



Cahiers de la coopération décentralisée

L'action internationale des collectivités locales

Numéro **1**
Juin 2009

Sommaire

Avant-propos <i>Bertrand Gallet</i>	4
--	---

Analyse

Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire, <i>Bernard Husson</i>	8
--	---

Coopération internationale des collectivités territoriales : renforcer l'Etat de droit, <i>Elise Daunay et Jean-François Ploquin</i>	22
---	----

La coopération décentralisée face aux chocs exogènes, <i>Abdelkader Djeflat</i>	31
--	----

Coopération décentralisée et prise en compte des inégalités : des enjeux aux pratiques, <i>Chantal Duray-Soundron et Christophe Mestre</i>	48
--	----

Monographie

La stratégie d'internationalisation de la ville de Marseille par la coopération multilatérale, <i>Vanessa Kuzay</i>	58
--	----

Essais

Représentations exogènes et organisation dans le cadre d'une association de jumelage de coopération décentralisée : le cas du jumelage Allier-Niafunké, <i>Lafay Marina</i>	68
---	----

Bureau exécutif de Cités Unies France.....	81
--	----

Organisations à connaître.....	85
--------------------------------	----

Ouvrages publiés par Cités Unies France	96
---	----

Les Cahiers de la coopération décentralisée : L'action internationale des collectivités locales

La coopération décentralisée et, plus généralement, l'action internationale des collectivités territoriales, restent peu visibles pour les chercheurs et les universitaires travaillant sur les relations internationales. A fortiori, elles n'existent quasiment pas pour les médias qui ne s'intéressent qu'aux relations entre Etats et accessoirement aux ONG.

A cela, il existe de nombreuses raisons. Certaines sont historiques. L'autonomisation des collectivités est récente et la légitimité de leur action internationale non encore installée. Plus généralement, elles arrivent après le « partage du monde » qui s'est opéré au début des années 90 entre relations multilatérales, internationales et infranationales. Les relations « infranationales » recouvrent en partie la mondialisation des sociétés civiles entendues plus ou moins définitivement comme les associations, les médias et les entreprises.

Les collectivités territoriales ont du mal à trouver leur place dans ce « Yalta » épistémologique. Non réductibles à la société dite civile, elles ont toutefois vocation à la rassembler localement. Non assimilables, bien sûr, aux Etats elles disposent en nombre croissant de la légitimité démocratique, elles mènent des politiques publiques et sont assises sur des territoires aux frontières souvent antérieures à celles des Etats.

Qui dit autonomie locale ne dit pas pour autant liberté de mener des actions internationales.

La volonté des collectivités de créer des partenariats à l'étranger est une atteinte importante aux prérogatives régaliennes des Etats. Cette atteinte est vécue particulièrement mal par beaucoup d'Etats récents.

Il n'était donc pas anormal que la coopération décentralisée soit, au mieux considérée comme insignifiante, au pire comme hérétique aux yeux de la communauté des chercheurs et des universitaires.

Sans reprendre l'histoire du phénomène, retenons que l'évolution de l'action internationale des communes, des départements et des régions, pour ce qui concerne la France, a subi une triple évolution et atteint une certaine masse critique.

Evolution quantitative d'abord : plus de 5000 liens existent entre France et l'étranger et ils touchent 110 pays. Avec des intensités diverses, le mécanisme des coopérations concerne toutes les collectivités dans le monde.

Evolution qualitative ensuite : les jumelages ont laissé la place aux partenariats ; de protocolaires et caritatifs ils sont devenus concrets et bâtisseurs. La montée en puissance des décentralisations, accélérée par les ajustements structurels de la

banque mondiale, a fait prendre conscience, pour les collectivités du Nord, de la nécessité d'aider leurs partenaires à se doter de véritables capacités de gestion. En un mot, de leur permettre d'assumer leur métier.

C'est ce que les diplomates appellent « l'appui institutionnel » à des fins de « capacity-building ».

C'est une forme d'aide particulière aujourd'hui reconnue par les bailleurs de fonds qui comprennent qu'en période d'affaiblissement des Etats on ne peut laisser les territoires sans administration minimale.

Il en va de même pour le développement local. La responsabilité des nouveaux édiles du Sud ne saurait se limiter au ramassage des ordures et à la réfection des trottoirs. Il leur est instamment demandé de prendre à bras le corps tout ce qui peut améliorer le bien être des habitants et valoriser le territoire. Cela touche l'éducation, le sport, la culture et surtout l'activité économique. Là aussi, le partenariat peut apporter beaucoup plus que de simples équipements.

