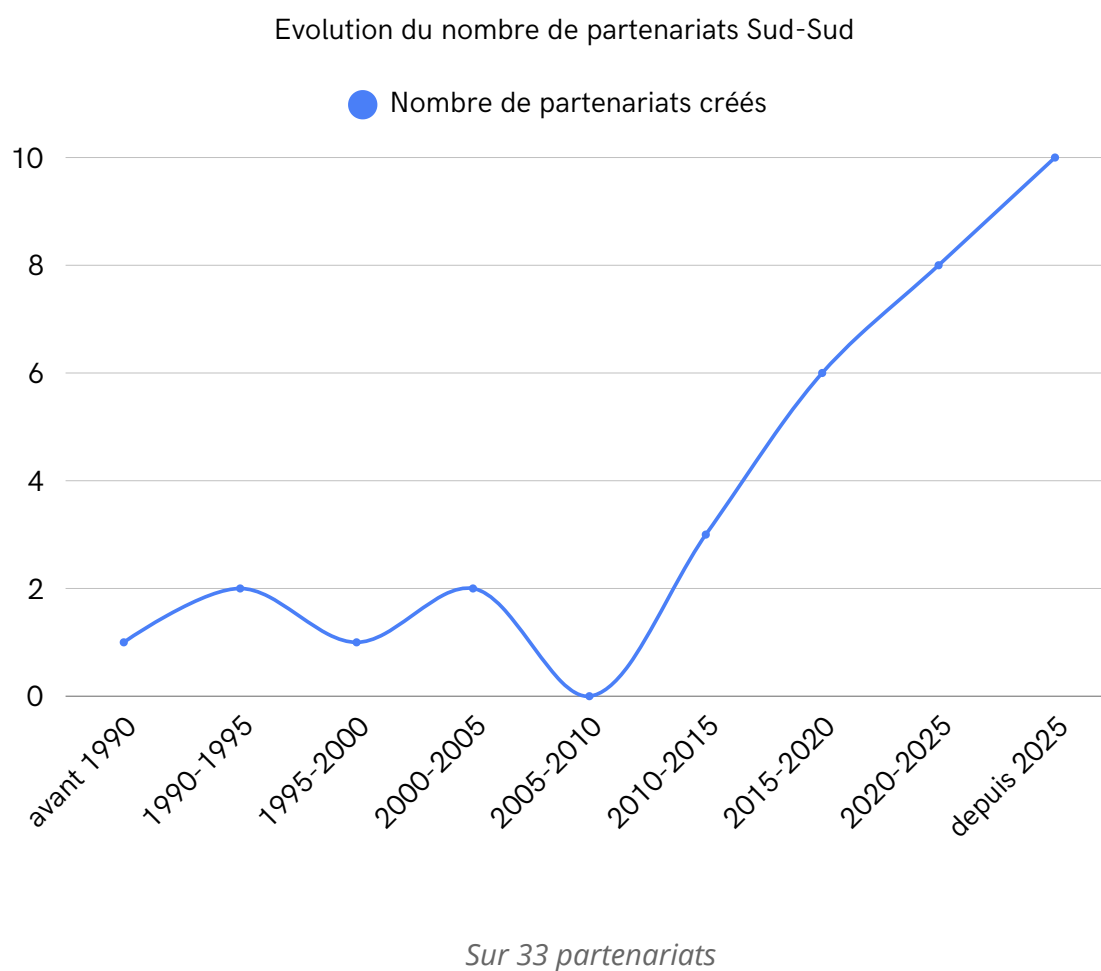
Partenariats Nord-Sud, Sud-Sud, Nord-Nord



Sur 147 partenariats

Les partenariats Nord-Sud dominent avec 54,4 % des relations recensées, suivis des partenariats Sud-Sud (23,1 %) et Nord-Nord (22,4 %). Malgré la présence majoritaire de villes des Suds parmi les répondants (84 %), les partenariats Sud-Sud ne représentent qu'un quart des relations, reflet d'une histoire de la coopération décentralisée longtemps initiée selon une logique Nord-Sud.

3 | La géographie des partenariats comme un reflet de l'histoire de la coopération décentralisée



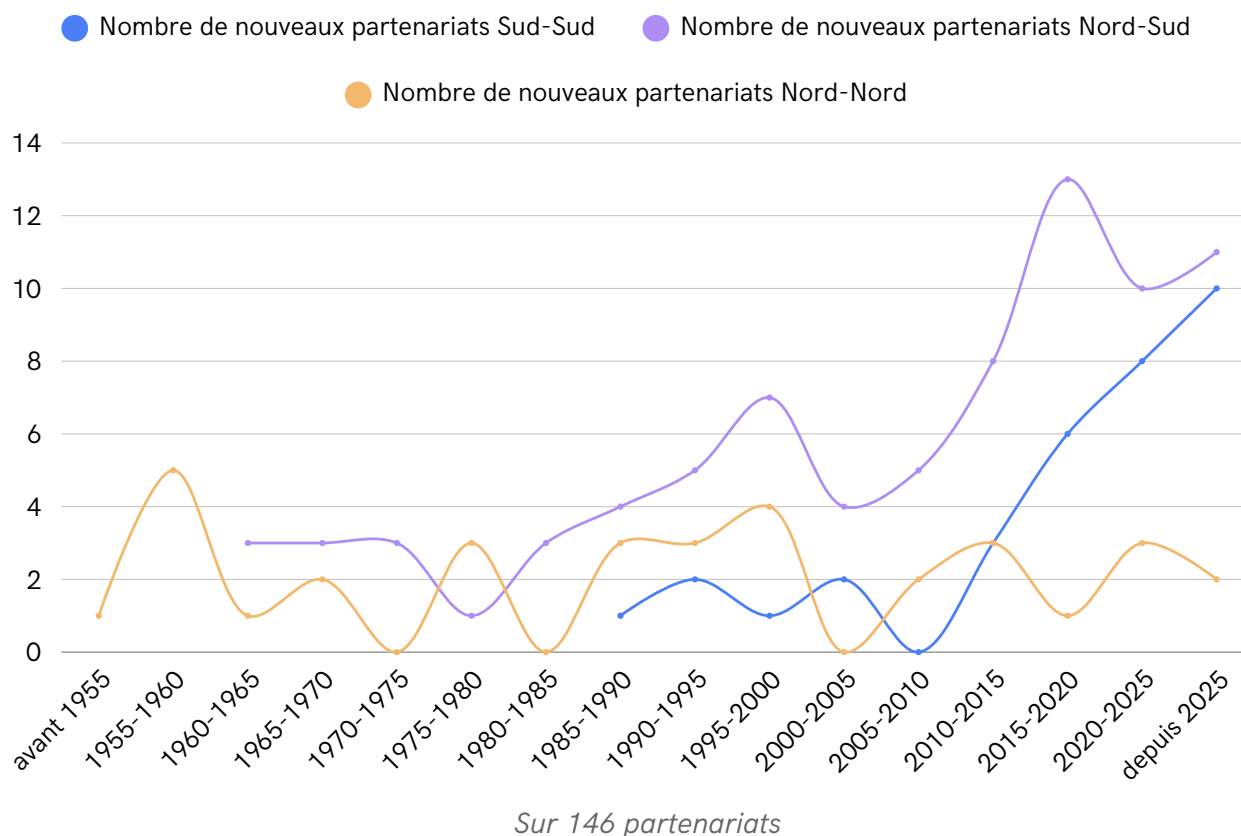
Le plus ancien partenariat Sud-Sud recensé parmi les réponses au questionnaire date de 1989.

Depuis, la tendance est à l'augmentation des partenariats Sud-Sud, principalement à partir de 2015.

Il est toutefois possible que notre enquête comporte un biais qui pousse les villes à renseigner leurs partenariats les plus récents et donc les plus dynamiques, au dépend de partenariats qui furent autrefois actifs mais qui sont actuellement dormants.

3 | La géographie des partenariats comme un reflet de l'histoire de la coopération décentralisée

Evolution du nombre de partenariats



Sur 146 partenariats

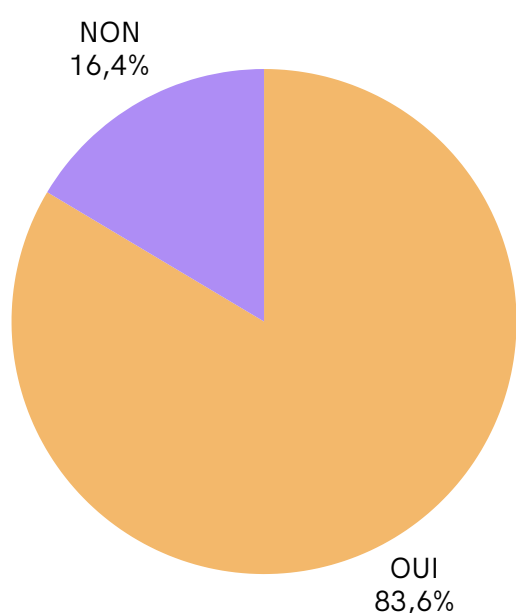
Le graphique ci-dessus semble indiquer **différentes périodes de la coopération décentralisée** : La coopération entre villes semble s'établir comme phénomène significatif à la fin des années 1950, et concerne **exclusivement des pays européens**. Les premiers partenariats Nord-Sud font leur apparition quelques années après, dès 1961. Si la dynamique de création de partenariat reste relativement stable d'années en années pour la coopération Nord-Nord, **la coopération Nord-Sud commence à prendre de l'ampleur dans les années 1990**. C'est également à ce moment-là que naissent les premiers partenariats Sud-Sud.

Compte tenu de la présence majoritaire de villes du Sud dans notre échantillon (41 villes sur 49 répondants), il semble normal que l'autonomisation progressive qu'elles connaissent **au rythme de la décentralisation** donne à voir un nombre croissant de partenariats impliquant au moins une ville du Sud. Il est néanmoins trop tôt pour juger si les partenariats Nord-Sud sont effectivement en déclin au profit de davantage de coopération Sud-Sud. Aujourd'hui, on pourrait dire que les deux dynamiques progressent au coude-à-coude. Le monde ne change pas en un jour et il faut du temps pour que changent d'anciennes configurations partenariales, mais les villes du Sud sont numériquement majoritaires et partagent des défis communs auxquels les villes du Nord ne sont pas confrontées. Ces simples éléments laissent présager une prolongation des tendances à **l'augmentation de la coopération Sud-Sud**, d'autant que l'on sait qu'il reste de nombreuses communes à travers le monde ne s'étant encore jamais engagé dans une relation partenariale avec une ville étrangère.

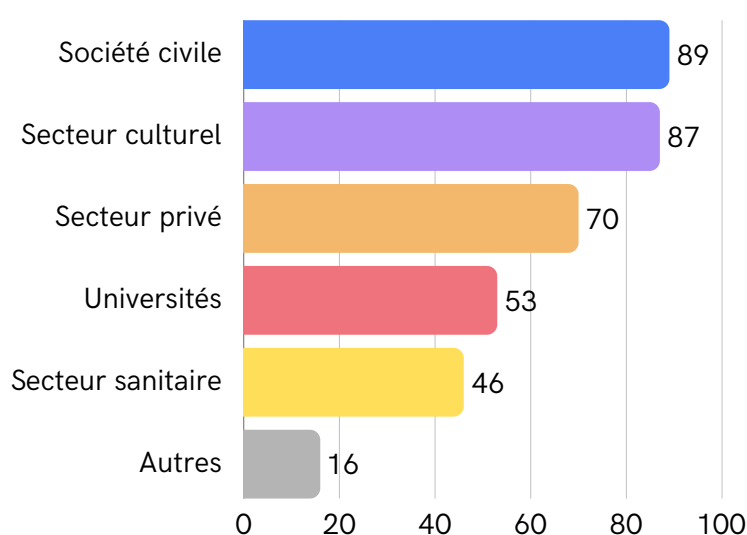
4

Au-delà du cadre institutionnel : mobiliser la société civile, le secteur culturel et le secteur privé

“ Cette relation de coopération entre deux villes mobilise-t-elle d’autres acteurs socio-économiques de votre territoire ? ”



Occurrence des secteurs cités par réponse positive à la question



Sur 146 partenariats aux réponses applicables

Les données recueillies révèlent que les relations de coopération des villes tendent très majoritairement à dépasser le cadre strictement institutionnel des relations de collectivité locale à collectivité locale. La mobilisation des partenaires socio-économiques apparaît ainsi comme une caractéristique structurelle de ces partenariats plutôt qu'une exception. La société civile et le secteur culturel prédominent, ce qui suggère que la coopération décentralisée s'appuie d'abord sur des logiques de proximité sociale et d'échange symbolique. Le secteur privé occupe néanmoins une place significative, indiquant une hybridation croissante entre logiques publiques et privées dans la conduite de ces coopérations. Les universités et le secteur sanitaire complètent ce tableau en attestant d'une dimension technique, scientifique et sociale non négligeable de ces partenariats. Enfin, la catégorie résiduelle « Autres », rassemble des acteurs hétérogènes comme le secteur agricole, les urbanistes ou encore les conservatoire ou associations patriotiques qui signalent des coopérations très ancrées dans les réalités locales spécifiques.

Le détail des réponses classifiées comme « Autres » est le suivant : établissements scolaires / lycées ; secteur éducatif ; environnement ; urbanistes ; associations ; communes ; expert technique ; plusieurs possibilités selon demandes ; conservatoire ; associations patriotiques ; agriculture ; acteurs communautaires.



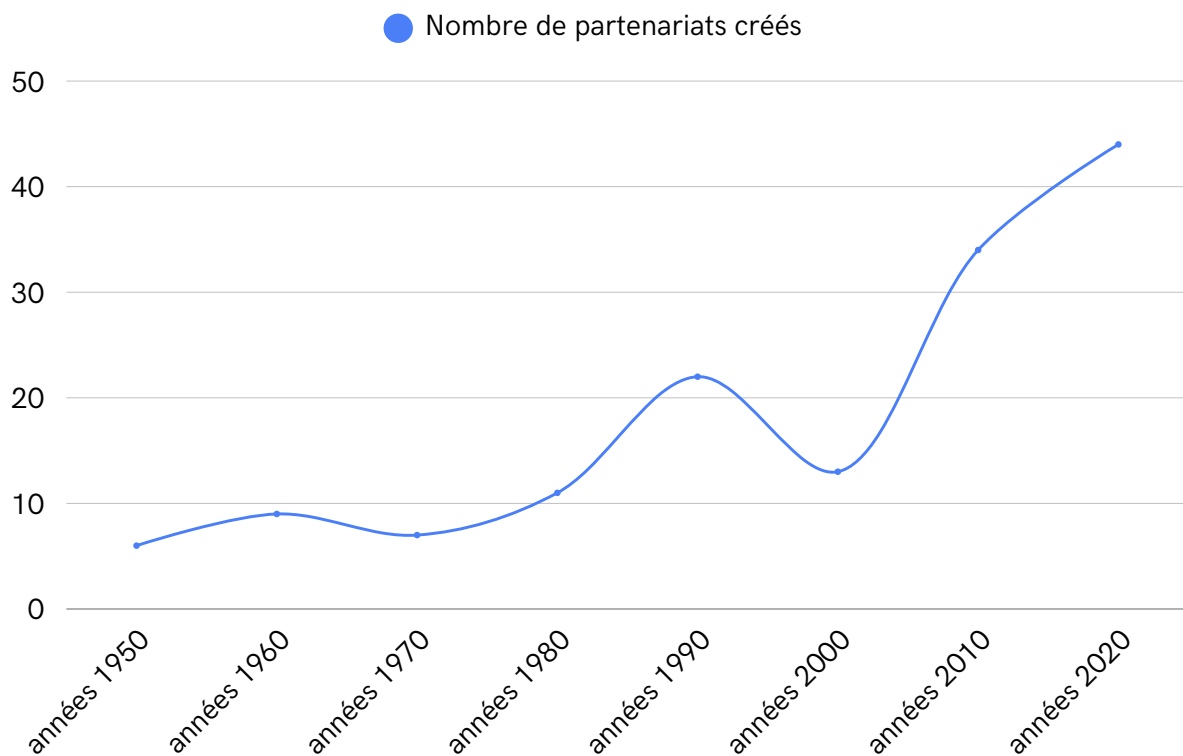
Retracer l'évolution des partenariats

Croissance globale, fragilités persistantes et ruptures rares

1

Une tendance à l'intensification tout en documentant les mises en veille

Evolution du nombre de partenariats depuis les années 1950



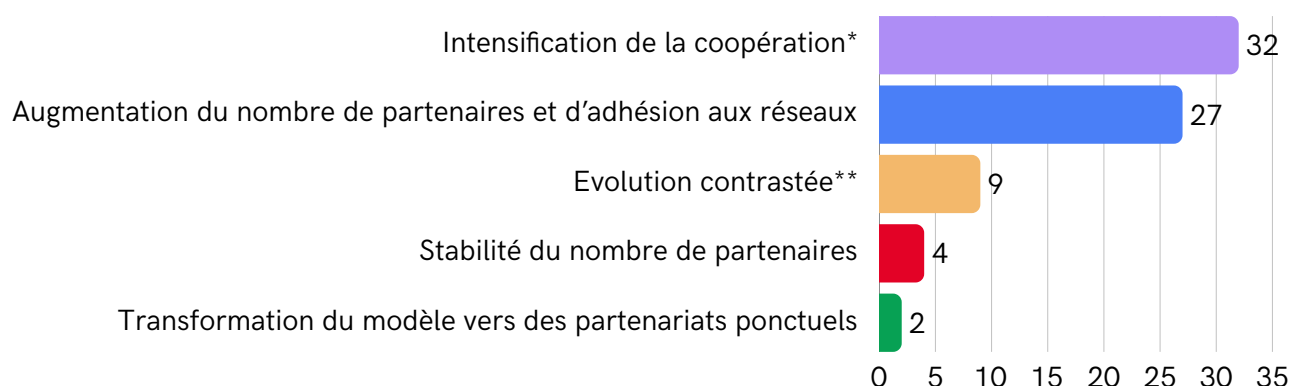
Sur 146 partenariats

En légère augmentation entre les années 1950 et les années 1980, le nombre de partenariats créés chaque décennie double au cours des années 1990. Mais c'est [à partir de la décennie 2000](#) que l'on observe une augmentation particulièrement significative du nombre de partenariats nouvellement créés.

Il faut toutefois garder à l'esprit que la formalisation d'un partenariat sous forme de jumelage ou d'accord de coopération arrive souvent [après plusieurs années de relations](#) qui représentent un temps nécessaire au cours duquel la relation partenariale peut s'établir. Il serait donc précipité de conclure à une explosion de la coopération au cours des années 2000, le changement de paradigme étant probablement plus ancien mais jusqu'alors indétectable.

1 | Une tendance à l'intensification tout en documentant les mises en veille

“ Comment a évolué la coopération de votre ville au cours des dix dernières années ? ”



Sur 39 répondants

La tendance dominante est la [croissance de la coopération internationale sur les dix dernières années](#) : près de la moitié des collectivités répondantes signalent une augmentation du nombre de partenaires, et près des deux tiers font état d'une intensification de leur coopération* à travers la multiplication des projets ou la consolidation de partenariats existants.

On observe que cette tendance positive dépasse les barrières institutionnelles, en incluant des partenariats avec d'autres acteurs que les homologues des collectivités.

Toutefois, neuf collectivités décrivent une évolution contrastée**, révélant des fragilités structurelles récurrentes parmi lesquelles les difficultés financières et la sensibilité aux contextes nationaux et internationaux sont majoritairement cités et peuvent se traduire en mise en veille de partenariats, voire en leur diminution.

Enfin, l'idée de la [transformation des modèles "classiques"](#) de coopération a émergé à deux reprises, notamment au profit de partenariats ponctuels : ce qui pourrait préfigurer une évolution en cours et à venir des pratiques de coopération.

1

Une tendance à l'intensification tout en documentant les mises en veille

“ Comment a évolué la coopération de votre ville au cours des dix dernières années ? ”

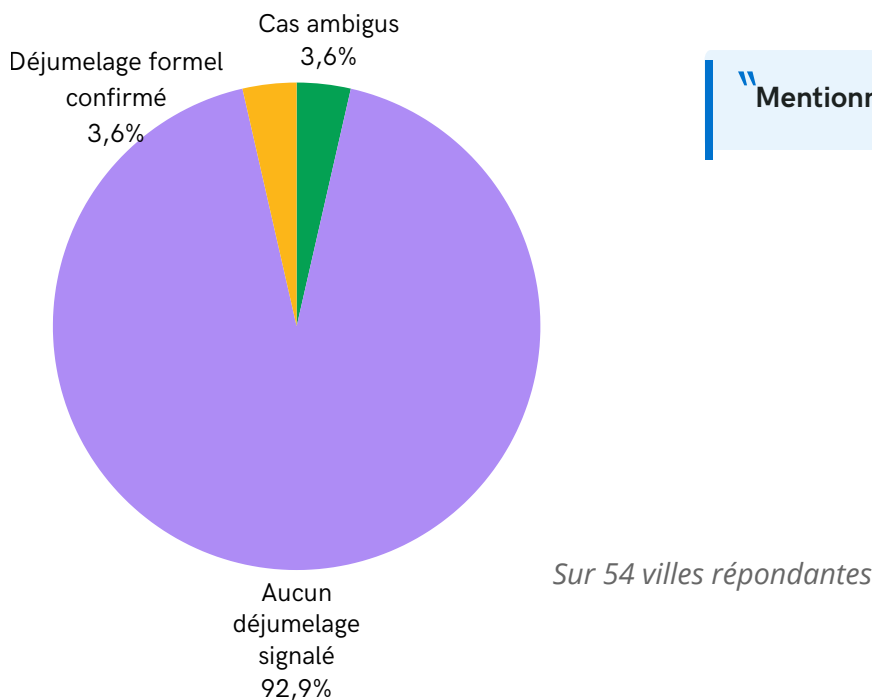
Les collectivités ayant connu une évolution contrastée au cours des dix dernières années mettent en avant plusieurs types de difficultés. Certaines d'entre elles pointent avant tout des [contraintes internes](#), liées aux [ressources](#) et au [fonctionnement institutionnel](#) : la coopération technique a parfois reculé faute de moyens suffisants. Des changements de leadership local ont par ailleurs fragilisé la continuité de certaines initiatives, en rompant les dynamiques engagées.

D'autres collectivités ont surtout subi les effets de [perturbations extérieures](#). Plusieurs font état d'un [quasi-effondrement](#) de leur coopération sur une période donnée, suivi d'un regain partiel qui reste difficile à consolider. La crise du [COVID](#) a également constitué un facteur de ralentissement significatif. La fin d'un financement de réseau a, dans certains cas, directement entraîné la réduction des activités de coopération.

Enfin, certaines coopérations se sont progressivement [essoufflées](#) ou mises en veille. Des partenariats n'ont pas été suivis d'effets concrets, les projets envisagés n'ayant pas abouti, laissant la coopération dans un état de suspension plus ou moins prolongé sur la période considérée.

1

Une tendance à l'intensification tout en documentant les mises en veille



"Mentionnez les éventuels déjumelages (ville / dates) : "

Sur les 54 villes répondantes, **seulement 2 signalent un déjumelage formel**, soit moins de 4% de l'échantillon. Ce chiffre, pris seul, confirme l'hypothèse d'une forme de coopération particulièrement stable : **le jumelage ne se défait pas et demeure une forme de coopération pérenne**.

L'un de ces deux déjumelages formels est particulièrement révélateur du contexte géopolitique actuel : la ville de Liège a officiellement suspendu son partenariat avec Volgograd, établi depuis 1959, en mars 2022, à la suite de l'invasion russe de l'Ukraine. Ce cas illustre **comment des événements internationaux majeurs peuvent, en quelques semaines, remettre en cause des liens construits sur plusieurs décennies, et comment la coopération inter-municipale, souvent perçue comme imperméable aux tensions diplomatiques nationales, n'échappe pas toujours aux logiques géopolitiques qui la dépassent**.

Pourtant, s'arrêter à ce comptage serait réducteur : deux réponses supplémentaires résistent à la catégorisation binaire que supposait notre question. Ces deux cas convergent vers une même réalité : celle de partenariats dont la coopération réelle s'est éteinte sans que la rupture ait jamais été formellement actée. L'un décrit une relation "qui n'est plus active", l'autre évoque des "reconfigurations" et des "relances" de partenariats plutôt que leur interruption. Dans les deux cas, **le lien formel persiste, ou du moins n'est pas officiellement rompu, tandis que la coopération effective s'est suspendue**. Ce type de situation est probablement sous-représenté dans notre échantillon, la structure binaire de notre question ne permettant pas de le capturer pleinement, ce qui justifiait précisément qu'un autre volet du questionnaire porte spécifiquement sur le statut actif ou en veille de chaque partenariat. Ces deux cas ont été représentés dans notre visualisation comme une catégorie analytique distincte ("Cas ambigus") afin de ne pas les forcer dans une grille binaire qui trahirait leur complexité.

1

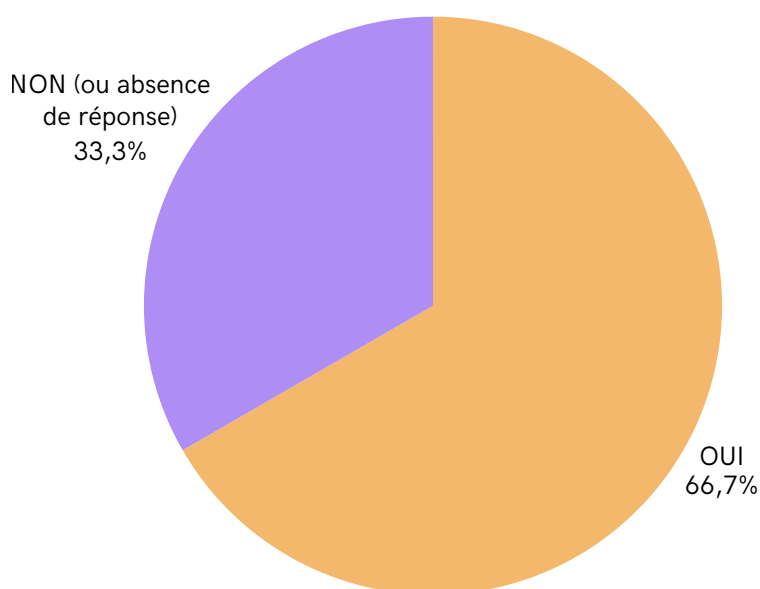
Une tendance à l'intensification tout en documentant les mises en veille

Un troisième cas illustre la frontière parfois poreuse entre coopération municipale formelle et coopération portée par des acteurs associatifs.

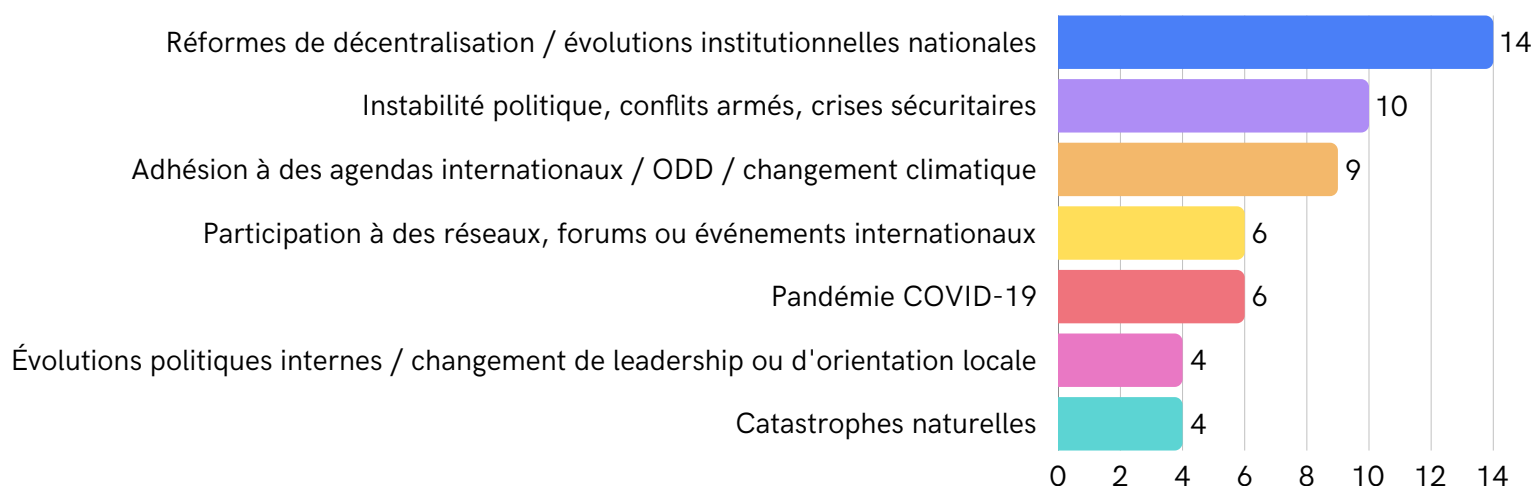
Une relation signalée comme un déjumelage semble avoir été, à l'examen, une coopération conduite non par la commune partenaire elle-même mais par une association de solidarité agissant en son nom. Que cette ville ait néanmoins signalé la fin de cette relation dit quelque chose d'essentiel sur l'asymétrie de perception dans ces coopérations : indépendamment de sa nature juridique côté Nord, ce lien était vécu comme un partenariat structurant côté Sud.

Au total, si notre enquête ne recense que 2 déjumelages formels sur 54, elle en documente au moins 4 sous des formes plus complexes. Ce résultat démontre l'existence d'un continuum entre coopération active, mise en sommeil et rupture, ce qui suggère que la stabilité des jumelages tient autant à leur résilience réelle qu'aux difficultés institutionnelles à formaliser leur suspension.

2 | Les réformes de décentralisation et les crises comme principaux moteurs de changement



“ Dans l'histoire récente (5, 10 ou 20+ dernières années), y a-t-il eu des événements, locaux, nationaux ou internationaux, ayant provoqué un changement dans votre politique internationale ? Lesquels ? ”



Parmi les collectivités ayant répondu positivement, on observe que leur politique internationale est majoritairement transformée par des **événements extérieurs à leur volonté**. Ce constat souligne la dépendance des collectivités locales à leur environnement politique et géographique ; national et international.

Les facteurs nationaux de changement dominant en volume : les **réformes de décentralisation** (14 collectivités) et les évolutions politiques internes (4) constituent le premier moteur de changement, en créant des conditions institutionnelles plus favorables à l'action internationale. Du côté des crises, les conflits et instabilités géopolitiques (10 collectivités) ainsi que la pandémie de COVID-19 (6) ont profondément reconfiguré les partenariats existants, tantôt en les rompant, tantôt en ouvrant de nouvelles solidarités.

Il est notable que **les externalités positives jouent un rôle aussi structurant que les crises** : l'adhésion à des agendas internationaux comme les ODD ou les engagements climatiques (9 collectivités), ou encore la participation à des réseaux et forums (6), ont conduit à **l'élargissement de partenariats et à l'intégration dans de nouvelles dynamiques de coopération**.

3

L'agenda international : entre ancrage culturel et montée en puissance du climat

“ Quelles sont les thématiques principales du partenariat ? ”



Un graphique du classement des thématiques est disponible en annexe.

3

L'agenda international : entre ancrage culturel et montée en puissance du climat

“ Quelles sont les thématiques principales du partenariat ? ”

La culture (95 occurrences) et la coopération technique (80 occurrences) s'imposent comme les deux thématiques les plus prédominantes de l'échantillon, reflétant les deux piliers historiques du jumelage, le rapprochement humain et le transfert de savoir-faire. Le dialogue interculturel (70) et la cohésion sociale (68), troisième et quatrième thématiques les plus citées, confirment que la dimension relationnelle reste centrale, y compris dans des partenariats qui se définissent par ailleurs comme stratégiques.

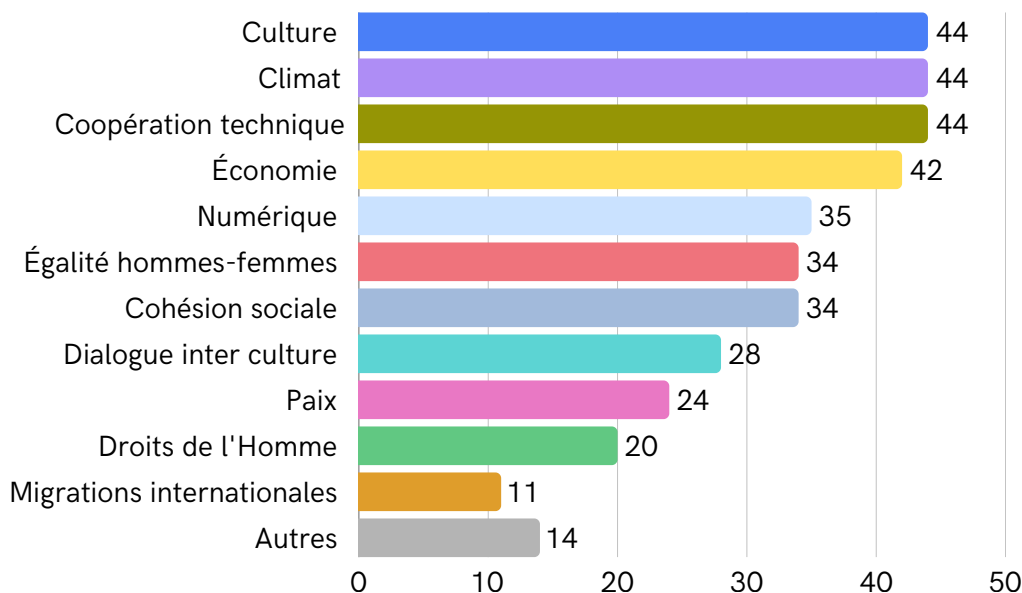
Le climat (58 occurrences), sixième thématique en fréquence, est [particulièrement présent dans les partenariats Nord-Sud](#) impliquant des villes d'Afrique subsaharienne et dans les coopérations entre grandes métropoles. Une association fréquente se dessine entre climat et numérique (50) dans les partenariats intra-européens ou Europe-Maghreb, signal de la montée de l'agenda transition énergétique et smart city. Dans les partenariats Sud-Sud en revanche, [le climat apparaît davantage couplé à l'économie](#) (75) et à la cohésion sociale, reflétant une lecture plus intégrée des enjeux de développement durable.

L'égalité hommes-femmes (40) et les droits de l'homme (35), plus fréquents dans les partenariats impliquant des villes européennes ou fortement ancrées dans les réseaux onusiens, signalent une intégration progressive des agendas normatifs, sans pour autant s'imposer comme thématiques transversales à l'ensemble de l'échantillon.

Enfin, les thématiques saisies en champ libre (assainissement, emploi des jeunes, état civil, agriculture, chacune entre 1 et 5 occurrences) méritent d'être lues comme des signaux d'une coopération qui déborde des catégories standardisées.

3 | L'agenda international : entre ancrage culturel et montée en puissance du climat

“ Quelles sont les priorités de votre agenda international ? ”



53/54 collectivités répondantes

4 priorités émergent, elles sont citées plus de 40 fois par les répondants

: [Climat](#), [Économie](#), [Culture](#), [Coopération technique](#).

Parmi les collectivités ayant souhaité préciser des priorités non proposées par le questionnaire, nous retrouvons par occurrence :

- Gestion des déchets / assainissement
- Eau potable
- Santé
- Gouvernance
- Urbanisme / Planification urbaine
- Agriculture
- Fiscalité
- Tourisme
- Préservation des forêts / environnement
- Francophonie
- Politique alimentaire
- Insertion des jeunes
- Résilience urbaine
- Alphabétisation
- Sécurité
- Services sociaux de base

Le thème de la [gestion des déchets](#) a été relevé 7 fois par les répondants, largement cité par rapport aux autres priorités qui ne dépassent pas les 3 occurrences.

3

L'agenda international : entre ancrage culturel et montée en puissance du climat

Les priorités de l'agenda international des collectivités répondantes révèlent un consensus autour de trois thématiques à égalité en tête : le **climat**, la **culture** et la **coopération technique**, suivies de près par **l'économie**. Ceci reflète une vision de la coopération internationale à la fois tournée vers les défis globaux urgents (notamment la crise climatique) et ancrée dans **l'échange concret** de savoir-faire et d'expertise entre territoires. La **culture** occupe une place centrale également, témoignant de son rôle de **vecteur** privilégié du lien entre collectivités.

Cette structure thématique n'est pas sans rappeler le concept de **dépendance au sentier** (path dependency) : les collectivités ont tendance à faire ce qu'elles savent faire, à reconduire les domaines de coopération dans lesquels elles ont accumulé des compétences, des relations et des routines. L'examen des stocks de partenariats est à cet égard révélateur : **les nouvelles thématiques (numérique, climat) ne se sont pas substituées aux anciennes (culture, coopération technique), mais se sont ajoutées à elles**. Les jumelages historiques et les coopérations de longue date restent très structurants, formant un socle sédimenté sur lequel viennent se greffer de nouvelles couches thématiques, sans que les précédentes ne disparaissent.

Le numérique, l'égalité hommes-femmes et la cohésion sociale forment en effet un second groupe solide, mais la paix, les droits de l'Homme et surtout les migrations internationales apparaissent nettement moins sélectionnés, ce qui peut sembler paradoxal pour des villes souvent directement concernées par ces enjeux. Cela pourrait indiquer que ces thèmes sont perçus comme relevant davantage des États que des collectivités locales, comme peu propices à la coopération, ou comme politiquement difficile à mettre en avant. Enfin, la catégorie Autres révèle des préoccupations très concrètes et opérationnelles comme la gestion des déchets et l'assainissement, l'eau potable ou encore la santé et la gouvernance.

3

L'agenda international : entre ancrage culturel et montée en puissance du climat

L'analyse comparée des priorités déclarées de l'agenda international et des thématiques effectivement portées par les partenariats en cours révèle des écarts significatifs, mais aussi quelques points de convergence.

Du côté des similitudes, la culture confirme sa centralité : déclarée en tête des priorités (44 occurrences, à égalité avec le climat et la coopération technique), elle arrive également première des partenariats effectifs avec 95 occurrences, ce qui témoigne d'une cohérence réelle entre les intentions affichées et les pratiques de coopération. La coopération technique constitue un autre point d'alignement notable : co-première dans les priorités déclarées (44 occurrences), elle se place en deuxième position dans les partenariats effectifs (80 occurrences), confirmant l'attachement des collectivités à des échanges concrets de savoir-faire.

Les divergences sont en revanche frappantes. [Le climat, co-premier dans les priorités déclarées \(44 occurrences\), ne représente que la sixième thématique des partenariats effectifs \(58 occurrences\)](#), loin derrière la culture, l'économie ou le dialogue interculturel. Cet écart suggère que si la crise climatique est bien intégrée dans les discours et les ambitions des collectivités, elle peine encore à se traduire en partenariats structurés et opérationnels. [Nous pouvons toutefois faire l'hypothèse que les partenariats concrets à ce sujet vont s'intensifier dans les années à venir. Le dialogue interculturel, modestement positionné parmi les priorités déclarées \(28 occurrences\) atteint 70 occurrences dans les partenariats effectifs, révélant une coopération en pratique davantage tournée vers les échanges culturels et économiques que vers les grands défis globaux.](#) La cohésion sociale (34 occurrences déclarées, 68 effectives) suit une trajectoire similaire, gagnant en importance dans la réalité des partenariats.

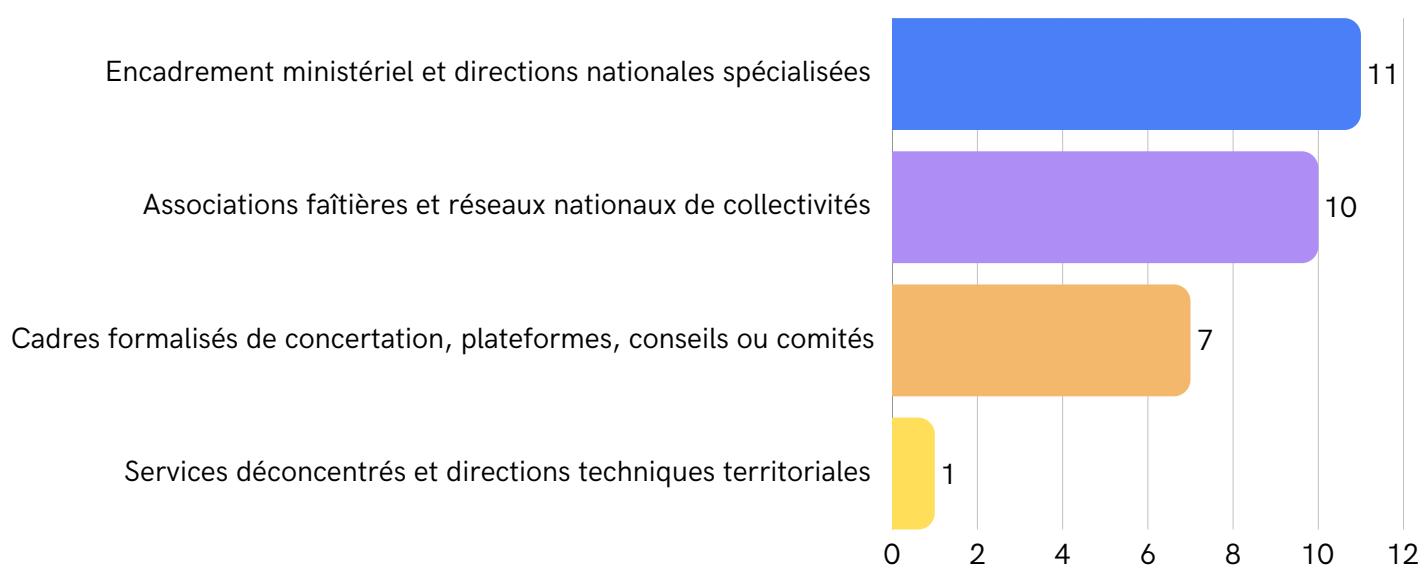


Ancrer la coopération dans des cadres institutionnels

Entre autonomie municipale et coordination nationale

1 | Le rôle moteur des cadres nationaux et des associations faïtières

“ Question optionnelle, à destination des associations faïtières : Existe-t-il des instances de dialogue et de coopération entre l’Etat et les collectivités locales de votre pays en matière de coopération internationale ? ”



Les réponses à cette question montrent que la coopération internationale locale s’inscrit souvent dans une gouvernance à plusieurs niveaux.

Plusieurs collectivités mentionnent le rôle des ministères, notamment ceux de l’Intérieur, de la Décentralisation ou des Affaires étrangères, dans l’encadrement ou la coordination des initiatives internationales. D’autres soulignent l’importance des associations faïtières, qui servent d’intermédiaires entre l’État et les collectivités locales. Cette tendance montre que les villes développent leur propre action internationale, mais que celle-ci reste souvent liée à des cadres nationaux, institutionnels ou associatifs.

1

Le rôle moteur des cadres nationaux et des associations faïtières

“ Question optionnelle, à destination des associations faïtières : Existe-t-il des instances de dialogue et de coopération entre l’État et les collectivités locales de votre pays en matière de coopération internationale ? ”

Les réponses doivent être interprétées avec prudence, car la question était optionnelle et principalement destinée aux associations faïtières. Les non-réponses ne signifient donc pas nécessairement l’absence d’instances de dialogue. Elles peuvent aussi traduire le fait que certaines municipalités ne se considèrent pas comme les interlocutrices les plus légitimes pour décrire l’architecture nationale de la coopération internationale.

Les réponses disponibles montrent cependant une tendance claire : [la coopération internationale des collectivités est rarement pensée comme une compétence totalement autonome](#). Elle s’inscrit souvent dans une gouvernance multi-niveaux, où l’État, les ministères, les directions nationales de la décentralisation, les associations de collectivités et les cadres de concertation jouent un rôle de coordination, d’accompagnement ou de médiation.

Trois types de dispositifs apparaissent principalement. Le premier relève de l’encadrement ministériel, lorsque les répondants mentionnent des ministères chargés de l’intérieur, de la décentralisation, des collectivités territoriales ou des affaires étrangères. Le deuxième repose sur les associations faïtières nationales, qui servent d’interface entre les communes, l’État et les partenaires internationaux. Le troisième renvoie à des cadres formalisés de concertation, tels que des conseils, commissions ou comités dédiés au dialogue entre l’État et les collectivités territoriales.

[Dans l’ensemble, l’internationalisation des collectivités locales apparaît donc comme un processus articulé aux cadres nationaux](#). Les collectivités cherchent à renforcer leurs capacités propres en matière de relations internationales, mais celles-ci demeurent souvent conditionnées par leurs ressources administratives, financières et techniques. Dans le même temps, l’État conserve un rôle important de coordination et d’orientation, afin d’assurer la cohérence des initiatives locales avec les priorités nationales. La coopération internationale locale apparaît ainsi comme un espace d’articulation entre initiative municipale, encadrement national et intermédiation des réseaux de collectivités.

2 | Le rôle structurant des réseaux comme infrastructures de la coopération

“ À quels réseaux régionaux, mondiaux et/ou thématiques votre collectivité appartient-elle ? ”

Réseaux d'appartenance : un ancrage généraliste dominant, des thématiques spécifiques en expansion inégale

4,1

**Moyenne d'appartenance
à des réseaux par collectivité répondante**

La distribution est asymétrique positivement, sous l'effet de collectivités très intégrées aux réseaux internationaux.

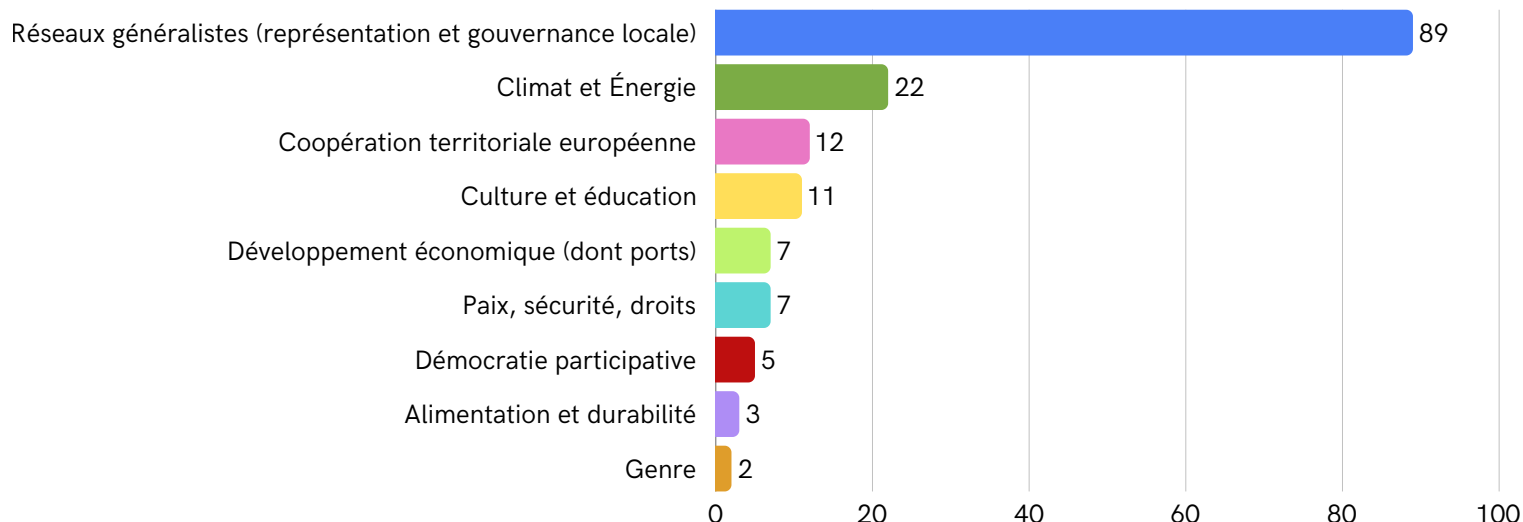
3,5

**Médiane d'appartenance
à des réseaux par collectivité répondante**

Indicateur plus représentatif de la tendance centrale, indépendamment des valeurs extrêmes.

Sur 48 collectivités aux réponses exploitables

Nombre de citations de réseaux par catégorie



Sur 48 collectivités aux réponses exploitables

2 | Le rôle structurant des réseaux comme infrastructures de la coopération

“ À quels réseaux régionaux, mondiaux et/ou thématiques votre collectivité appartient-elle ? ”

Les 48 collectivités ayant fourni une réponse exploitable adhèrent en moyenne à 4,1 réseaux, avec une médiane de 3,5, l'écart signalant l'effet de quelques villes très connectées sur la distribution. L'échantillon étant constitué de membres ou proches de l'AIMF et du CCRE, l'appartenance à ces réseaux constitue le cadre structurant à partir duquel les villes construisent leurs adhésions complémentaires, et non une variable analytique en soi.

La distinction entre réseaux généralistes et réseaux spécifiques est la première lecture analytiquement utile de ces données. Les [réseaux généralistes](#), dont la vocation est la représentation et la gouvernance locale sans thématique exclusive, totalisent 89 citations et [dominent largement le paysage](#). Les réseaux spécifiques, construits autour d'un enjeu particulier, représentent 69 citations au total, mais leur distribution interne est inégale : [le climat et l'énergie](#) (22 citations) [écrasent toutes les autres thématiques](#), suivis de loin par la coopération territoriale européenne (12) et la culture et l'éducation (11). Genre (2) et alimentation (3) restent des signaux faibles, ce qui contraste avec leur poids croissant dans les agendas urbains internationaux.

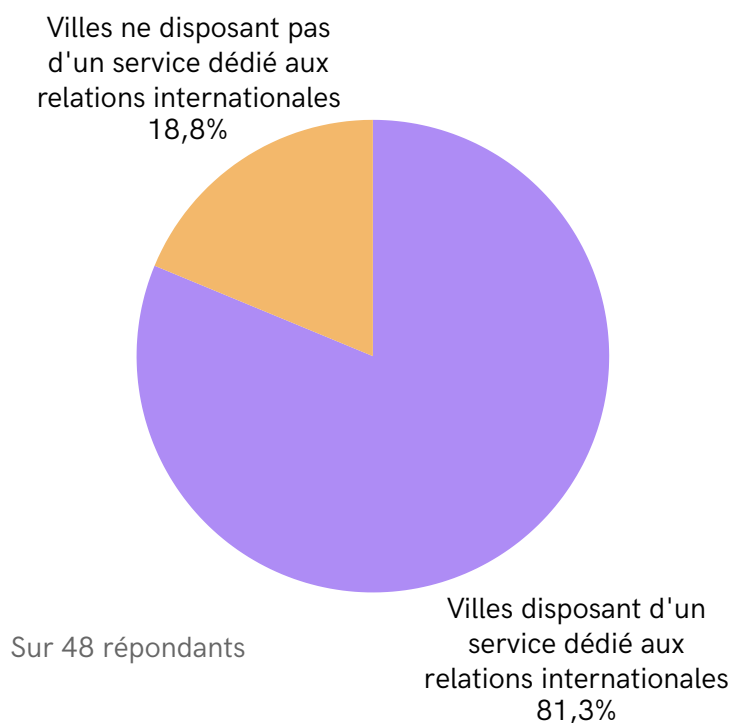
Une lecture régionale révèle des profils contrastés : les villes africaines combinent réseaux généralistes et réseaux climatiques subsahariens dans une logique d'ancrage continental fort, les villes européennes diversifient davantage leurs adhésions vers la coopération transfrontalière et les réseaux thématiques, tandis que les villes nord-africaines occupent une position pivot entre réseaux arabes, méditerranéens et francophones. Les métropoles régionales et nationales affichent par ailleurs systématiquement les scores d'adhésion les plus élevés, ce qui suggère une corrélation entre taille institutionnelle et intégration aux réseaux, une hypothèse qui mériterait d'être testée avec des données démographiques systématiques.

Deux angles morts méritent attention : la [quasi-absence de réseaux genrés](#) et la [confusion récurrente entre réseaux de villes et organisations de développement](#) dans plusieurs réponses. Ce glissement reflète la porosité entre coopération inter-municipale et aide au développement dans les pratiques de certaines villes du Sud, et constitue en soi une donnée sur la manière dont ces collectivités perçoivent et définissent leur appartenance à des réseaux internationaux.

3

La professionnalisation : des services dédiés mais de petite taille

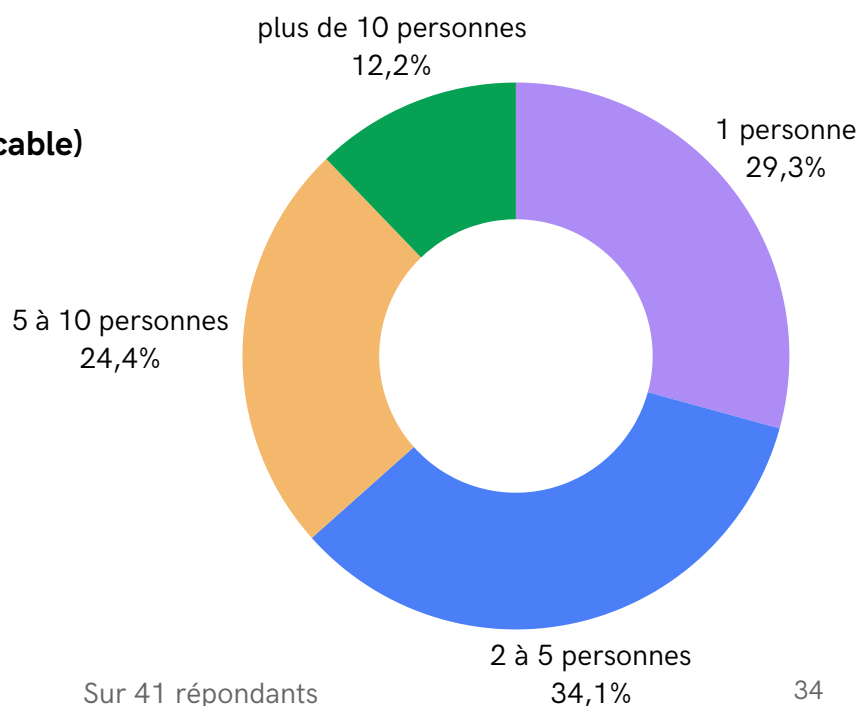
Part des villes disposant d'un service dédié aux relations internationales



Près de 81 % des répondants déclarant disposer d'un service dédié aux relations internationales, on peut faire le postulat d'une coopération décentralisée aujourd'hui relativement professionnalisée, bénéficiant d'une prise en charge spécifique au sein des mairies.

Taille du service dédié aux relations internationales (si applicable)

Ce graphique souligne qu'à l'échelle des mairies, la coopération décentralisée mobilise généralement des services de petite taille, n'impliquant par conséquent pas un grand nombre de cadres municipaux.

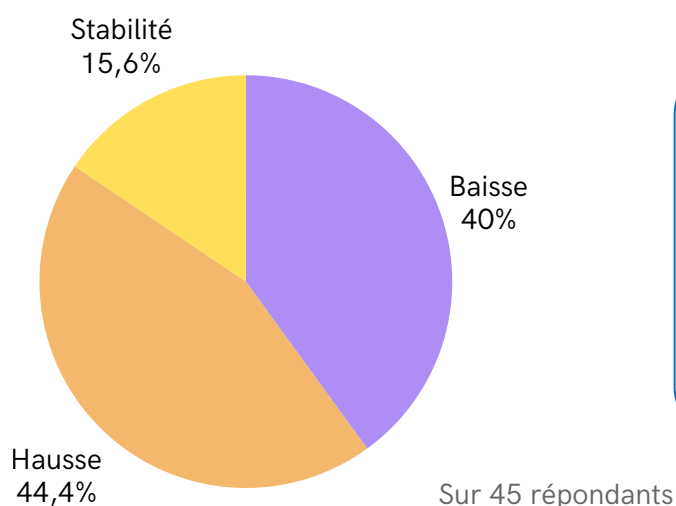


IV | Financer la coopération

Une dépendance aux ressources propres dans un paysage
instrumental inégal

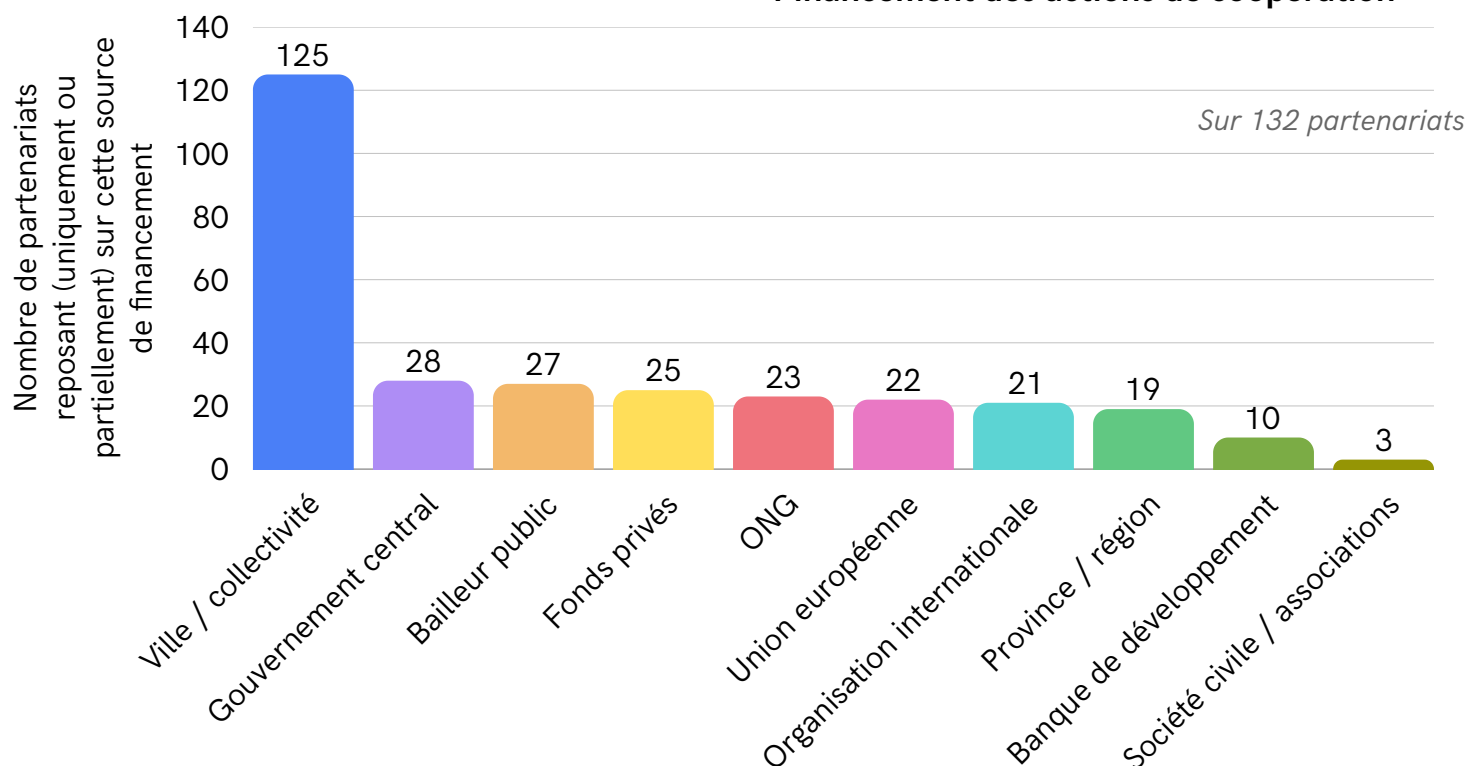
1 | La prédominance du cofinancement municipal comme modèle structurant

Tendance de l'évolution budgétaire de la coopération internationale au sein des collectivités sur la période 2016-2026



Les réponses à la question portant sur l'évolution du budget accordé à la coopération décentralisée au niveau local ne permettent pas de distinguer une tendance générale, elles témoignent à l'inverse des disparités existant entre différents contextes locaux.

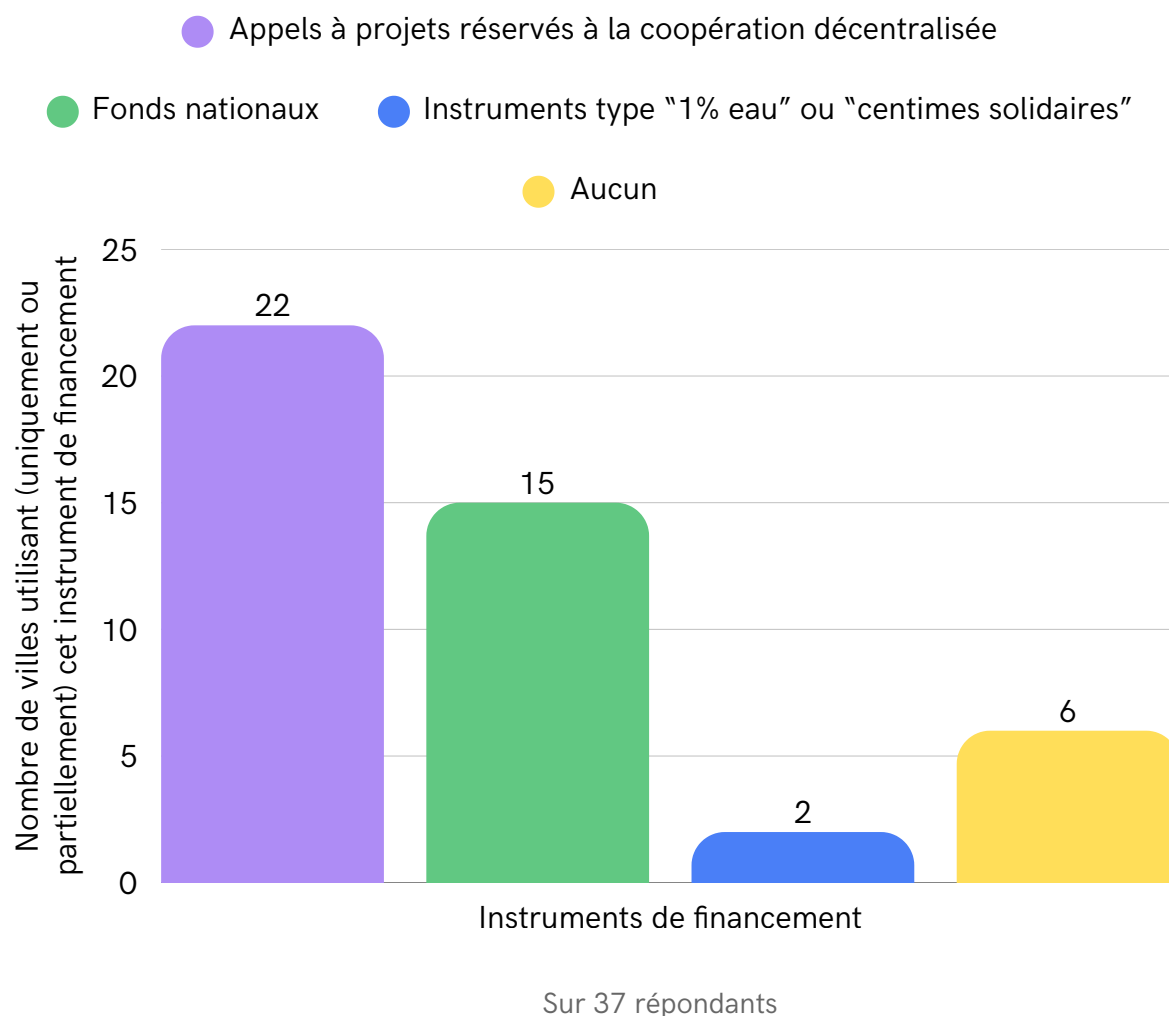
Financement des actions de coopération



Le financement des action de coopération reposent quasi-exclusivement sur une logique de cofinancement dans laquelle **les villes sont les principaux financeurs et complètent leurs fonds au moyen d'aides extérieures**. Les rares partenariats n'impliquant pas de financements émanant des villes relèvent de cas limites confirmant cette tendance des collectivités à toujours assumer elle-mêmes une partie du financement de la coopération décentralisée. 36

2 | Des budgets contrastés et des instruments inégalement mobilisés

Instruments de financement dédiés à la coopération décentralisée



Les réponses à la question des instruments de financement dédiés à la coopération décentralisée témoignent de l'importance des appels à projet et de la mobilisation des fonds nationaux par rapport aux instruments cités dans la colonne bleue, tout en mettant en lumière un certain nombre de villes ne s'appuyant pas sur ces sources de financement. Enfin, le taux élevés de répondants n'ayant rien indiqué (12 sur 49) demande une prise de recul sur les conclusions que l'ont pourrait tirer de ces données qui mériteraient une plus ample investigation.

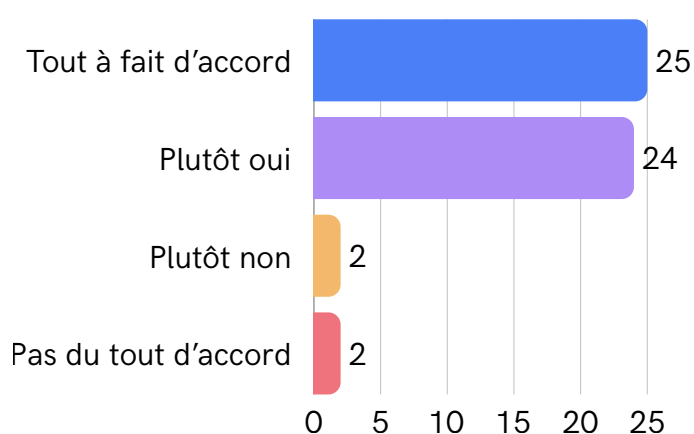
V | Circuler et apprendre

Les villes comme productrices et réceptrices de bonnes pratiques

1

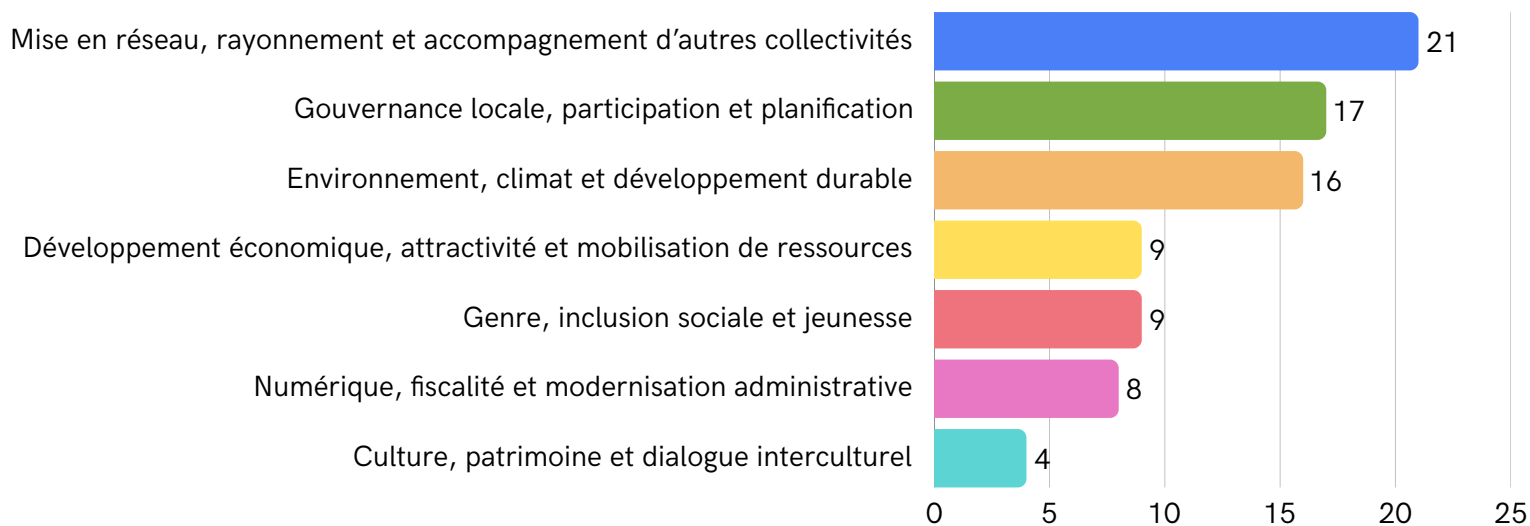
L'influence interurbaine comme pratique généralisée mais souvent difficile à mesurer

« Diriez-vous que votre ville influence d'autres villes ou réseaux régionaux par la diffusion de ses bonnes pratiques (politiques, gouvernance, expertise, savoir-faire) ? »



Interrogées sur leur capacité à influencer d'autres villes ou réseaux par la diffusion de leurs bonnes pratiques, les collectivités affichent une forte auto-perception d'influence : près de 93% répondent positivement.

Occurrence par catégorie thématique



1

L'influence interurbaine comme pratique généralisée mais souvent difficile à mesurer

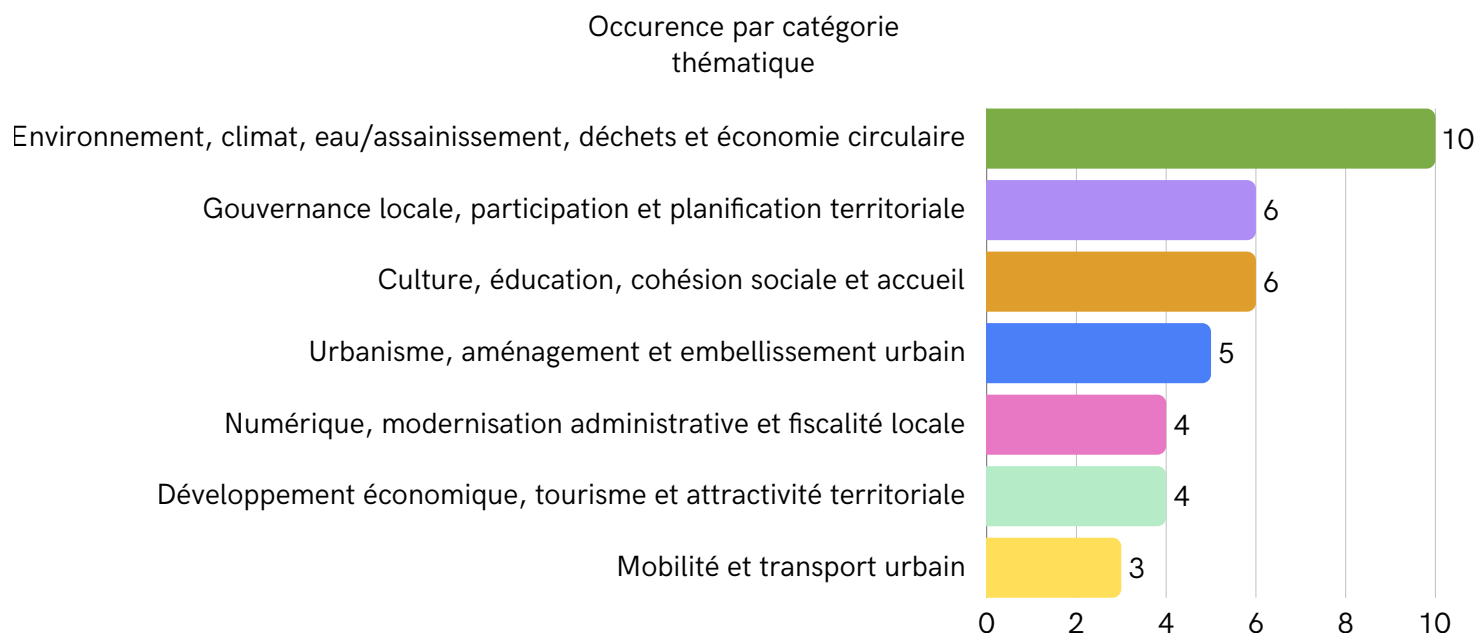
« Diriez-vous que votre ville influence d'autres villes ou réseaux régionaux par la diffusion de ses bonnes pratiques (politiques, gouvernance, expertise, savoir-faire) ? »

De nombreuses collectivités se perçoivent comme capables d'influencer d'autres villes par la diffusion de leurs bonnes pratiques, sans que cette influence soit toujours formalisée sous la forme de transferts institutionnels complets. Plusieurs tendances se dégagent. Certaines collectivités [mettent en avant une influence par l'exemplarité technique](#) : une commune d'Afrique centrale cite des dispositifs de gestion des boues de vidange et de gestion communautaire de l'eau, une ville d'Afrique de l'Est mentionne un système de perception par mobile banking, tandis qu'une métropole d'Afrique centrale évoque la formation de cadres d'une autre ville sur des outils de gestion financière. D'autres revendiquent [une influence par la gouvernance locale, en diffusant des instruments précis tels que le budget participatif, les mécanismes de suivi-évaluation ou les dispositifs de gestion des déchets](#). Les grandes métropoles tendent quant à elles à se positionner comme [des références urbaines plus globales](#) : une collectivité nord-africaine se présente ainsi comme une "ville pilote" autour de la ville durable, de l'économie bleue et de la résilience climatique, tandis qu'une grande ville du Nord met en avant son influence dans les domaines de la cohésion sociale et de la transition écologique. Dans tous les cas, les réseaux et forums internationaux apparaissent comme des canaux essentiels de circulation de ces expériences.

Il convient toutefois de distinguer l'influence déclarée de l'influence structurée : beaucoup de collectivités affirment pouvoir inspirer d'autres territoires, mais toutes ne décrivent pas avec la même précision les mécanismes concrets de transfert. La coopération internationale apparaît ainsi comme un espace de circulation horizontale de solutions locales, dans lequel l'échange de bonnes pratiques constitue une forme d'influence à part entière.

2 | L'apprentissage par les politiques publiques précises plutôt que par les modèles urbains globaux

“ Existe-t-il une ou plusieurs villes que vous avez pris pour exemple dans la mise en œuvre de vos actions ? Le cas échéant, citer la ville et la politique publique. ”



*Les catégories sont multiples par répondant : une même réponse peut être codée dans plusieurs catégories. Seules les réponses mentionnant une politique publique identifiable ont été codées thématiquement.

Les réponses montrent que l'apprentissage entre villes fonctionne moins par imitation d'un modèle urbain global que par sélection de politiques publiques précises. Les collectivités ne cherchent pas nécessairement à reproduire une ville de référence dans son ensemble ; elles s'inspirent plutôt d'outils, de méthodes ou d'expériences adaptées à leurs propres besoins locaux.

Cette circulation des références concerne surtout des domaines très opérationnels : environnement, eau, déchets, planification territoriale, gouvernance participative, digitalisation des services, mobilité ou encore culture. Autrement dit, **les villes apprennent les unes des autres à travers des solutions concrètes, souvent sectorielles, plutôt qu'à travers de grands modèles institutionnels.**

Cette tendance confirme une évolution plus générale de la coopération décentralisée : celle-ci devient un espace d'apprentissage pragmatique, où les villes échangent des pratiques, testent des solutions et adaptent des expériences étrangères à leurs contraintes locales. L'influence entre villes est donc moins verticale qu'horizontale, et moins fondée sur l'exportation d'un modèle que sur la circulation de références pratiques.

VI | Études de cas

Situer l'évolution de la coopération dans des contextes précis

Enquête sur la coopération décentralisée au Bénin

INTRODUCTION

Cette enquête de terrain a été menée au Bénin du 8 au 14 mai 2026. L'objectif était de mieux comprendre, à partir d'entretiens qualitatifs, la manière dont la coopération décentralisée est perçue, organisée et mise en œuvre au niveau local, ainsi que ses évolutions récentes. Il s'agissait d'observer les conditions concrètes dans lesquelles les partenariats sont construits, et quels obstacles ceux-ci rencontrent le cas échéant.

Au total, sept entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs impliqués à différents niveaux dans la coopération décentralisée :

À la mairie de Cotonou, nous avons rencontré Madame la Directrice du Développement Local et de la Planification, Monsieur le Chef du Service de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité, ainsi que plusieurs stagiaires professionnels travaillant au sein de ce service.

À l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), nous avons échangé avec Monsieur le Rapporteur de la Commission Intercommunalité et Coopération Décentralisée.

À Ouidah, les entretiens ont été menés avec Monsieur le Secrétaire exécutif, Monsieur le Directeur du Développement Local et de la Planification, Monsieur le Directeur du Centre Culturel de Rencontre International John Smith, ainsi qu'avec Monsieur le Maire de Ouidah.

Avant le terrain, nos attentes portaient principalement sur deux dimensions. Nous cherchions d'abord à comprendre comment les communes béninoises construisaient leurs partenariats internationaux, et quels acteurs intervenaient dans cette mise en relation. Nous voulions aussi observer dans quelle mesure les partenariats se traduisaient en projets concrets, ou au contraire restaient parfois au stade de relations formelles ou symboliques.

L'enquête de terrain a permis une analyse à la fois complémentaire et plus fine des résultats du questionnaire. Elle montre que la coopération décentralisée au Bénin est à la fois un espace d'apprentissage entre collectivités et un projet à la mise en œuvre parfois difficile. Les communes rencontrées cherchent à développer leurs partenariats et à valoriser leurs ressources, notamment culturelles. Cependant, leur capacité d'action dépend fortement de l'organisation administrative interne, des ressources disponibles, de l'appui d'acteurs intermédiaires tels que l'ANCB ou les ambassades, des objectifs fixés au niveau national et de l'appropriation politique locale des objectifs de coopération.

Aperçu des partenariats internationaux des villes de Cotonou et Ouidah

Cotonou possède, en Mars 2026, 17 partenariats de coopération décentralisée : avec des Organisations Internationales, notamment l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), l'Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD) ou la Confédération Internationale des Unions Sportives Francophones (CIUSF) ; avec des associations, comme l'Ordre de Malte (solidarité,

protection civile) ou l'association brésilienne Bantu Afro Brasileiros (organisation et pérennisation du festival à dimension culturelle Reconnexion Brésil-Cotonou) ; enfin, avec de nombreuses villes et communautés d'agglomération, parmi lesquelles Naples, la communauté d'agglomération Seine-Eure, Créteil, Marseille, Paris, Douala, Dakar, Ningbo et Yokohama. De nouveaux partenariats sont en cours d'exploration, avec pour domaines prioritaires l'économie numérique, la culture, le sport et le développement durable. Si certains des partenariats actuels ont pour perspective de prolonger ou de formaliser une coopération qui a déjà porté ses fruits (ex : avec la ville de Naples ou la communauté d'agglomération Seine-Eure), d'autres, plus récents (ex : coopération Cotonou-Douala, accord signé en 2023, lors du 43e congrès de l'AIMF), n'ont pas encore donné lieu au développement de projets pour la ville.



Cotonou

Crédits: Saerom CHONG

D'autres encore sont aujourd'hui en veille en dépit de la vigueur de la coopération passée (ex : jumelage Cotonou-Ningbo, formalisé en 2012).

La ville de Ouidah, quant à elle, a fait le choix d'une orientation stricte de son activité partenariale en direction du secteur culturel. Aujourd'hui, la mise en œuvre de la coopération décentralisée se manifeste principalement à travers l'invitation des villes jumelles aux grandes manifestations et événements culturels et artistiques organisés à Ouidah, et vice-versa. Au cours des cinq dernières années, la ville de Ouidah s'est jumelée avec les villes de Dali (Yunnan, Chine), La Nouvelle-Orléans (Louisiane, États-Unis), Les Anses d'Arlet (Martinique), Sinnamary (Guyane) et Saint-François (Guadeloupe). D'autres jumelages sont en cours de discussion avec les villes de Cap-Haïtien (Haïti), Chiconi (Mayotte), Prichard (Alabama, États-Unis), Salvador de Bahia (Brésil), Saint-Louis (Sénégal) et Pointe-Noire (République du Congo), tandis qu'un jumelage avec la ville de Nantes est en cours de réanimation. Ainsi, Ouidah, qui occupa jadis une place centrale dans la traite transatlantique, tente aujourd'hui, dans une dynamique à la fois mémorielle et patrimoniale, de se lier avec des villes de territoires partageant également cette histoire commune de l'esclavage, villes comptant d'ailleurs souvent une importante population afro-descendante, qu'il s'agisse de territoires français d'Outre-mer ou de villes situées en Haïti, au Brésil ou aux États-Unis.

La coopération décentralisée au Bénin : les défis d'une jeune entreprise

Selon les données du Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale, en 2025, les partenariats avec les collectivités du Bénin couvrent les thématiques suivantes : social à 51 % ; environnemental à 15 % ; développement des capacités à 12 % ; culture à 10 %. Pour ce qui est de la géographie des partenariats, 47 % des partenariats incluent des acteurs français, 11 % allemands, 8 % belges, 5 % italiens et 4 % néerlandais. Au total, 91 % des partenariats représentent une coopération avec des acteurs du Nord, les partenariats Sud-Sud représentant 9 % des partenariats entre les collectivités béninoises et leurs homologues étrangers.

Si l'action internationale des collectivités s'est longtemps construite sur ce que Viltard nomme « un consensus cimenté par l'idéologie altruiste et solidaire » (Viltard, 2010), le terrain béninois montre que cette pratique se heurte, dans les contextes de décentralisation récente, à des contraintes institutionnelles et financières qui en limitent la portée. Fruit de la décentralisation de l'État béninois entamée en 2003, la coopération décentralisée au Bénin est ainsi marquée par une importante disparité dans la répartition des partenariats entre ses 77 communes. Certaines ne disposent d'aucun partenaire, alors que d'autres sont très dynamiques et ont jusqu'à 15 partenariats.

Le développement de la coopération décentralisée dans un territoire reste en effet tributaire de la formation préalable de cadres territoriaux pouvant assumer cette mission ainsi que des ressources financières nécessaires au fonctionnement de l'administration communale, notamment à travers la rémunération des cadres. Le Fonds d'Appui au développement des Communes (FADEC), en passe de devenir le Fond d'Investissement aux Communes (FIC) fait partie des mécanismes de fi-

nancement mis en place au niveau national pour permettre cette autonomisation progressive des collectivités territoriales.

Aujourd'hui néanmoins, d'autres facteurs freinent l'implantation de la coopération décentralisée dans les communes du Bénin, à commencer par le cadre réglementaire relatif à la coopération décentralisée mis en place en 2005 et qui, deux décennies plus tard, apparaît comme obsolète par rapport aux nouveaux organes administratifs introduits par le code de l'administration territoriale au moment de la réforme de 2022, sous la présidence de Patrice Talon. Par ailleurs, outre les obstacles inhérents à la capacité administrative des communes et à l'obsolescence du cadre réglementaire, l'appropriation contrastée

de la coopération décentralisée par les décideurs politiques locaux (faible adoption de la démarche de recherche de partenariats, manque de carnet d'adresse relationnel, difficultés d'accès à l'information) contribue elle aussi à limiter la diffusion d'une logique partenariale systématique à l'échelle du pays.

“ Plusieurs structures prévues dans la commission nationale de coopération décentralisée n'existent plus. Donc la commission nationale de coopération décentralisée n'est plus fonctionnelle, c'est l'ANCB qui reprend ce rôle aujourd'hui. ”

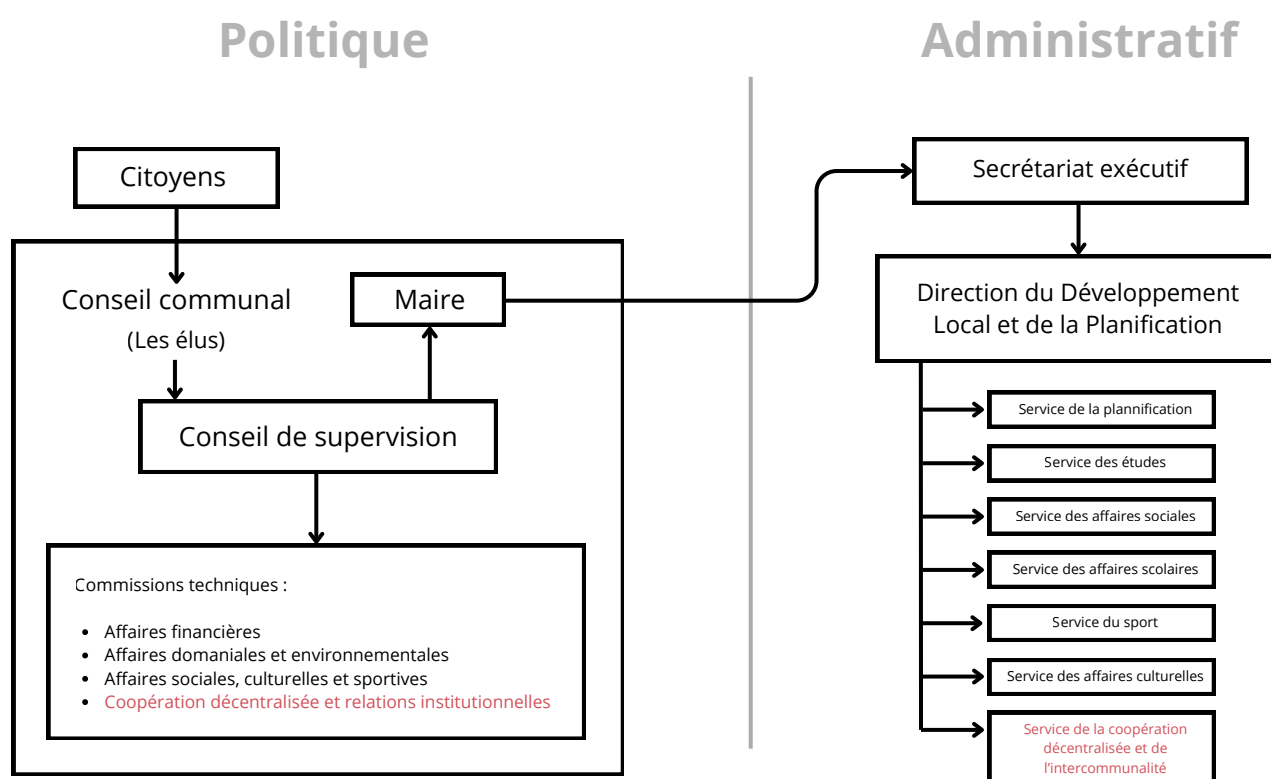
Entretien ANCB



Perspective sur la Villa Ajavon, Ouidah

Crédits: Nil FONTANAROSA

La coopération décentralisée et la structure institutionnelle des communes béninoises



Structure des institutions communales au Bénin (2026)

Crédits: Nil FONTANAROSA

Ce schéma est un outil pédagogique censé représenter la configuration générale des institutions communales au Bénin. Il ne correspond à aucune commune réelle, plutôt à un assemblage de différentes configurations. Le nombre de services sous la responsabilité de la Direction du Développement Local et de la Planification (DDL), leurs intitulés, ainsi que les intitulés et le nombre des commissions techniques varient d'une commune à l'autre. Plus une commune dispose de fonds alloués à son fonctionnement administratif, plus le nombre de services tendra à être important. En revanche, les organes supérieurs (Maire, Conseil communal, Conseil de supervision, Secrétaire exécutif, DDL) sont les mêmes dans toutes les communes. Ne sont d'ailleurs représentés que les organes utiles pour comprendre la coopération décentralisée. Des organes majeurs du fonctionnement communal ne sont fatalement pas représentés ci-dessus.

Au Bénin, le Maire reste le premier acteur communal en matière de coopération décentralisée. Celle-ci fait partie de ses prérogatives. C'est lui qui décide des grandes orientations diplomatiques de la ville. Cela étant, tout projet ayant une incidence financière pour la commune doit être soumis à l'approbation du Conseil de supervision, dont les membres sont des élus faisant partie du Conseil communal. Ainsi, bien que les projets soient explorés et négociés par le Maire, le Conseil de supervision doit toujours délibérer. Il existe également un nombre variable de commissions techniques thématiques au sein du Conseil de supervision, dont les membres sont chargés de discuter des points spécifiques de la politique de la ville. Dans ces commissions, le Président et le rapporteur sont nommés par le parti majoritaire. Les membres des commissions sont également des élus membres du conseil communal. Tous ces agents incarnent le volet politique de la coopération. Pour ce qui est de la mise en œuvre, les instructions sont transmises par le Maire au Secrétaire exécutif, qui les transmet au Directeur du Développement Local et de la Planification de la commune, qui est appuyé, le cas échéant, par un service dédié à la coopération décentralisée. Ce volet administratif constitue le bras technique du politique. Il permet la mise en place et l'aboutissement des projets.

Un point important souligné par ces explications est que la coopération décentralisée n'est pas une évidence. Elle demande une nécessaire allocation de ressources sur le long terme à laquelle les élus doivent d'abord consentir. A travers l'organe du Conseil de supervision, qui a le pouvoir de s'opposer aux propositions du Maire, les objectifs portés par ce dernier sont évalués et mis en balance avec les autres objectifs de développement de la commune. Si la

coopération décentralisée est perçue comme un investissement soutenable par la ville, alors les propositions seront validées au niveau politique, consignées dans le plan de développement communal et soumises au volet administratif.

“ Nous essayons, avec le Ministère des Affaires Étrangères et le Ministère de l'Economie et des Finances de travailler à trouver des partenariats aux communes qui nous saisissent, mais des questions politiques au niveau de la commune font parfois échouer le processus. Ce n'est pas dès le premier voyage que le Maire va signer une convention et ce n'est pas dès la signature que les fruits tombent. Certains conseils communaux qui doivent autoriser le voyage du Maire pensent que c'est budgétivores, que ça n'apportent pas de résultats à court terme, alors que les résultats de la coopération décentralisée sont à moyen et à long terme. ”

Entretien ANCB

Une multiplication des partenariats qui ne garantit pas toujours une action de terrain

L'un des principaux enseignements du terrain béninois est la nécessité de distinguer l'existence formelle d'un partenariat de son effectivité. Dans plusieurs communes, la coopération décentralisée est valorisée comme un outil d'ouverture internationale, mais les partenariats recensés ne débouchent pas toujours sur des projets concrets. Le cas de Cotonou illustre cette tension entre

densité partenariale et mise en œuvre opérationnelle : l'existence de nombreux partenariats ne signifie pas nécessairement que tous sont actifs.

“ *La faible participation des communes peut s'expliquer par la faible contrepartie des communes béninoises. Quand un partenaire vous envoie du matériel, que vous devez dédouaner les choses envoyées par container, que vous devez supporter les charges, dans le cas où les communes ne disposent pas des fonds, parfois elles abandonnent le processus.* ”

Entretien ANCB

Cette observation permet de compléter les résultats de l'enquête quantitative, dans laquelle les jumelages et les accords de coopération apparaissent comme des formes encore très présentes de la coopération entre collectivités. Ces formes existent bien, mais leur présence ne suffit pas à mesurer l'intensité réelle de la coopération. Un jumelage peut conserver une forte valeur symbolique, historique ou diplomatique, sans pour autant produire des effets concrets dans les politiques locales. En effet, la mise en œuvre de projets communs dépend de ressources financières, humaines et techniques que les communes ne parviennent pas toujours à mobiliser. Le passage de la relation diplomatique au projet concret constitue souvent une étape difficile.

Une compréhension schématique “par étape” de la coopération décentralisée nous amène à distinguer trois niveaux distincts. Le premier serait celui de la relation formelle, à travers un jumelage, un accord ou une déclaration d'intention. Le deuxième, celui de la coopération

active, lorsque les acteurs échangent régulièrement et maintiennent un dialogue. Le troisième niveau serait celui où la coopération donne lieu à la mise en place de projets ayant des retombées concrètes pour les deux parties.

Les résultats de l'enquête de terrain invitent moins à interpréter l'écart entre ces niveaux comme une coopération incomplète qu'à reconnaître l'existence de registres différenciés de coopération. Dans le cas béninois, la plupart des relations partenariales semblent en effet produire moins de projets menés en commun que de mises en relation entre villes partageant un certain nombre de points communs, permettant ensuite l'échanges de bonnes pratiques, la conduite de visites officielles et la circulation d'expérience. Ce décalage par rapport à nos attentes initiales conduit ainsi à élargir la définition de l'effectivité de la coopération, au-delà de la seule réalisation de projets.

“ *Aujourd'hui les gens voient la place que Ouidah occupe sur les plans historique, culturel et cultuel. Par le passé, c'est d'ici que les esclaves partaient pour aller de l'autre côté. Cette volonté du gouvernement de faire du Bénin un pays touristique avec des villes phares fait qu'aujourd'hui bon nombre de gens s'intéressent à Ouidah. Nous développons donc de plus en plus une diplomatie offensive pour pouvoir capter toutes les villes qui s'intéressent à nous, même si la réalisation des projets concrets ne suit pas pour le moment. Mais d'une manière ou d'une autre, une fois que les touristes sont là, ça permet de faire fonctionner l'économie locale.* ”

Entretien Ouidah



Scène de rue, Cotonou
Crédits: Saerom CHONG

Enfin, il est important d'appuyer le fait que les coopérations existantes nécessitent une réactivation régulière. Il n'y a pas de coopération active sans contacts. Or, de multiples facteurs, à commencer par l'alternance politique à la tête des mairies, sont fortement susceptibles de geler ou de ralentir une coopération qui fut jusqu'alors dynamique.

Une coopération majoritairement fondée sur l'échange de bonnes pratiques

Les entretiens menés au Bénin montrent que la coopération décentralisée ne se réduit pas à la recherche de financements ou à la réalisation de projets communs. Dans plusieurs cas, elle repose aussi sur l'échange d'expériences, de méthodes et

de savoir-faire locaux. Cette tendance rejoint les résultats de l'enquête par questionnaire, dans laquelle de nombreuses collectivités déclarent pouvoir "influencer" d'autres villes par la diffusion de leurs "bonnes pratiques".

Au Bénin, cette circulation des pratiques prend souvent des formes souples. Cotonou a par exemple reçu des délégations de Lomé et N'Djamena venues s'inspirer de la gestion des déchets, tandis que Ouagadougou s'est inspiré du fonctionnement de la police municipale de Cotonou. Pour Ouidah qui cherche à développer son secteur touristique, les rencontres entre villes se déroulent fréquemment à l'occasion de semaines culturelles ou de festivals, au Bénin ou dans les villes partenaires. Ces moments qui prennent la forme d'échanges brefs et axés sur l'objectif visé favorisent le partage d'expériences et la mise en relation d'acteurs municipaux.

“

Quand il y a des activités ou de grandes manifestations à La Nouvelle-Orléans, la ville est invitée. Par exemple, il y a deux semaines, nous y sommes allés pour un festival de jazz. C'est là-bas que le jazz est né, avec l'esclavage. Et comme nous voulons créer aussi un festival de jazz à Ouidah, on y est allé pour voir comment ça se passe là-bas, voir les bonnes pratiques, pour pouvoir mieux organiser, mieux structurer ce que nous voulons mettre en place ici. Nous avons également en projet la réalisation d'une fresque pour marquer la présence du Bénin à travers Ouidah à la Nouvelle-Orléans. En fait, avec La Nouvelle-Orléans, la coopération se concentre surtout sur la culture et le tourisme.

”

Entretien Ouidah

Cette observation permet de nuancer l'idée d'une coopération fondée sur des projets à court ou à long terme. Les villes peuvent apprendre les unes des autres sans forcément formaliser immédiatement cet apprentissage dans un programme commun. Dans ce cadre, la coopération agit comme un espace de circulation d'idées, de méthodes et de références. Elle produit de l'influence, mais une influence souvent diffuse, qui passe par les contacts, les visites, les récits d'expérience et l'observation des pratiques d'autres collectivités. Le cas de Cotonou montre ainsi que la diffusion des bonnes pratiques ne doit pas être comprise uniquement comme un transfert complet de modèle. Elle peut aussi prendre la forme d'une inspiration partielle, d'une appropriation progressive ou d'un échange limité à certains domaines et ajusté au contexte local.

La culture comme principal objet de coopération

“ Sur tous les continents, mis à part l'Océanie pour l'instant, nous avons des villes à réunir pour prôner ce brassage et permettre le partage culturel, afin de montrer au monde que nous pouvons dépasser, que nous pouvons transcender tous les clivages, que ce soit les races, les ethnies, la religion, et construire un monde un peu plus libre, tout en contribuant fortement au programme touristique. ”

Entretien Ouidah

Parmi les dimensions observées sur le terrain, la culture apparaît comme l'un des leviers les plus importants de la coopération décentralisée au Bénin. Elle n'est pas seulement un domaine

d'action parmi d'autres. Elle constitue un outil d'attractivité territoriale, de mise en visibilité

“ Chaque ville essaie maintenant de créer son festival. Porto Novo a le FIP, le Festival International de Porto Novo, créé en 2017. Cotonou aussi se prépare à mettre en place son festival, ainsi de suite. Il y a de nombreuses communes qui ont déjà un festival des cultures et des arts. Quelque part, les villes ont compris aujourd'hui qu'à travers la culture, elles peuvent s'émanciper davantage et gagner en visibilité. Vous voyez le retour des masques, des objets spoliés à l'Afrique à l'époque. Depuis que cet événement a eu lieu à la présidence, les statues ont fait le tour du Bénin. Ça a donné un regain d'intérêt pour la chose culturelle et je crois qu'on a compris que le marché culturel est un marché qui peut prospérer si les villes s'y accrochent réellement. ”

Entretien Cotonou

internationale et de construction d'une identité urbaine tournée vers l'extérieur. La coopération décentralisée est donc étroitement liée à une stratégie de valorisation culturelle et patrimoniale.

Ouidah illustre particulièrement cette dynamique. La ville mobilise son patrimoine historique, ses festivals et semaines culturelles (Vodun Days, Ouidah Blue, Ouidah jazz) afin de devenir une destination touristique de premier plan en Afrique de l'Ouest. 435 000 visiteurs ont ainsi été accueillis en janvier 2025 lors des Vodun Days, événement national de célébration de la culture vaudou qui constitue le pic annuel de fréquentation touristique de la ville. Ouidah a aussi récemment développé l'initiative du forum des Sister Cities, un rassemblement de toutes ses villes jumelles prévu pour 2027.

Le Centre Culturel de Rencontre International John Smith de Ouidah renforce cette orientation. Installé sur un site à forte valeur historique, l'ancien tribunal colonial, ce lieu pluridisciplinaire, consacré aux écritures, notamment théâtrale, donne à la ville une ressource institutionnelle et symbolique pour développer des relations internationales entre institutions culturelles. La création de ce centre culturel a été permise par l'appui initial de la coopération internationale, avec une subvention initiale du Fonds de coopération de l'AIMF en 2019. Son appartenance au réseau des Centres Culturels de Rencontre Européens montre que les équipements culturels peuvent devenir des supports de coopération efficaces. Ils permettent de relier patrimoine local, réseaux internationaux et projets de rayonnement territorial.

Les axes de coopération évoqués à Ouidah confirment cette centralité de la culture. La coopération culturelle, les échanges éducatifs et le renforcement des capacités artisanales apparaissent comme des domaines privilégiés. La culture y fonctionne à la fois comme un langage commun entre villes, un outil de développement touristique et une ressource pour attirer de nouveaux partenaires. Cette importance de la culture rejoint les tendances générales de l'enquête par questionnaire, où la culture figure parmi les thématiques les plus transversales de la coopération entre collectivités. Le cas de Ouidah permet cependant d'aller plus loin : il montre que la culture n'est pas seulement un thème de coopération, mais aussi une stratégie de la diplomatie urbaine.

Une coopération fortement liée à des acteurs extra-communaux

Les communes béninoises ne construisent pas seules leurs partenariats internationaux. Les entretiens soulignent au contraire le rôle décisif d'acteurs intermédiaires dans l'identification, la formalisation et parfois la consolidation des relations de coopération. Cette dépendance aux intermédiaires est d'autant plus importante que toutes les communes ne disposent pas d'un service suffisamment structuré pour rechercher directement des partenaires étrangers.

Les ambassades jouent à cet égard un rôle central. Elles facilitent la prise de contact entre villes de différents pays (entre Ouidah et Dali par exemple), orientent certaines opportunités et peuvent donner une légitimité diplomatique aux premiers échanges. Leur intervention montre que la coopération décentralisée, bien qu'elle soit portée par les collectivités locales, reste souvent connectée aux circuits diplomatiques classiques. L'action internationale des communes n'est donc pas autonome. Elle s'inscrit dans un environnement institutionnel plus large, où les États et leurs représentations diplomatiques continuent de jouer un rôle de premier plan.

“

Nous faisons l'expérience de la décentralisation depuis 2003. Les gouvernements successifs viennent chacun donner de nouvelles orientations à la décentralisation. De ce fait, les mairies, qui sont des structures déconcentrées de l'état, suivent ces changements. Par exemple, le gouvernement qui vient de faire 10 ans a fermé des ambassades du Bénin. Il serait difficile à Cotonou d'entrer en partenariat avec une ville dont l'État central n'entretient plus de relations diplomatiques avec le Bénin. Tout cela rejaillit sur les communautés à la base, au niveau des mairies.”

Entretien Cotonou

VI. Pratiques, défis et perspectives de la coopération décentralisée au Bénin

L'Association Nationale des Communes du Bénin constitue un autre acteur clé. Elle fonctionne comme une interface entre les communes béninoises et les partenaires potentiels, notamment en travaillant avec d'autres associations faïtières, comme la Faïtière des Communes du Togo (FCT) ou l'Association Marocaine des Présidents de Conseils Communaux (AMPCC). Cette position d'intermédiaire est particulièrement importante pour les communes qui ne disposent pas encore d'une forte capacité autonome de prospection internationale. L'ANCB contribue à rendre visibles les besoins des communes, à orienter les partenaires et à structurer certaines démarches de coopération.

“ Nous avons aujourd'hui, à l'ANCB, deux recommandations fortes. La première est de doter les communes d'un guide de coopération décentralisée qui permettra aux communes de connaître les mécanismes à mettre en place pour avoir des partenariats durables au profit des populations. La deuxième c'est de rendre opérationnelle la mobilisation des partenaires au profit des communes par les ambassades. Aujourd'hui nous voulons un peu plus d'activisme de nos ambassades au profit des territoires. Plus de 60 % des objectifs de développement durable sont territorialisés. Et donc les ambassadeurs doivent travailler à ce que les communes ait plus de partenariats pour relever les défis liés aux objectifs de développement durable. ”

Entretien ANCB

L'AIMF également, à l'instar des ambassades et des associations faïtières, joue ce rôle de facilitateur pour les villes qui souhaitent étendre leur coopération décentralisée à de nouveaux horizons. Les assemblées générales annuelles de l'organisation (celle de 2023 s'est d'ailleurs tenue

à Cotonou), ainsi que son large carnet d'adresse sont des atouts qui sont mis au service des villes membres.

“ Aujourd'hui, l'AIMF joue un rôle central dans notre coopération décentralisée. Par exemple, les rapprochements entre Ouidah et les villes de la Nouvelle-Orléans et de Cap-Haïtien ont été faits grâce à l'AIMF. La proposition pour réchauffer le jumelage entre la ville de Ouidah et la ville de Nantes, c'est aussi grâce à l'AIMF. Nous travaillons beaucoup pour que l'AIMF soit au cœur de nos dispositifs. ”

Entretien Ouidah

À l'échelle d'un autre pays, le programme partenarial du Maroc en Afrique subsaharienne illustre lui aussi l'importance de cadres institutionnels extérieurs aux communes dans l'ouverture de nouvelles coopérations. Les opportunités de partenariat ne naissent donc pas uniquement de relations directes entre administrations locales. Elles peuvent être produites par des ambassades, des associations faïtières, des programmes nationaux ou des réseaux internationaux. Cette situation montre que la coopération décentralisée se déploie autant plus efficacement qu'elle se pense et s'accomplit avec les États.

Cette dépendance aux intermédiaires révèle que la recherche de partenariats n'est pas encore pleinement appropriée par toutes les communes. Certaines collectivités restent davantage dans une position de réception d'opportunités que dans une stratégie proactive de construction partenariale. Le développement de la coopération décentralisée suppose donc non seulement des contacts extérieurs, mais aussi une capacité locale à formuler une demande, à identifier des partenaires pertinents et à suivre les relations dans la durée.

CONCLUSION

Le cas des villes de Cotonou et Ouidah confirme plusieurs tendances observées dans l'enquête, tout en les nuancant fortement. Il montre que la coopération décentralisée est un espace d'apprentissage qui sert des objectifs de rayonnement et représente également un défi de mise en œuvre. Les communes béninoises étudiées cherchent à multiplier les partenariats, à valoriser leur patrimoine et à échanger des bonnes pratiques, mais leur action reste dépendante de la structuration administrative nationale et locale, des ressources disponibles, des intermédiaires institutionnels et de l'appropriation politique locale.

Cette étude de cas montre surtout que la coopération décentralisée ne peut pas être analysée uniquement à partir du nombre de partenariats déclarés. Elle doit être étudiée à partir de leur degré d'activation, des ressources mobilisées, des acteurs qui les rendent possibles et des effets qu'ils produisent réellement dans les territoires. Le Bénin apparaît ainsi comme un terrain particulièrement révélateur des tensions contemporaines de la coopération entre collectivités : une forte volonté d'ouverture internationale, mais une capacité de mise en œuvre encore inégale.



Obama Beach, Cotonou
Crédits: Nil FONTANAROSA

L'AVCOI du point de vue malagasy

Comment un réseau de collectivités insulaires produit de la coopération malgré des asymétries de ressources, de gouvernance et de capacités d'action ?

Pour cette étude, nous avons opté pour l'utilisation du terme "malagasy" en lieu et place de "malgache". "Malagasy" était utilisé par l'ensemble de nos interlocuteurs sur place, figure dans la Constitution de Madagascar ainsi que dans tous ses documents officiels.

INTRODUCTION

Le cadre conceptuel de la coopération décentralisée, forgé dans le contexte juridique et politique français, ne se transpose pas sans transformation aux pays du Sud. Elle accompagne des processus de décentralisation encore inachevés, cherchant à renforcer des institutions locales dont l'autonomie reste, dans les faits, très partielle¹. Elle porte également une ambition participative : associer les populations aux décisions qui les concernent, en faisant de la coopération un vecteur de "développement humain"². Cependant, sa traduction concrète dans les pratiques reste variable et fait l'objet de débats, une tension que cette étude de cas contribue précisément à éclairer.

Longtemps analysée à travers le prisme des relations entre collectivités du Nord et collectivités du Sud, la coopération décentralisée connaît aujourd'hui des formes plus diversifiées, les réseaux de villes constituant l'une d'entre elles. En effet, en mettant en relation des collectivités confrontées à des problématiques communes et partageant des revendications, les réseaux créent des espaces d'échange, d'apprentissage et de mise en visibilité qui dépassent les cadres bilatéraux traditionnels et résultent également en des coopérations concrètes.

L'Association des Villes et Collectivités de l'Océan Indien (AVCOI) s'inscrit dans cette dynamique. C'est un réseau de collectivités locales fondé en 1990, qui rassemble une quarantaine de villes membres réparties sur six îles ou archipels : les Comores, Madagascar, Maurice, Mayotte, La Réunion et les Seychelles. Son siège est établi à Saint-Denis de La Réunion, et sa gouvernance repose sur une co-présidence partagée entre plusieurs villes membres, complétée par des vice-présidences, un secrétariat et une trésorerie distribuée entre les différentes îles représentées. Cette architecture institutionnelle donne au réseau une forme de représentativité géographique et politique.

1. Bekkouche, A., & Gallet, B. (2004). La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale. p. 384 - 385.

2. Ibid, p. 377.



Localisation des villes membres de l'AVCOI au sein des îles et archipels de l'océan Indien.



Localisation des villes membres de l'AVCOI à Mayotte.

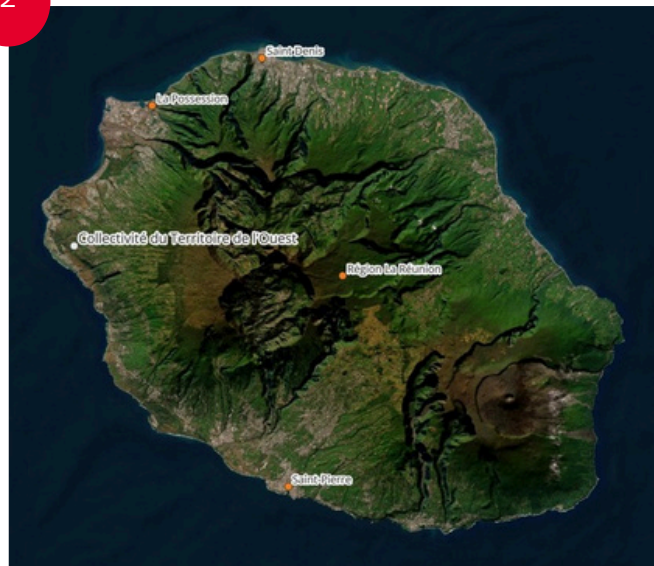
MÉTHODOLOGIE

Réalisées avec le logiciel QGIS à partir des données de l'AVCOI, ces cartes localisent les collectivités membres de l'association en décembre 2025. Les points oranges figurent les villes membres et les points violets les districts membres, reportés sur un fond de carte © Esri.

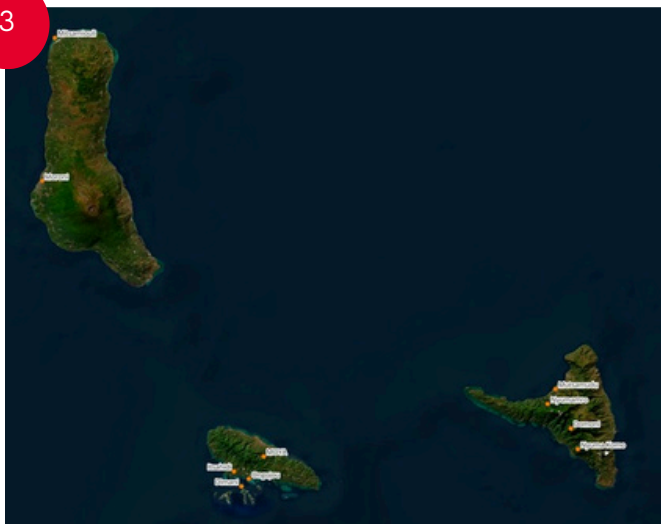
1



2



3



1

Localisation des villes membres de l'AVCOI à l'Île Maurice.

2

Localisation des villes membres de l'AVCOI à l'Île de la Réunion.

3

Localisation des villes membres de l'AVCOI aux Comores.

Après une histoire discontinue, le réseau a connu une réactivation significative à partir de 2016, grâce au soutien du partenariat stratégique entre l'AIMF et l'Union européenne. Dès 2015, dans le cadre d'un accord avec la Commission européenne visant à animer des plateformes régionales de dialogue entre collectivités locales, l'AIMF a identifié l'AVCOI comme une institution pertinente pour renforcer l'intégration régionale dans l'océan Indien, en écho au rôle que les jumelages avaient historiquement joué dans la construction européenne. Cette démarche s'inscrit dans une volonté plus large : l'AIMF accompagne plusieurs plateformes comparables à travers le monde, notamment dans la région des Grands Lacs africains ou encore en Asie du Sud-Est. L'AVCOI occupe dans cet ensemble la place d'une entité que l'AIMF accompagne, finançant notamment le poste de secrétaire exécutif, dans une logique explicite de non-substitution, selon l'association. L'objectif est de préserver et d'animer une dynamique régionale fondée sur des valeurs partagées, sans empiéter sur l'autonomie du réseau.

L'AIMF occupe une position centrale, non seulement financière mais aussi symbolique et quasi-"affective" ainsi que nous l'indique la secrétaire générale de l'association :

“ L'AIMF a toujours une place centrale par les liens d'affection que les membres y attachent. ”

Entretien avec la secrétaire générale de l'association, le 15 mai 2026

Les rencontres annuelles et les assemblées générales de l'association illustrent la vitalité retrouvée du réseau autour de thématiques fédératrices telles que l'économie circulaire, la gestion des déchets et la résilience climatique.

Sur le plan de son fonctionnement, l'AVCOI repose sur un double mécanisme financier : les cotisations des membres, qui constituent un socle de ressources propres, et la réponse à des appels à projets auprès de financeurs institutionnels, au premier rang desquels l'AIMF, mais aussi des programmes européens comme Interreg.

Ce fonctionnement illustre une dimension particulière de la coopération défendue par l'AIMF et ses membres : celle de la nécessité d'associer à l'appui institutionnel / renforcement des capacités un appui à des projets concrets et de terrain. Ce modèle emblématique de l'AIMF, seul réseau de villes qui cofinance les projets concrets des villes via son Fonds de coopération, trouve une expression particulière auprès de l'AVCOI. Si la capacité de l'association à fédérer les Maires est essentielle, la dynamique de l'AVCOI s'appuie aussi sur des projets concrets qui lui ont permis d'investir une action de terrain aux côtés des collectivités locales membres. Cette évolution a notamment été permise par l'évolution de l'appui de l'Union européenne via le partenariat AIMF-UE, qui s'est progressivement orienté vers le financement de projets concrets.

C'est à travers le regard des collectivités malagasy membres de l'AVCOI que nous choisissons d'analyser ce réseau. Madagascar constitue l'une des délégations les plus actives du réseau, et concentre plusieurs des dynamiques les plus révélatrices de son potentiel comme de ses défis.

Une décentralisation juridiquement consacrée mais qui rencontre d'importantes limites sur les terrains de sa mise en oeuvre, des collectivités aux ressources limitées mais aux ambitions réelles, une demande de coopération que le réseau peine parfois à absorber pleinement : autant de caractéristiques qui font des villes malagasy un révélateur particulièrement éclairant des conditions de félicité de coopération décentralisée dans le Sud global . En ce sens, les collectivités malagasy donnent à voir, les tensions et les dynamiques qui traversent l'ensemble du réseau.

Comment les villes malagasy s'insèrent-elles dans l'AVCOI, un réseau de coopération régionale qui contribue à leur intégration dans un espace plus large de coopération entre villes, tout en évoluant dans un contexte marqué par des asymétries persistantes entre ses membres ?

Ce cas d'étude s'intéresse successivement aux conditions politico-institutionnelles qui structurent l'engagement des collectivités malgaches au sein du réseau, aux effets concrets produits par les coopérations mises en oeuvre, puis aux perspectives d'évolution identifiées par les acteurs eux-mêmes.

S'engager malgré tout : les villes malagasy dans l'architecture de l'AVCOI

Entre textes et pratiques : la décentralisation malagasy comme condition structurante de la coopération

Des textes fondateurs aux réalités du terrain : un cadre juridique en cours de refonte

La capacité des villes malagasy à s'engager dans une coopération décentralisée ne peut être lue indépendamment du cadre institutionnel dans lequel elles évoluent. Le cadre juridique actuel de la décentralisation malgache s'est structuré autour des lois de 2014 relatives aux collectivités territoriales décentralisées, complétées par plusieurs décrets d'application adoptés à partir de 2015³. Sur le papier, ce cadre confère aux collectivités territoriales un certain niveau d'autonomie administrative et financière. Dans les faits, les acteurs rencontrés lors du terrain sont plus nuancés voire sévères : selon eux, certains articles de ses textes sont "dépassés par le temps" et l'ensemble du dispositif nécessite une refonte profonde. L'effectivité de la décentralisation demeure encore théorique, et demeure "en pleine reformulation" selon un fonctionnaire du ministère rencontré. Les mécanismes de supervision antérieurs, tels que le contrôle de légalité exercé par les autorités déconcentrées, validation de certains actes et partenariats de coopération ou encore le rôle de coordination assuré par les services de l'État, continuent donc de structurer les relations entre l'État et les collectivités, dans l'attente d'un cadre rénové⁴.

Cette situation n'est pas propre à Madagascar et rejoint l'écart persistant entre la décentralisation de jure et la décentralisation de facto, largement documentée par la littérature sur la décentralisation dans les Suds⁵. À Madagascar, cet écart est particulièrement visible : selon les acteurs rencontrés, la part des recettes de l'État consacrée à la décentralisation demeure très limitée, "autour de 2% du budget de l'État". Autrement dit, les compétences sont théoriquement transférées, mais les ressources ne suivent pas, ce qui place les communes dans une dépendance financière à l'État central ainsi qu'à d'autres bailleurs de fonds. Cela conditionne le reste de leurs activités, y compris leur capacité à participer aux réseaux de coopération internationale.

Accompagner et réguler : le rôle ambivalent de l'État dans la coopération décentralisée

La relation entre l'État et les collectivités dans le cadre de la coopération décentralisée se révèle plus complexe qu'une simple opposition entre contrainte et autonomie. D'un côté, la présence de l'État dans la coopération est institutionnellement obligatoire : toute ville qui souhaite nouer un partenariat avec une collectivité étrangère doit en informer le ministère, qui assure un accompagnement institutionnel, notamment la vérification de la légalité, la validation du cadre, ainsi qu'un appui logistique selon la nature de la coopération envisagée. Le ministère organise également des forums de coordination. Dans cette configuration, l'État joue un rôle d'appui que les acteurs locaux rencontrés reconnaissent. Néanmoins, dans certaines circonstances, les procédures étatiques peuvent créer des effets de friction involontaires sur la mise en œuvre de projets de coopération, comme nous le montrerons ci-après.

3. République de Madagascar, Loi organique n° 2014-018, 2014.

4. République de Madagascar. (2014). Loi organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires, complétée par les entretiens réalisés auprès d'acteurs institutionnels en 2026.

Ainsi, le degré d'autonomie locale conditionne directement la capacité d'une ville à s'engager de façon substantielle dans un réseau international.

Une commune qui ne maîtrise pas son budget et qui dépend d'autorisations ministérielles pour chaque partenariat, est structurellement moins en mesure de porter des projets de coopération dans la durée qu'une commune disposant d'une autonomie fiscale et administrative réelle. Ce lien entre décentralisation effective et coopération décentralisée productive est une condition de fond qui traverse l'ensemble de ses dynamiques du réseau à Madagascar.

Un transfert progressif : la question des compétences sectorielles et de leur exercice effectif

Cette contrainte de ressources s'inscrit dans un processus plus large, celui du transfert progressif de compétences, encore en cours de consolidation. Pour nos interlocuteurs, les ministères sectoriels "ne lâchent pas totalement". En d'autres termes, même lorsque des domaines comme la gestion des déchets, l'environnement ou la protection civile sont formellement de la compétence des communes, les ministères concernés conservent un droit de regard effectif sur les ressources, les décisions et les partenariats. Cette rétention de compétences et de ressources fragilise directement l'autonomie des collectivités et, par ricochet, leur capacité à nouer des coopérations sur la durée.

De plus, il faut noter l'existence d'un échelon censé jouer un rôle d'interface : le district, niveau intermédiaire entre les autorités locales et les ministères. Des réunions mensuelles y sont organisées par le ministère, une obligation légale de coordination dans la circonscription, réunissant maires et chefs de services. Cependant, dans les faits, cet échelon peine à compenser le déficit de transfert réel ; il tend à se traduire davantage par un mécanisme de contrôle qu'un véritable espace d'autonomisation locale.

Adhérer, coopérer, s'inspirer : ce que l'AVCOI apporte aux collectivités malagasy

Des motivations plurielles : accès aux ressources, partage d'expériences et impératif d'ouverture

Les motivations des collectivités malagasy à adhérer à l'AVCOI sont multiples et souvent enchevêtrées.

La première est l'idée de bénéficier directement des projets mis en œuvre au sein de l'AVCOI, et d'accéder à des financements difficilement accessibles en dehors du réseau. La seconde réside dans le partage d'expériences. Les collectivités interrogées citaient souvent les échanges de bonnes pratiques et de savoirs entre collectivités partageant des problématiques similaires, mais aussi la possibilité de nouer des partenariats, notamment avec des collectivités françaises et francophones, comme déterminant important de leur participation. Le réseau remplit ainsi une fonction de mise en visibilité : en y participant, les villes malagasy accèdent à une scène régionale qui leur permet d'être « vues de loin » et de se faire connaître auprès d'acteurs institutionnels parfois difficiles à atteindre seules. Cette reconnaissance est vécue comme un bénéfice en soi, indépendamment des projets concrets qui en découlent.

5. Ferreira, C. (2023). *Handbook on decentralization, devolution and the state handbook on decentralization, devolution and the state*, ignacio lago, cheltenham (Uk) and northampton (Usa), Regional & Federal Studies, 33(3), 397-398. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.2025048>.

Adhérer à l'association s'inscrit aussi dans une logique de nécessité, que les acteurs eux-mêmes formulent comme un impératif : « Madagascar ne peut pas se permettre de rompre avec ses coopérations », souligne un représentant d'une des communes interrogées. Alignée avec la politique nationale d'intégration régionale, cette conviction est d'autant plus prégnante étant donné le caractère insulaire du pays : participer aux réseaux extérieurs semble être inévitables pour les collectivités afin d'éviter l'isolement, voire de « stagner ».

Le réseau joue également un rôle de boussole pour les élus et techniciens. Comme le formule un acteur rencontré, **« on ne naît pas maire » : l'AVCOI offre un espace d'apprentissage et de socialisation au métier d' élu local et plus largement un espace de positionnement et d'inspiration, permettant aux collectivités de s'auto mesurer et de calibrer leurs ambitions pour envisager leur ville dans une perspective plus large.** En ce sens, appartenir au réseau, c'est aussi se doter d'un cadre de référence collectif qui nourrit l'ambition politique locale.

« L'AVCOI, c'est une famille » : la dimension relationnelle du réseau entre forces et ambivalences

L'AVCOI se distingue par une culture relationnelle forte, souvent décrite par ses membres en termes affectifs et familiaux :

“ ***L'AVCOI c'est une famille,
on se connaît bien.*** ”

Cette dimension informelle constitue un ciment organisationnel puissant où la cohésion interne est fondée sur la confiance et la proximité entre acteurs. Pour certains, l'importance de cette dimension familiale apporte la crainte que la collaboration se transforme en arènes politiques de confrontation plutôt qu'en forums d'échange techniques⁶. Pourtant, la primauté du caractère informel et des relations interpersonnelles entre maires et élus est déterminante dans la mise en place de coopérations concrètes. Par exemple, la collaboration entre Vacoas Phoenix à Maurice et Antsirabe à Madagascar est ancienne, mais elle a été intensifiée grâce au réseau, selon les services dédiés à la coopération d'Antsirabe. Aujourd'hui les deux collectivités collaborent étroitement, ce qui donnera lieu à des rencontres sportives cet été.

Néanmoins, cette culture de la familiarité entretient une certaine ambivalence. D'un côté, elle favorise la coopération et « donne beaucoup d'idées, du courage et de la force car les problèmes sont communs » pour un membre d'équipes techniques ayant bénéficié des projets de l'AVCOI. De l'autre, elle alimente une réticence à partager les « bons plans ». Certains maires se décrivent comme « frileux » à l'idée de partager leurs contacts avec des villes potentiellement concurrentes, craignant de perdre un avantage comparatif durement acquis. Ces discours restent très largement minoritaires même s'ils sont fondés, les coopérations étant fondamentales pour les collectivités concernées.

6. Russeil, S. et Healy, A. (2015). Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts. Politique européenne, 49(3), 54-83.

Coopérer malgré les différences : les défis internes de l'AVCOI

La fracture Nord/Sud : quand la diversité se fait déséquilibre

L'AVCOI regroupe des collectivités aux profils hétérogènes : des métropoles disposant d'une administration structurée et de ressources relativement stables, comme Saint-Denis de La Réunion ou Victoria aux Seychelles, côtoient des villes confrontées à des défis d'urbanisation massive, de pauvreté et de fragilité institutionnelle, comme Antananarivo. Cette diversité, qui constitue une richesse pour le réseau, se traduit également par une asymétrie persistante dans la circulation des savoirs : **« sur les sujets techniques, les villes du Nord montrent et celles du Sud suivent »**. Le réseau reproduit ainsi, à l'échelle régionale, une dynamique de transmission verticale que les collectivités souhaiteraient pourtant dépasser.

Cette tendance n'est pas anodine. Elle interroge la nature même de l'échange au sein de l'AVCOI : s'agit-il d'un véritable partage horizontal entre pairs, ou d'un transfert de modèles pensés dans des contextes différents ? Les entretiens révèlent des configurations nuancées: Antsirabe, par exemple, s'inspire certes de Victoria (collectivité du "Sud" aux ressources plus importantes que son homologue) sur la question des bacs à tri sélectif, mais adapte, expérimente et retransmet ensuite à d'autres communes malagasy ce qu'elle a appris, jouant ainsi un rôle de nœud intermédiaire dans la circulation des connaissances. Les équipes techniques le formulent clairement : **les échanges « sont utiles au sein de l'AVCOI car les problèmes sont communs malgré des contextes différents »**. La dichotomie Nord/Sud elle-même mérite donc d'être interrogée dans le contexte de l'AVCOI : elle décrit une tendance structurelle sans pour autant épouser la réalité des dynamiques d'apprentissage à l'œuvre.

Toutefois, les collectivités à hauts revenus, ont « moins de besoins » et parfois donc « moins de volonté » de s'impliquer dans un réseau dont les thématiques prioritaires correspondent pour l'instant davantage aux urgences des îles moins dotées. À l'inverse, Madagascar et les Comores génèrent une demande que le réseau « ne peut pas absorber » dans sa totalité. Certaines villes souhaitent adhérer sans que l'AVCOI soit en mesure d'accueillir toutes les candidatures, créant une frustration chez les collectivités exclues.

Des tensions qui fragilisent la cohésion : décentralisation, politics et géopolitique

On observe une ligne de tension institutionnelle. Les degrés de décentralisation varient considérablement d'un État membre à l'autre, créant des situations difficilement comparables. Des villes évoluant dans des contextes de décentralisation avancée disposent de marges de manœuvre financières et administratives que leurs homologues ne possèdent pas.



Pousse-pousse sur la route menant à l'une des décharges à ciel ouvert d'Antsirabe.

Crédits: Aïnhua GIBOIRE.

De plus, Antananarivo occupe une position singulière au sein du réseau malagasy de l'AVCOI. Seule métropole de ce rang parmi les villes membres, elle dispose d'une visibilité et d'une expérience institutionnelle singulières au sein du réseau, mais aussi d'enjeux propres à sa taille et à sa position, qui conditionnent autant ses capacités que ses contraintes. De ce fait, une attente implicite, et parfois explicite, s'est construite autour de son rôle : celui d'une ville-ressource, capable de partager ses expériences, y compris ses difficultés, avec les autres collectivités du réseau, afin que ces dernières puissent s'en inspirer et éviter certains écueils. Ce rôle de leadership reste cependant difficile à assumer pleinement. Selon nos interlocuteurs au sein de l'agence nationale de coopération allemande ProDéCID-GIZ⁷, la capitale "évolue dans un contexte institutionnel et politique particulièrement dense", une réalité qui témoigne d'une vitalité politique et influe nécessairement sur sa marge de manœuvre. Par ailleurs, exposer ses propres difficultés de gestion dans un espace collectif suppose une posture de transparence qui n'est pas toujours aisée à adopter, quelle que soit la ville concernée. Pourtant, plusieurs acteurs soulignent que la valeur des échanges ne réside pas uniquement dans la diffusion des réussites, mais également dans la mise en commun des difficultés rencontrées et des enseignements tirés des expériences moins concluantes. Il en résulte une ambivalence dans le positionnement d'Antananarivo : ville la mieux placée pour impulser une dynamique d'échange substantielle, elle se trouve néanmoins dans un contexte qui rend cette posture difficile à tenir pleinement.

Le réseau connaît également une tension politique. La rivalité entre Maurice et Mayotte, évoquée à demi-mot dans plusieurs entretiens, illustre la façon dont des différends géopolitiques extérieurs au réseau peuvent s'y infiltrer et parasiter la coopération, notamment en matière de délivrance de visas pour les réunions de travail et visites destinées au partage d'expérience. **Les collectivités ne sont pas imperméables aux conflits qui traversent les États dont elles dépendent, et l'AVCOI ne fait pas exception à cette règle.**

D'un réseau de coopération à un réseau de partenariat : une ambition en construction

Face à ces asymétries, une question centrale est soulevée par plusieurs interlocuteurs, « *comment passer de l'égalité à l'équité au sein du réseau ?* ». Plusieurs pistes sont évoquées comme la constitution de groupes de travail entre villes de taille et de profil comparables favorisant des échanges plus horizontaux ou encore la mise en place d'un répertoire des collaborations possibles avec chaque membre.

7. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – Agence allemande de coopération internationale.

Ces propositions convergent vers une transformation plus profonde : passer d'une logique de coopération, qui implique une relation asymétrique entre un apporteur et un bénéficiaire, à une logique de partenariat, fondée sur la réciprocité et la valorisation de ce que chaque membre a à offrir, des réflexions et ambitions qui animent depuis plusieurs années, la coopération décentralisée nord-sud. Cette évolution est explicitement souhaitée par plusieurs acteurs : **« la coopération internationale sera facilitée en faisant en sorte que les collectivités aient aussi des choses à offrir »**. Dans cette perspective, Madagascar n'est plus seulement un territoire en demande, mais un territoire de ressources : capital humain, savoir-faire culturels et artisanaux, ressources agricoles et minières sont notamment cités. Cette ambition semble être au cœur des collectivités malagasy interrogées ainsi qu'une condition de durabilité du réseau lui-même.

Cette volonté de passer d'une coopération asymétrique à un partenariat fondé sur la réciprocité fait écho à la vision de relationnalité défendue par Michele Acuto, qui souligne que les villes au sein des réseaux ont mutuellement besoin les unes des autres pour exister durablement sur la scène mondiale⁸. En cherchant à valoriser les ressources propres de Madagascar, ces acteurs s'inscrivent dans une ambition globale (« worlding »), visant à repositionner des territoires souvent laissés « hors de la carte » comme des pôles de ressources actifs dans l'imaginaire urbain mondialisé. Cette approche rejoint l'appel d'Acuto pour une diplomatie des villes plus cosmopolite, où l'équité et l'échange horizontal entre pairs permettent de dépasser les simples rapports de force hiérarchiques.

Continuité et représentation : l'instabilité politique locale face aux exigences de la coopération

Techniciens et élus : la continuité par-delà les transitions

Comme la plupart des villes impliquée dans la coopération décentralisée, l'engagement des villes malagasy au sein de l'AVCOI est directement influencé par les cycles électoraux et les changements de gouvernance locale, qui façonnent la nature et la régularité de leur participation au réseau.

Dans son histoire récente, Antananarivo a connu davantage de Présidents de Délégation Spéciale (Le PDS est une autorité administrative nommée par l'État pour assurer la gestion d'une collectivité territoriale décentralisée lorsque les conditions normales d'élection ou de fonctionnement des organes élus ne sont pas réunies⁹) que de maires élus. Loin d'être anecdotique, cette particularité pose une question structurelle : comment une ville peut-elle maintenir des engagements de coopération dans la durée lorsque son exécutif local est soumis à des alternances et des renouvellements fréquents ? La réponse apportée par plusieurs de nos répondants est éclairante : selon eux, **l'instabilité politique locale n'affecte pas la coopération internationale, dans la mesure où ce sont les agents techniques qui en assurent la continuité**. Les techniciens municipaux s'alignent sur la gouvernance en place tout en maintenant le fil des projets engagés.

9. Décision n°06-HCC/D3 du 22 février 2024 concernant la loi n°2024-002 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, modifiée et complétée par la loi n°2018-011 du 11 juillet 2018 et par la loi n°2021-010 du 5 août 2021. <https://www.hcc.gov.mg/?p=8873>.

8. Acuto, M. (2021). How to build a global city: Recognizing the symbolic power of a global urban imagination. Cornell University Press.

Ce modèle de continuité par les agents n'est pas une particularité malagasy mais s'inscrit dans un mouvement plus large, observé également dans les collectivités du Nord. Dès 1977 et à partir du cas de grandes villes françaises, Jobert et Sellier observaient que la continuité de l'action municipale reposait structurellement davantage sur la permanence des agents techniques que sur celle des exécutifs élus, ces derniers exerçant une influence "limitée" sur le contenu réel des politiques. Cette "prépondérance des professionnels", qu'ils documentent dans le contexte européen, trouve un écho dans les dynamiques observées à Antananarivo, où la continuité des projets de coopération est assurée par les techniciens municipaux au-delà des transitions politiques¹⁰. De fait, à Madagascar comme ailleurs, la résilience par les techniciens est une ressource réelle, à condition qu'elle s'articule à une volonté politique qui lui donne sa direction.

Cette continuité n'est toutefois pas automatique. Dans le cas de l'AVCOI, l'enquête de terrain souligne que les changements d'exécutifs impliquent régulièrement un important travail de réappropriation des projets en cours. La secrétaire exécutive du réseau est amenée à présenter de nouveau les actions engagées, leurs objectifs et leur état d'avancement aux nouveaux maires et à leurs équipes lorsqu'il n'y a pas de service dédié.

Entre formation et mise en œuvre : les effets concrets de la coopération et leurs contraintes

L'économie circulaire et la gestion des déchets : un projet emblématique de l'AVCOI

Le "soft" comme mode d'action : former plutôt qu'équiper

Pour l'instant, l'AVCOI ne finance pas d'infrastructures matérielles. Son intervention se situe en amont : diagnostics réalisés par des experts et consultants, élaboration de feuilles de route pour les services et les élus, formations thématiques, échanges de bonnes pratiques entre villes membres. **Le choix d'investir dans le *soft* plutôt que dans le *hard* est à la fois une contrainte budgétaire et une initiative assumée.**

Cela repose sur le pari que le renforcement des capacités humaines produit des effets aussi durables que le transfert de matériel.

Le parcours des équipes techniques d'Antsirabe constitue un cas d'école du modèle de diffusion que l'AVCOI cherche à générer. Formée par l'AVCOI à l'économie circulaire (une formation de trois jours déplacements inclus), la directrice en charge de l'environnement a ensuite pu accéder à un programme de formation en Allemagne, cette première certification ayant constitué le prérequis d'entrée. Le réseau a ainsi fonctionné comme un *sas* : en produisant une première compétence, il a ouvert l'accès à des coopérations extra-régionales que la collectivité n'aurait pas pu atteindre seule.

« Cela ouvre aussi des portes pour renforcer encore les coopérations, notamment vers l'Europe », reconnaît-elle.

10. Jobert, B., & Sellier, M. (1977). Les Grandes Villes : Autonomie Locale et Innovation Politique. *Revue Française de Science Politique*, 27(2), p. 209. <http://www.jstor.org/stable/43117994>

Mais l'effet le plus remarquable n'est pas tant la trajectoire individuelle que ce qu'elle a produit collectivement. En effet, la directrice a systématiquement retransmis les connaissances acquises : à ses agents via des rapports de formation et des échanges informels, aux autres services de la commune, et au-delà, aux communes non membres de l'AVCOI via la plateforme intercommunale malagasy de gestion des déchets solides. **Les savoirs circulent ainsi bien au-delà des frontières formelles du réseau.**

On assiste à un processus de diffusion dont les effets s'étendent bien au-delà de ce qu'un bilan de projet classique serait en mesure d'évaluer. Cependant, un défi se pose pour l'AVCOI, ce que la directrice formule avec clarté : les connaissances transmises lors des formations de 2023 étaient "valides", mais elles nécessitent aujourd'hui d'être "mises à jour" et perpétuées. En effet, les mécanismes de suivi post-formation sont peu développés au sein du réseau une fois les feuilles de routes établies.

Sur le fond, les échanges au sein de l'AVCOI ont produit des orientations pratiques claires pour Antsirabé. La ville s'inspire du modèle de Victoria aux Seychelles, qui a réussi à intégrer le tri sélectif à quatre couleurs dans les comportements de la population en procédant par étapes : « Victoria a débuté par la sensibilisation au sein des ménages et des municipalités, placé des bacs dans des rues fréquentées, des parcs, progressivement ». Fort de cet exemple, Antsirabé met en place des campagnes de sensibilisation débutant par l'information des 60 chefs de quartier afin qu'ils relaient auprès des habitants ; puis envisage une seconde étape réaliste : instaurer une séparation des seuls déchets organiques et non-organiques, avant de progresser vers un tri plus élaboré.



Bacs à déchets de la commune d'Antsirabe.

Crédits: Ainhoa GIBOIRE.

Au-delà du renforcement des capacités : vers un appui matériel et infrastructurel

Les initiatives pour la gestion des déchets d'Antsirabé bute également sur des obstacles qui échappent à la logique de formation. Après la formation de l'AVCOI, la municipalité a obtenu des bacs à tri financés en partie avec l'ONUDI. Ceux-ci sont bloqués en douane sur le port de Tamatave depuis janvier 2025 en raison de frais de magasinage. « C'est la perte d'une année, mais on ne peut pas faire autrement », déplore un interlocuteur. Pour débloquer la situation, il « suffirait » à l'État d'accorder des franchises douanières. Cet épisode rappelle que la réussite des projets de coopération dépend également de décisions prises à d'autres niveaux institutionnels, susceptibles de générer des frictions dans leur mise en œuvre.



Centre de tri construit mais non opérationnel en raison des bacs à tri bloqués à Tamatave, Antsirabe.

Crédits: Aïnhua GIBOIRE.

Les entretiens révèlent également une attente plus large des collectivités : celle d'un accompagnement qui ne se limite plus au renforcement des capacités mais intègre également une dimension matérielle. Le modèle soft commence à montrer ses limites aux yeux des acteurs de terrain, qui formulent désormais une demande explicite "d'appui davantage technique et matériel", évoqué à plusieurs reprises comme une piste d'évolution souhaitable. Cette demande n'est pas un rejet du modèle existant, mais son prolongement logique : une fois les capacités humaines renforcées, les agents formés et les feuilles de route établies, l'absence d'outils matériels pour passer à la mise en œuvre devient le principal frein à la pérennisation des projets.

L'idée d'un micro-projet d'infrastructure à Port-Louis est évoquée comme une piste concrète, symbolisant ce glissement progressif vers une intervention plus tangible. Il s'agirait de financer un système de pompage contre les inondations qui font rage dans la commune.

Cette évolution, si elle se confirme, marquerait un tournant pour le réseau : non plus seulement accompagner les villes à penser et planifier, mais les aider à agir directement à travers une "solution équipement"¹¹. Elle suppose en contrepartie de trouver des financements nouveaux et des partenaires capables d'absorber des projets d'une autre nature et d'une autre ampleur que les formations et diagnostics actuels : un défi considérable pour un réseau dont les ressources propres restent limitées. Cependant, l'idée de mobiliser des fonds dédiés à la cause climatique semble être une porte d'entrée propice.

En écho à cette demande des collectivités, l'AVCOI élargit dorénavant et déjà son périmètre d'action lorsqu'elle le peut, lors d'instances exceptionnelles. En effet, le réseau a déjà mobilisé des ressources financières exceptionnelles suite au cyclone Chido ayant touché Mayotte afin de contribuer aux efforts de reconstruction des villes touchées. Selon plusieurs interlocuteurs, des discussions sont également en cours concernant un appui à Tamatave, gravement touchée en début d'année par le cyclone Gezani. Ces initiatives témoignent d'une volonté croissante d'intervenir au-delà du seul renforcement des capacités et sont déjà en place lorsque les circonstances l'exigent.

Entre acquis et mise en œuvre : les limites de la capitalisation

Les échanges au sein de l'AVCOI produisent des effets réels : formations, transferts de pratiques et inspirations. Cependant, leur transformation en actions concrètes et durables sur le terrain se heurte à des contraintes qui tiennent moins à la volonté des villes qu'à leurs capacités structurelles.

11. Jeannot Gilles (2001), « L'impossible fin de la 'solution équipement' », *Annales des ponts et chaussées*, n° 99, juillet-septembre, p. 4-14.

Les formations dispensées dans le cadre du réseau permettent aux villes de disposer d'un diagnostic personnalisé et, dans certains cas, d'une véritable feuille de route pour l'action. Cependant, l'acquisition de connaissances ne garantit pas leur mise en œuvre. Comme le souligne la secrétaire exécutive du réseau, toutes les collectivités ne disposent pas des mêmes capacités pour transformer les enseignements reçus en projets concrets. Une distinction apparaît alors entre les villes en mesure de mobiliser leurs propres ressources financières pour poursuivre les actions identifiées et celles qui, faute de moyens suffisants, demeurent au stade du diagnostic. Les collectivités les mieux dotées, notamment certaines communes réunionnaises comme La Possession, peuvent prolonger les dynamiques initiées par l'AVCOI par des investissements propres. À l'inverse, les villes les plus contraintes budgétairement peinent à capitaliser sur les formations reçues, malgré l'intérêt qu'elles leur reconnaissent. La limite ne réside donc pas tant dans le transfert de savoirs que dans la capacité différenciée des membres du réseau à les convertir en action publique.

Il est utile de noter que cette tension entre transfert de savoirs et mise en œuvre effective n'est pas exclusive aux réseaux du Sud. L'étude que la politiste Juliana Fornasier, consacre à Eurocities, le plus grand réseau européen de villes, conclut que ces réseaux "ne contribuent que partiellement à l'apprentissage politique au niveau local", les effets restant majoritairement individuels et organisationnels, avec une influence limitée sur le changement de politique effective¹². L'auteure souligne par ailleurs que "la diffusion des nouvelles connaissances au sein de l'organisation dépend souvent des capacités administratives locales et de l'engagement du personnel", un constat qui résonne directement avec les dynamiques observées au sein de l'AVCOI¹³.

Ce parallèle invite à considérer la limite de capitalisation non comme une défaillance propre au réseau, mais comme un défi structurel inhérent à la coopération en réseau, indépendamment du contexte géographique ou des ressources disponibles.

Quelles perspectives d'évolution ?

Outiller le réseau, élargir ses horizons : les pistes d'approfondissement identifiées par les membres

Les observations recueillies lors du terrain et les échanges avec les acteurs du réseau invitent à formuler quelques pistes de réflexion sur les évolutions possibles pour l'AVCOI.

Mieux se connaître pour mieux coopérer : l'enjeu de l'information partagée

L'une des demandes les plus récurrentes est celle d'un répertoire accessible recueillant les membres et les coopérations possibles au sein du réseau. En effet, plusieurs villes membres connaissent mal ce que font les autres, quels partenariats elles ont noués, quels bailleurs elles ont sollicités, quels projets sont en cours. Cette situation semble moins résulter d'une volonté de rétention de l'information que de l'absence de mécanismes formalisés de partage.

12. Fornasier, J. (2026). Exploring the contribution of migration city networks to policy learning in European cities: The case of Eurocities. *Cities*, 170, 106684, p. 1. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106684>

13. Ibid, p. 7.

Bien que la commune rurale d'Alasora ne soit pas membre de l'AVCOI, l'expérience de son maire, régulièrement cité pour son engagement dans les coopérations décentralisées, offre un point de comparaison éclairant. Notre entretien avec son maire a mis en évidence le rôle central des réseaux personnels dans l'identification de partenaires, tout en faisant apparaître l'intérêt potentiel d'outils facilitant le partage d'informations et la mise en relation entre collectivités.

Cette demande de transparence et d'information partagée rejoint une tendance documentée dans les réseaux de villes du Nord. Dans le cadre du programme URBACT, Domorenok et al. ont montré que la mise en place de bases documentaires accessibles à tous les membres (comptes-rendus de visites, synthèses de projets, fiches de bonnes pratiques) constitue l'une des conditions les plus déterminantes pour que les échanges au sein d'un réseau produisent des effets durables au niveau local¹⁴. Ces constats invitent à s'interroger sur les modalités par lesquelles l'AVCOI pourrait renforcer la circulation et la mise en commun des informations entre ses membres. À l'heure où les outils numériques facilitent les démarches de capitalisation, même dans des structures aux ressources limitées, une plateforme participative pourrait contribuer à une meilleure circulation de l'information au sein du réseau.



Crédits: Isaure CRÉPIN.

Des groupes de travail adaptés aux réalités de chaque ville

Une deuxième piste concerne la différenciation des espaces d'échange au sein du réseau. Plusieurs acteurs soulèvent le fait que les réunions plénières de l'AVCOI rassemblent des villes aux profils très hétérogènes, en taille, en capacités ou encore en niveau de décentralisation. Cela peut rendre difficile la production d'échanges véritablement opérationnels. L'idée de groupes de travail constitués par taille de ville ou par thématique spécifique revient de manière récurrente.

Ce principe de différenciation n'est pas nouveau dans l'architecture des réseaux urbains. Le C40, réseau climatique des grandes villes mondiales, a précisément développé des sous-groupes thématiques permettant aux villes de travailler entre pairs de profils similaires, plutôt que dans des assemblées générales où les asymétries de ressources tendent à structurer les échanges. Cette logique a déjà été amorcée à travers la mise en place de binômes de villes dans le cadre de certains projets de l'AVCOI, qui offrent des espaces d'échange plus ciblés entre collectivités confrontées à des problématiques proches. Une évolution vers des groupes de travail réunissant plusieurs collectivités, partageant des caractéristiques ou des enjeux similaires, pourrait prolonger cette dynamique tout en favorisant une circulation plus large des expériences au sein du réseau.

14. Domorenok, E., Bassoli, M., & Cagnoli, F. (2023). Exploring the potential of city networks for climate: The case of URBACT. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 25(6), 781-796. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2023.2272843>

Ouvrir le réseau au-delà des institutions municipales

Les échanges ont également mis en lumière un intérêt croissant pour une réflexion sur la place des acteurs extra-municipaux dans le réseau. Parmi les acteurs qui contribuent à la vitalité des territoires figurent notamment les jeunes, les universités, les entrepreneurs locaux et les associations, dont la participation aux dynamiques de coopération reste encore relativement limitée. Plusieurs acteurs évoquent ainsi l'intérêt d'une ouverture progressive du réseau à ces parties prenantes, non pas pour remettre en cause sa vocation de coopération entre collectivités locales, mais afin d'enrichir l'ancrage territorial de ses projets. Une telle ouverture pourrait prendre la forme d'une participation ponctuelle de représentants de ces groupes aux rencontres afin qu'ils puissent partager leurs expériences, besoins et attentes sans pour autant devenir membres du réseau.

Cette question de l'ouverture aux acteurs non-institutionnels est également posée dans les réseaux du Nord : Fornasier observe que dans Eurocities, près de la moitié des représentants actifs travaillent dans des domaines transversaux, affaires sociales, affaires européennes, et non strictement dans le domaine thématique du réseau, ce qui tend à enrichir les échanges mais aussi à en complexifier la coordination. L'AVCOI, en envisageant cette ouverture, gagnerait peut-être à réfléchir aux mécanismes de gouvernance qui permettraient de l'organiser tout en maintenant un cadre de décision robuste.

Au-delà des villes : les conditions étatiques et financières de la coopération

Lever les obstacles à la mobilité : la question des visas

Parmi les freins les plus concrets à la coopération régionale, la question de la mobilité des agents revient avec insistance dans les entretiens. Participer aux réunions de l'AVCOI, effectuer des visites de terrain chez une ville partenaire, accueillir des techniciens étrangers : toutes ces pratiques, pourtant au cœur du fonctionnement du réseau, se heurtent aux contraintes de déplacement entre îles. L'exemple le plus parlant de ces freins est celui de l'actuelle secrétaire exécutive de l'association, malagasy, empêchée de s'installer à St-Denis de la Réunion bien que le siège et la banque de l'association s'y situent, pour des questions de visas non obtenus pour elle et sa famille.

« Les États devraient fluidifier le déplacement des personnes et des biens », formule un interlocuteur, résumant une attente largement partagée. En effet, une simplification des procédures de visa entre les États dont des villes sont membres de l'AVCOI, à l'image de ce que certains espaces régionaux ont mis en place pour faciliter la mobilité des acteurs institutionnels, constituerait une avancée structurelle dont les effets bénéficieraient directement à la qualité et à l'intensité des échanges au sein du réseau. Cette piste dépasse cependant les seules compétences de l'AVCOI : elle suppose une volonté politique des États membres, qui sont les détenteurs souverains de leurs politiques migratoires.

15. Fornasier, J. (2026). Ibid, p. 7.

Renforcer les capacités internes du réseau : vers un secrétariat plus étoffé

Une deuxième piste d'approfondissement, formulée de manière récurrente, concerne les moyens humains dont dispose l'AVCOI pour animer le réseau. Dans sa configuration actuelle, le secrétariat de l'association fonctionne avec des ressources humaines limitées à une personne, ce qui contraint fortement sa capacité à se développer tout en entretenant un suivi constant des projets.

Ce renforcement interne est également une condition pour accéder à des financements plus importants. Un des acteurs signale qu'il n'y a « pas encore la possibilité d'accéder à des gros bailleurs comme l'AFD car manque de capacités humaines » : ce constat pointe un cercle potentiellement vicieux : le manque de moyens empêche d'accéder aux financements qui permettraient précisément d'acquérir ces moyens. Un secrétariat renforcé pourrait jouer le rôle de pivot dans ce processus.

Diversifier les financements : la piste climatique comme levier

La question du financement est transversale à toutes les pistes d'approfondissement évoquées. L'AVCOI s'appuie fortement sur le soutien de l'AIMF, et plusieurs acteurs locaux s'interrogent sur la soutenabilité de ce modèle à long terme. La diversification des sources de financement apparaît donc comme un impératif, et plusieurs interlocuteurs identifient le changement climatique comme une porte d'entrée particulièrement propice. Les villes insulaires de l'océan Indien sont parmi les territoires les plus vulnérables aux effets du dérèglement climatique (montée des eaux, cyclones, érosion côtière) et disposent à ce titre d'une légitimité forte pour accéder aux fonds dédiés à l'adaptation climatique.

« **La possibilité de mobiliser des fonds climatiques et d'accompagner les membres dans la transition** » est explicitement évoquée comme une thématique importante pour le réseau. Cette orientation permettrait à l'AVCOI de conjuguer deux ambitions : accompagner ses membres dans leur adaptation aux effets du changement climatique et diversifier, à travers ces projets, sa capacité d'action et son modèle de financement.

Ce que les villes font sans le nommer : vers une diplomatie des villes de l'océan Indien ?

Un concept absent du vocabulaire, une pratique bien réelle

La diplomatie des villes (entendue comme la capacité des collectivités locales à s'exprimer et agir sur la scène internationale, à nouer des relations avec des acteurs étrangers et à porter des positions collectives au-delà des frontières nationales, sur les grands enjeux géopolitiques du moment, y compris les questions de guerre et de paix) est un concept qui ne s'est pas encore imposé dans le vocabulaire des acteurs de l'AVCOI. Pourtant, les pratiques qu'il désigne sont bien présentes, souvent sans être nommées comme telles.

L'histoire de l'association elle-même illustre l'importance de ces pratiques. Issue plaidoyer (défendre collectivement les intérêts des villes insulaires de l'océan Indien face aux États et aux bailleurs) elle s'est recentrée sur des projets concrets face au sentiment que « *ça tournait en rond* ». Ce glissement du plaidoyer vers le projet n'est pas un abandon de la dimension diplomatique, mais plutôt une transformation de sa forme : la diplomatie des villes se joue également dans les salles de formation, les visites de terrain et les échanges de techniciens. Cette trajectoire rejoint ce que Benjamin Barber théorise dans *Et si les maires gouvernaient le monde ?* : les villes développent une forme de gouvernance transnationale pragmatique, dotée d'un discours de la proximité et de la technicité, et davantage orientée vers la résolution de problèmes concrets et partagés que les États¹⁶. L'AVCOI s'inscrit dans cette logique, même si ses membres n'emploient pas encore spontanément le mot.

Il existe cependant une dérive potentielle, pointée par certains acteurs avec franchise : « *ça va trop loin parfois* », lorsque la volonté d'être vu en tant qu' élu prime sur les objectifs collectifs du réseau. Bien que ce ne soit pas systématique et que cette dynamique ne semble pas s'être installée dans le réseau, les experts rencontrés identifient un risque de glissement d'une diplomatie des villes à une diplomatie des maires : individuelle et liée aux ambitions personnelles.

Le changement climatique comme horizon d'un plaidoyer retrouvé

Si le recentrage sur les projets concrets a mis en retrait la dimension strictement diplomatique du réseau, plusieurs acteurs esquissent aujourd'hui un retour souhaité vers le plaidoyer, mais sur des bases thématiques renouvelées. La montée des eaux, le changement climatique et la gestion des déchets sont autant d'enjeux sur lesquels les villes insulaires de l'océan Indien partagent une vulnérabilité spécifique et légitime à faire valoir sur la scène internationale. « **Une volonté de plaidoyer sur les thématiques de la montée des eaux en lien avec le caractère insulaire** » est explicitement formulée par plusieurs interlocuteurs comme un horizon souhaitable, voire nécessaire, pour le réseau.

Cette ambition est cohérente avec la trajectoire globale de la diplomatie climatique des villes, qui s'est considérablement structurée depuis l'Accord de Paris (2015) et les engagements pris dans des enceintes comme le C40 ou ICLEI. Les villes insulaires du Sud, parmi les plus exposées aux effets du dérèglement climatique, disposent d'une légitimité particulière à porter une voix collective sur ces enjeux : une légitimité que l'AVCOI pourrait cristalliser. Ce passage d'une coopération technique interne à une coopération technique complétée par un plaidoyer climatique tourné vers l'extérieur constituerait une évolution majeure pour le réseau : non plus seulement échanger entre membres, mais parler d'une même voix à des acteurs internationaux, sur des enjeux qui menacent l'existence même de certains de ces territoires insulaires.

16. Barber, B. R. (2018). Et si les maires gouvernaient le monde ? La ville et l'État-nation: Revue Internationale et Stratégique, N° 112(4), 85-94. <https://doi.org/10.3917/ris.112.0085>

Face à un État central qui tarde à transférer effectivement compétences et ressources, les villes Malagasy trouvent dans l'AVCOI un espace pour former un bloc et défendre des intérêts locaux comme la vulnérabilité au changement climatique, qui peinent à s'imposer dans les arènes nationales. « *Au-delà de la volonté, participer à l'AVCOI est une question d'engagement* », résume un de nos interlocuteurs, soulignant que l'adhésion engage une responsabilité qui dépasse le calcul d'intérêt.

CONCLUSION

Les villes malagasy de l'AVCOI s'inscrivent dans un réseau qui, malgré des moyens limités, produit des effets réels et durables sur leurs pratiques, leur visibilité et leur capacité d'action collective. Cette étude a cherché à analyser les conditions, les fruits et les perspectives de cette coopération, depuis le contexte politico-institutionnel qui la contraint jusqu'aux horizons que ses membres esquissent.

La coopération au sein de l'AVCOI s'exerce dans un cadre structurellement contraint : une décentralisation malagasy juridiquement existante mais incomplètement mise en œuvre, des ressources financières limitées, et un État central dont la présence dans la coopération relève davantage de l'interdépendance que de l'opposition frontale. C'est dans ces marges que les villes membres construisent leurs engagements, et c'est précisément ce qui rend le ciment informel du réseau si déterminant.

"L'AVCOI, c'est une famille" : cette formule, entendue à plusieurs reprises lors du terrain, dit quelque chose d'essentiel sur ce qui fait tenir le réseau. Les relations interpersonnelles entre élus et techniciens, la confiance construite au fil des rencontres, l'exemple de la coopération entre Vacoas Phoenix et Antsirabe intensifiée grâce au réseau, autant d'éléments qui montrent que la cohésion repose autant sur des liens humains que sur des mécanismes institutionnels.

Cette dimension est une force, même si elle crée aussi des fragilités : la dépendance aux individus rend la capitalisation incomplète, et les changements de gouvernance obligent parfois à recommencer un travail d'explication.

Malgré ces contraintes, l'AVCOI produit des effets remarquables : formations, échanges de pratiques, ouverture vers d'autres coopérations, diffusion des connaissances au-delà même des villes membres. Son principal apport est souvent immatériel, savoirs, contacts, légitimité, visibilité, et constitue un tremplin vers une participation plus active à la scène régionale et internationale. Les enjeux restants ne tiennent pas à l'absence de connaissances mais à la capacité inégale à les transformer en action publique : un défi qui, comme le rappelle Fornasier, n'est pas propre à Madagascar et traverse également les grands réseaux européens. La diversité du réseau, en taille, en ressources, en niveaux de décentralisation, structure la coopération sans la bloquer, et les circulations de savoirs ne sont pas uniquement descendantes : certaines villes du Sud jouent aussi un rôle de référence.

Les perspectives identifiées par les acteurs convergent vers un même objectif : consolider les mécanismes permettant de transformer les échanges en actions durables. Renforcement de la circulation de l'information, groupes de travail ciblés, ouverture à d'autres acteurs du territoire, renforcement du secrétariat, diversification des financements vers les fonds climatiques : autant de pistes qui dessinent une AVCOI en transition, cherchant à passer d'un réseau de coopération à un espace de partenariat fondé sur la réciprocité. En ce sens, les villes de l'océan Indien participent déjà, souvent sans la nommer, à une forme de diplomatie des villes, et l'enjeu pour les années à venir sera peut-être moins de créer de nouveaux mécanismes que de donner à ceux qui existent les moyens de tenir dans la durée

Conclusion

Cette étude s'est construite autour d'une question en apparence simple : [comment les villes construisent-elles, structurent-elles et perçoivent-elles leur coopération internationale et leur évolution ?](#) À mesure que l'enquête avançait, cette question s'est révélée plus complexe et plus riche qu'elle n'y paraissait, appelant à dépasser les indicateurs habituels pour aller chercher ce qui fait réellement tenir une coopération dans la durée.

Les résultats de l'analyse quantitative dessinent d'abord un paysage en mouvement. Le nombre de partenariats créés n'a cessé de croître depuis les années 1950, avec une accélération marquée à partir des années 2000. Les jumelages et les accords de coopération coexistent sans que l'un supplante l'autre, témoignant d'une sédimentation historique où les nouvelles formes de coopération s'ajoutent aux anciennes sans les effacer. La géographie des partenariats reste dominée par la logique Nord-Sud et par l'espace francophone, mais les données suggèrent une progression lente des partenariats Sud-Sud depuis 2015. Sur le plan thématique, la culture et la coopération technique demeurent les deux piliers les plus présents dans les partenariats effectifs, tandis que le climat, première priorité déclarée des agendas internationaux, peine encore à se traduire en coopérations pleinement opérationnelles. [Cet écart entre ambition affichée et réalité partenariale est l'un des enseignements les plus nets de l'enquête.](#)

Les deux terrains viennent ensuite nourrir et nuancer ces tendances globales depuis des angles distincts. Au Bénin, l'étude des villes de Cotonou et Ouidah montre que la coopération décentralisée est à la fois un espace d'apprentissage et un défi de mise en oeuvre. La densité du réseau partenarial d'une ville ne dit rien de l'effectivité de ses coopérations : un jumelage peut conserver une forte valeur symbolique et diplomatique sans produire d'effets concrets dans les politiques locales. C'est pourquoi il importe de distinguer trois registres, la relation formelle, la coopération active et la coopération productive, et de reconnaître que la plupart des partenariats béninois se situent davantage aux deux premiers niveaux. Cette observation n'invalide pas la coopération, elle en élargit la définition : l'échange de bonnes pratiques, la mise en relation entre villes, la circulation d'expériences constituent des formes d'effectivité à part entière. La culture y joue un rôle stratégique central, notamment à Ouidah, qui mobilise son patrimoine mémoriel lié à la traite transatlantique comme levier de diplomatie urbaine et de développement touristique. Dans les deux cas, enfin, l'action internationale des communes ne se déploie pas de manière autonome : elle dépend de l'appui d'acteurs intermédiaires, l'ANCB, les ambassades, l'AIMF, sans lesquels beaucoup de partenariats n'auraient pas pu voir le jour.

À Madagascar, l'étude de l'AVCOI éclaire une forme différente de coopération : celle qui se construit en réseau, entre collectivités confrontées à des problématiques communes liées à l'appartenance à un même espace. Le réseau produit des effets à commencer par la formation, des transferts de pratiques, une mise en visibilité sur la scène régionale, même si la conversion de ces acquis en actions publiques durables reste inégale selon les capacités de chaque membre. Ce que le cas malagasy met en lumière, c'est que la cohésion d'un réseau de coopération repose autant sur des liens humains que sur des mécanismes institutionnels. La confiance construite au fil des rencontres, les relations interpersonnelles entre élus et techniciens, le sentiment partagé de faire face à des défis communs : ce sont ces dimensions informelles qui rendent possibles les coopérations concrètes, et leur fragilité structurelle lorsqu'un maire change ou qu'un technicien part révèle à quel point la capitalisation des acquis reste un défi non résolu.

Trois enseignements transversaux se dégagent de l'ensemble de ce travail. Le premier est que la coopération décentralisée ne peut pas être évaluée à partir de ses seuls indicateurs formels. Ce qui fait vivre une coopération, ce sont les liens humains, la confiance construite dans la durée, la capacité à transformer un échange en apprentissage concret. Le deuxième enseignement porte sur le rôle indispensable des acteurs intermédiaires. Qu'il s'agisse de l'AIMF, de l'ANCB, des ambassades ou de la GIZ, les terrains étudiés montrent que les collectivités ne construisent pas seules leurs partenariats. Renforcer ces espaces d'intermédiation apparaît comme un levier d'action plus efficace que la seule augmentation des financements directs. Le troisième enseignement concerne l'écart persistant entre ambition déclarée et réalité opérationnelle, observable aussi bien dans les données quantitatives que sur les deux terrains : l'enjeu n'est pas tant de formuler de nouvelles priorités que d'avoir les moyens institutionnels, financiers et humains de les mettre en œuvre.

Cette étude révèle des pistes pour l'action. Elle invite à déplacer le regard : moins vers la production d'accords, davantage vers les conditions qui permettent à ces accords de produire des effets durables dans les territoires. Elle invite aussi à penser l'accompagnement des collectivités non seulement en termes de financement ou d'ingénierie de projet, mais d'accès aux réseaux, de renforcement des capacités humaines et de mise en relation ciblée. Enfin, elle confirme que la question climatique représente à la fois une vulnérabilité partagée et une opportunité de porter collectivement une voix à l'échelle internationale : non pas créer de nouveaux mécanismes, mais donner à ceux qui existent les moyens de tenir dans la durée.

RÉFÉRENCES

Sources officielles

- Décision n°06-HCC/D3 du 22 février 2024 concernant la loi n°2024-002 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, modifiée et complétée par la loi n°2018-011 du 11 juillet 2018 et par la loi n°2021-010 du 5 août 2021. <https://www.hcc.gov.mg/?p=8873>.
- République de Madagascar. (2014). Loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires. https://www.dgfag.mg/wp-content/uploads/2021/04/Loi_organique_2014-018_regissant_les_compet.

Bibliographie

- Acuto, M. (2021). *How to build a global city: Recognizing the symbolic power of a global urban imagination*. Cornell University Press.
- Barber, B. (2018). "Et si les maires gouvernaient le monde? La ville et l'État-nation", *Revue Internationale et Stratégique*, 112 (4), pp. 85-94.
- Bekkouche, A., & Gallet, B. (2004). La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale. 377-392.
- Gallet, B. (2005). Les enjeux de la coopération décentralisée: *Revue internationale et stratégique*, N°57(1), p. 61. <https://doi.org/10.3917/ris.057.006> .
- Domorenok, E., Bassoli, M., & Cagnoli, F. (2023). Exploring the potential of city networks for climate: The case of URBACT. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 25(6), 781-796. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2023.2272843>.
- Ferreira, C. (2023). Handbook on decentralization, devolution and the state handbook on decentralization, devolution and the state , ignacio lago, cheltenham (Uk) and northampton (Usa), *Regional & Federal Studies*, 33(3), 397-398. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.2025048>.
- Fornasier, J. (2026). Exploring the contribution of migration city networks to policy learning in European cities: The case of Eurocities. *Cities*, 170, 106684, p1. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106684>
- Gallet, B. (2005). Les enjeux de la coopération décentralisée: *Revue internationale et stratégique*, N°57(1), p. 61-70. <https://doi.org/10.3917/ris.057.0061>.
- Jeannot, G. (2001). « L'impossible fin de la 'solution équipement' », *Annales des ponts et chaussées*, n° 99, juillet-septembre, p. 4-14.
- Jobert, B., & Sellier, M. (1977). Les Grandes Villes : Autonomie locale et innovation politique. *Revue Française de Science Politique*, 27(2), 205-227.
- Marchetti, R. (2021). *City diplomacy: From city-states to global cities*. University of Michigan Press.
- Peyroux, E. (2016). Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes: La stratégie des relations internationales de Johannesburg. *EchoGéo*, p. 10. <https://doi.org/10.4000/echogeo.14623>
- Russeil, S. et Healy, A. (2015). Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts. *Politique européenne*, 49(3), 54-83. <https://doi.org/10.3917/poeu.049.0054>.
- Swyngedouw, E., & Cox, K. (Ed.) (1997). Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale. In *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* (pp. 137-166). Guilford Press.
- Viltard, Y. (2010). Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales. *Politique étrangère*, (3), 593-604.

Annexes

Notes méthodologiques

I. 1) Type de Partenariat

Le type de partenariat a été renseigné dans la Q1 pour chaque partenariat international déclaré par les collectivités répondantes. La question proposait trois modalités : jumelage, accord de coopération et autre, cette dernière catégorie étant accompagnée d'un champ libre permettant de préciser la nature du partenariat.

Le comptage porte donc sur les partenariats renseignés, et non sur les collectivités répondantes. Chaque partenariat applicable a été codé selon le ou les types indiqués dans la réponse. Lorsque le champ « autre » précisait une forme distincte de partenariat, par exemple un mémorandum d'entente, un pacte d'amitié ou une convention spécifique, celle-ci a été comptabilisée dans la catégorie « autre ».

I. 2) Les critères de choix des partenaires : construction des catégories

Les critères de sélection des partenaires ont été recueillis via une question ouverte, sans liste prédéfinie.

Le codage thématique a été réalisé en deux temps.

- Dans un premier temps, une lecture flottante de l'ensemble des réponses a permis d'identifier les champs lexicaux récurrents : similarité, financement, culture, volonté politique, réciprocité, géographie, société civile.
- Dans un second temps, chaque réponse a été codée selon la logique sous-jacente de chaque critère mentionné: affinités culturelles", "langue commune" et "francophonie" relèvent ainsi d'une même catégorie, tandis que "transfert de savoir-faire" et "culture commune" ont été distingués.

Plusieurs réponses citant simultanément des critères relevant de deux ou trois catégories différentes, le total des occurrences dépasse le nombre de répondants. Les catégories reflètent donc des critères multiples par ville, non des répondants exclusifs par catégorie. Quatre réponses trop vagues pour être codées de manière fiable (formulées en termes de valeurs générales) ont été exclues du comptage et signalées en note.

I. 3) Concernant la production des graphiques représentant les évolutions de la création de partenariats :

Il était demandé aux villes de renseigner l'année au cours de laquelle leurs partenariats ont débuté. Ces dates ont été regroupées par période de 10 ou 5 ans afin de permettre une représentation graphique décennale ou quinquennale de l'évolution des partenariats.

I. 4) Cette relation de coopération entre deux villes mobilise-t-elle d'autres acteurs socio-économiques de votre territoire ?

La participation d'autres acteurs socio-économiques a été recueillie via une liste de secteurs à cocher, complétée d'un champ libre. Les répondants ayant coché au moins un secteur ont été catégorisés comme mobilisant d'autres acteurs (« oui »), tandis que ceux n'ayant coché aucun secteur ont été catégorisés comme ne le faisant pas (« non »). Chaque secteur coché par partenariat compte comme une occurrence.

II. 1) Comment a évolué la coopération de votre ville au cours des dix dernières années ?

L'évolution de la coopération internationale au cours des dix dernières années a été recueillie via une question ouverte, sans liste de réponses prédéfinie, bien que l'intitulé proposait trois exemples indicatifs : accroissement du nombre de partenaires, renforcement avec des partenaires historiques, multiplication des projets.

Le codage thématique a été réalisé en deux temps :

Dans un premier temps, une lecture flottante de l'ensemble des réponses a permis d'identifier les tendances récurrentes : croissance quantitative du nombre de partenaires, intensification des projets, consolidation des relations existantes, stabilité, mise en veille, transformation du modèle de coopération, évolutions contrastées.

Dans un second temps, chaque réponse a été codée selon la dynamique sous-jacente décrite: "accroissement du nombre de partenaires" et "nouveaux partenariats" relèvent ainsi d'une même catégorie. Par ailleurs, le terme "partenaires" ayant été utilisé par les répondants pour désigner des réalités hétérogènes (villes jumelées, agences de coopération bilatérale, organisations multilatérales, réseaux de collectivités, ONG, acteurs privés) le codage a porté sur la dynamique déclarée et non sur la nature des entités concernées.

Plusieurs réponses décrivant simultanément des dynamiques relevant de deux catégories différentes (par exemple une augmentation du nombre de partenaires accompagnée d'une mise en veille de certaines coopérations), le total des occurrences dépasse le nombre de répondants. Les catégories reflètent donc des dynamiques multiples par ville, non des répondants exclusifs par catégorie. Six réponses laissées vides ou déclarant l'absence de coopération ont été signalées comme non renseignées ou non applicables et exclues du comptage thématique.

II. 1) Une coopération qui ne se défait pas, ou presque : les déjumelages

La question appelait une réponse binaire oui/non, assortie le cas échéant d'une précision sur la ville et la date ; le comptage est donc direct. Deux réponses ne permettant pas de conclure à un déjumelage formel mais signalant une suspension ou reconfiguration de coopération ont été isolées dans une catégorie analytique distincte, " cas ambigus " plutôt que forcées dans la grille binaire, afin de restituer fidèlement la complexité de ces cas.

II. 2) Dans l'histoire récente (5, 10 ou 20+ dernières années, si applicable), y a-t-il eu des événements, locaux, nationaux ou internationaux, ayant provoqué un changement dans votre politique internationale ?

Les événements ayant provoqué un changement dans la politique internationale des collectivités ont été recueillis via une question ouverte, sans liste de réponses prédéfinie.

Le codage thématique a été réalisé en deux temps.

Dans un premier temps, une lecture flottante de l'ensemble des réponses a permis d'identifier les grandes familles d'événements récurrents : instabilité politique et conflits armés, catastrophes naturelles, pandémie de COVID-19, réformes de décentralisation et évolutions institutionnelles nationales, adhésion à des agendas internationaux liés aux ODD ou au changement climatique, participation à des réseaux et forums internationaux, et évolutions politiques internes ou changements d'orientation locale.

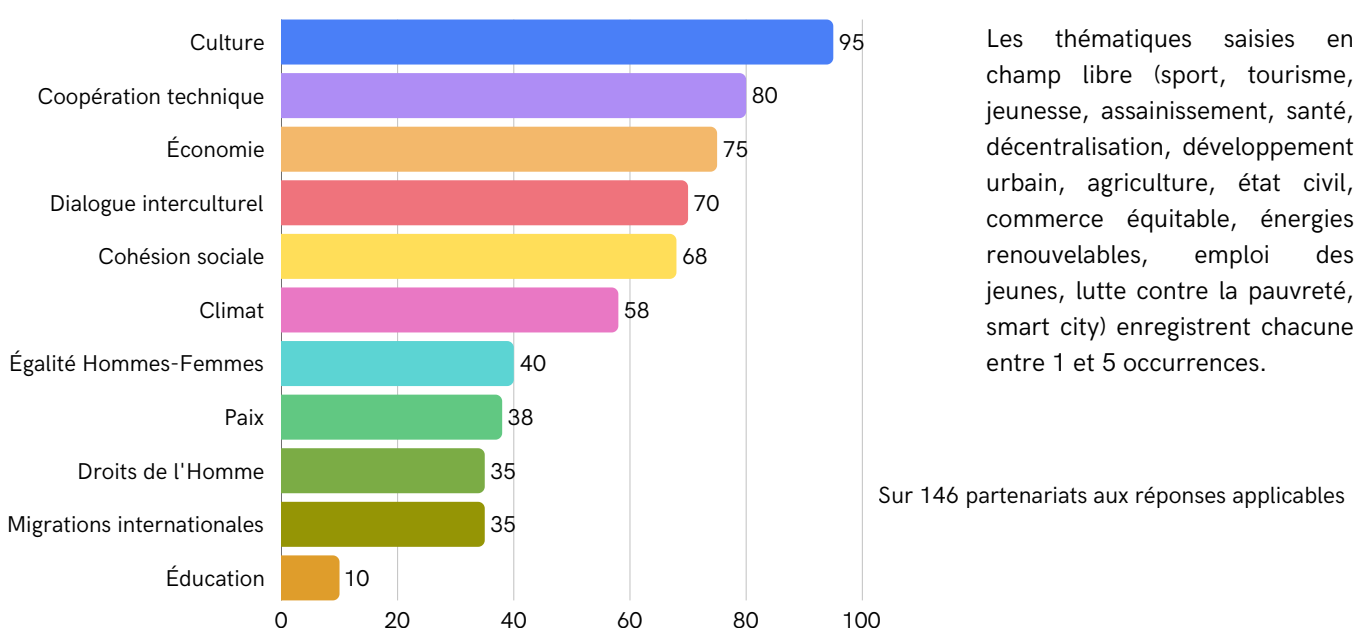
Dans un second temps, chaque réponse a été codée selon la nature de l'événement décrit. Par ailleurs, les événements cités ayant des effets potentiellement ambivalents sur la coopération (un même type d'événement pouvant conduire à la rupture d'un partenariat dans une collectivité et à la création d'un nouveau dans une autre) le codage a porté sur la nature de l'événement déclaré et non sur son impact, lequel n'était pas toujours explicitement renseigné par les répondants.

En effet, les événements cités peuvent conduire à des impacts positifs pour la coopération, comme la création de nouveaux jumelages de solidarité suite à la guerre en Ukraine, le développement de partenariats élargis grâce à l'émergence d'élus plus engagés, l'adhésion à de nouveaux réseaux et programmes internationaux, ou encore les réformes de décentralisation ayant renforcé les compétences et l'attractivité internationale des collectivités. Ils peuvent aussi conduire à des impacts négatifs tels que la rupture de partenariats historiques due aux conflits armés, le ralentissement des échanges provoqué par la pandémie de COVID-19, la réduction des financements internationaux consécutive aux instabilités politiques nationales, ou encore la dégradation du contexte sécuritaire rendant difficile la mise en œuvre de projets.

Plusieurs réponses décrivant simultanément des événements relevant de deux catégories différentes ou plus (par exemple une collectivité citant à la fois la pandémie de COVID-19 et une réforme de décentralisation nationale), le total des occurrences dépasse le nombre de répondants. Les catégories reflètent donc des événements multiples par ville, non des répondants exclusifs par catégorie. Dix-huit réponses laissées vides, déclarant explicitement l'absence d'événements marquants, ou répondant par la négative ont été signalées comme non renseignées ou non applicables et exclues du comptage thématique.

II. 3) Thématiques : classement et nuage de mots

Les thématiques ont été recueillies via une liste fermée de cases à cocher, complétée d'un champ libre. Chaque case cochée par partenariat compte comme une occurrence. Les réponses en champ libre ont été codées selon le même principe: une mention équivaut à une occurrence afin de les rendre comparables aux thématiques standardisées. Le total des occurrences dépasse le nombre de partenariats, chaque partenariat pouvant cocher plusieurs thématiques simultanément.



II. 3) Quelles sont les priorités de votre agenda international ?

Les thématiques ont été recueillies via une liste fermée de cases à cocher, complétée d'un champ libre.

Chaque case cochée par partenariat compte comme une occurrence. Les réponses en champ libre ont été listées par ailleurs et catégorisées comme "Autre". Le total des occurrences dépasse le nombre de répondants, chaque répondant pouvant cocher plusieurs thématiques simultanément.

III. 2) Réseaux d'appartenance : un ancrage généraliste dominant, des thématiques spécifiques en expansion inégale

Les réseaux ont été classés selon une distinction entre réseaux généralistes, dont la vocation est la représentation et la gouvernance locale sans thématique exclusive, et réseaux spécifiques, construits autour d'un enjeu ou d'un profil territorial particulier.

Dans les cas où un seul réseau était cité pour une thématique donnée (comme l'AIVP pour les villes portuaires) celui-ci a été intégré à la catégorie "développement économique" plutôt que de constituer une catégorie isolée, conformément au principe selon lequel une catégorie à entrée unique n'est pas analytiquement pertinente dans une visualisation comparative.

Les réseaux cités de manière incertaine ou approximative ont été comptabilisés à leur valeur plancher.

Cinq villes n'ayant fourni aucune réponse exploitable ont été exclues, portant la base de calcul à 48 collectivités.

III .1) Question optionnelle, à destination des associations faitières :

Existe-t-il des instances de dialogue et de coopération entre l'Etat et les collectivités locales de votre pays en matière de coopération internationale ?

La question était une question ouverte et optionnelle, principalement destinée aux associations faitières. Les non-réponses n'ont donc pas été interprétées comme une absence d'instances, mais isolées à part.

Le codage a été réalisé à partir des dispositifs concrètement mentionnés dans les réponses. Les ministères, directions nationales et administrations centrales ont été regroupés dans la catégorie « encadrement ministériel et directions nationales spécialisées ». Les associations nationales de communes, associations de maires et unions de collectivités ont été codées comme « associations faitières et réseaux nationaux de collectivités ». Les conseils, commissions, comités, plateformes, forums ou cadres de concertation ont été regroupés dans « cadres formalisés de concertation ». Enfin, les services déconcentrés ou directions techniques territoriales ont été codés séparément lorsqu'ils apparaissaient comme relais administratifs locaux.

Une même réponse pouvant mentionner plusieurs dispositifs, les catégories ne sont pas exclusives et le total des occurrences peut dépasser le nombre de répondants.

III.3) Disposez-vous d'un service dédié aux relations internationales ? Si oui, précisez sa taille, son organisation et son articulation avec les autres services.

La question combinait une question fermée, oui/non, et une précision facultative sur la taille du service. Les réponses ont d'abord été comptabilisées selon l'existence ou non d'un service dédié aux relations internationales. Dans un second temps, les collectivités ayant répondu positivement ont été classées selon la taille déclarée du service : 1 personne, 2 à 5 personnes, 5 à 10 personnes, ou plus de 10 personnes. Les réponses incomplètes ou non renseignées ont été exclues du calcul de la taille des services.

IV .1) Financements des actions de coopération : ville / collectivité, province / région, gouvernement central, Union européenne, organisation internationale, bailleur public, banque de développement, fonds privés, ONG, autres.

Les financements ont été recueillis via une liste de cases à cocher complétée par un champ « autres ». Chaque source de financement cochée ou mentionnée a été comptabilisée comme une occurrence. Une même coopération pouvant reposer sur plusieurs sources de financement, le total des occurrences dépasse le nombre de partenariats. Les résultats doivent donc être lus comme la fréquence de citation des sources de financement, et non comme des catégories exclusives de partenariats.

IV .1) Existe-t-il dans votre pays des instruments de financement dédiés à la coopération décentralisée ?

La question proposait plusieurs modalités de réponse : fonds nationaux, appels à projets réservés à la coopération décentralisée, instruments de type « 1 % eau » ou « centimes solidaires », ainsi qu'un champ « autres ». Chaque instrument mentionné a été comptabilisé comme une occurrence. Une même collectivité pouvant citer plusieurs instruments, le total des occurrences peut dépasser le nombre de répondants. Les réponses indiquant l'absence d'instrument ou ne fournissant pas d'information exploitable ont été codées séparément.

V. 1) Diriez-vous que votre ville influence d'autres villes ou réseaux régionaux par la diffusion de ses bonnes pratiques (politiques, gouvernance, expertise, savoir-faire) ?

La question combinait une question fermée et un champ d'exemple facultatif. Dans un premier temps, les réponses ont été comptabilisées selon les quatre modalités proposées : « tout à fait d'accord », « plutôt oui », « plutôt non » et « pas du tout d'accord ». Ce premier niveau permet de mesurer la perception qu'ont les collectivités de leur capacité d'influence par la diffusion de bonnes pratiques.

Dans un second temps, les exemples fournis ont fait l'objet d'un codage thématique. Une lecture flottante des réponses a permis d'identifier les registres récurrents de bonnes pratiques : mise en réseau, rayonnement, accompagnement d'autres collectivités, gouvernance locale, participation, planification, environnement, climat, développement économique, inclusion sociale, numérique, fiscalité, modernisation administrative et culture.

Chaque réponse a ensuite été codée selon le ou les registres de bonnes pratiques mentionnés. Une même réponse pouvant relever de plusieurs catégories, le total des occurrences dépasse le nombre de répondants. Les catégories ne mesurent donc pas des collectivités exclusives, mais les différents domaines dans lesquels les villes déclarent exercer une influence.

V. 2) Existe-t-il une ou plusieurs villes que vous avez pris pour exemple dans la mise en œuvre de vos actions ? Le cas échéant, citer la ville et la politique publique.

Les catégories sont multiples par répondant : une même réponse peut être codée dans plusieurs catégories. Seules les réponses mentionnant une politique publique identifiable ont été codées thématiquement.

La question invitait les collectivités à indiquer si elles avaient pris une ou plusieurs villes pour exemple dans la mise en œuvre de leurs actions, en précisant, le cas échéant, la ville et la politique publique concernée. Il s'agissait donc d'une question ouverte, sans liste prédéfinie de politiques publiques.

Le codage thématique a été réalisé en deux temps. Dans un premier temps, une lecture des réponses exploitables a permis d'identifier les domaines de politiques publiques les plus fréquemment cités : environnement, climat, eau, assainissement, déchets, économie circulaire, gouvernance locale, participation, planification territoriale, culture, éducation, cohésion sociale, urbanisme, numérique, fiscalité, développement économique, tourisme et mobilité.

Dans un second temps, chaque réponse a été codée selon la politique publique mentionnée, et non selon la ville citée. Lorsqu'une réponse mentionnait plusieurs domaines, elle a été codée dans plusieurs catégories. Les catégories reflètent donc des références multiples par répondant, et non des répondants exclusifs par catégorie. Seules les réponses mentionnant une politique publique identifiable ont été codées thématiquement ; les réponses vides, négatives ou trop imprécises ont été écartées du comptage thématique.