Après « l'aide containers », après « l'aide projets » ces besoins ont donné naissance à « l'aide programme ». Les nécessités du développement institutionnel et territorial entraînent une concertation permanente entre partenaires. C'est une véritable co-maîtrise d'ouvrage bilatérale qui doit se mettre en place une fois une planification pluriannuelle établie et les cofinancements trouvés.

Cette courbe d'apprentissage, du don à la programmation commune, caractérise l'ensemble des coopérations décentralisées tout en décrivant l'histoire de chacune d'entre elles.

On ne saurait décrire cette évolution sans parler d'un troisième phénomène, lui aussi peu prévu, qu'est l'explosion des réseaux.

Il y a là un vaste domaine d'études pour les chercheurs en sociologie des relations internationales. En l'espace d'une quinzaine d'années le monde des collectivités s'est organisé en multiples associations thématiques et /ou géographiques fondées sur un rapport égalitaire, non hiérarchique - aucune collectivité n'ayant nulle part de tutelle sur une autre.

Les raisons de cette multiplication des réseaux des colloques et des voyages sont à chercher dans la nécessité qu'il y a à comparer les expériences entre pairs. Une multilatéralisation à la base – sur le modèle des ONG – est en train de naître, abordant aussi bien les thèmes locaux que ceux relevant des agendas mondiaux.

Pour couronner le tout, les grands réseaux issus de la guerre froide ont décidé, en 1995 de fusionner. 9 ans plus tard naissait à Paris, Cités et Gouvernements Locaux Unis qui est aujourd'hui le « réseau des réseaux » couvrant l'ensemble des continents et « voix unique » des collectivités face aux Nations Unies ou aux institutions de Bretton Woods.

Ce très rapide examen d'un phénomène multiforme montre qu'il y a matière et urgence à l'étude et à la recherche. Trop de modestie et de discrétion finit par nuire au développement même et à la crédibilité des actions internationales des collectivités locales.

Cités Unies France, qui regroupe depuis plus de 30 ans les collectivités engagées dans la coopération, en connaît les succès et les difficultés. C'est au sein de CUF que se sont conduits les lobbyings et les évolutions conceptuelles qui ont permis

la situation actuelle.

Il était logique que nous nous préoccupions de recherche. Après avoir organisé, avec Paris I Sorbonne, un grand colloque les 22 et 23 novembre 2006, nous avons jugé nécessaire de prolonger la réflexion avec une revue, « les Cahiers de la coopération décentralisée ».

Peu de chercheurs ont cru dans l'action internationale des collectivités locales. Ce sont eux qui ont accepté de participer au comité de rédaction et certains ont bien voulu rédiger un article pour ce premier numéro. Qu'ils en soient remerciés. D'ores et déjà de nombreux étudiants travaillent sur des thèmes ayant un rapport avec la coopération décentralisée.

La revue leur est ouverte.

Le premier numéro regroupe les articles reçus à la suite d'un appel à contribution et sélectionnés par le comité de rédaction. Ils traitent de la coopération décentralisée en général. La revue cherchera pour la suite à regrouper des études ordonnées selon des thèmes géographiques ou transversaux.

A qui s'adresse-t-elle ? Aux universitaires et aux chercheurs en relations internationales, tout d'abord. Elle s'adresse aussi aux élus, aux personnes travaillant dans les services de relations internationales locales et, en général, à tous ceux qui des ONG aux services de l'Etat, ont à voir avec cette nouvelle forme de relations internationales.

Bertrand Gallet
Directeur de rédaction

ANALYSE

Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire

Bernard Husson
CIEDEL

Résumé

Aujourd'hui, très largement cité comme un des axes de référence de la coopération décentralisée, le contenu du renforcement institutionnel reste largement à préciser. Pourquoi ce domaine apparaît-il avec autant de vigueur, quelle définition lui donner et sur quoi porte-t-il, en quoi cette approche est-elle novatrice par rapport aux approches projets classiques, modifie-t-elle les modes de relation entre collectivités partenaires ? Mais aussi quelles en sont les limites ?

Avant d'être théorique, le renforcement institutionnel est affaire de pratiques. Les éléments réunis s'appuient sur des constats faits à travers l'accompagnement et l'évaluation de coopérations décentralisées.

Mots-clés

Coopération décentralisée - collectivités locales (territoriales) - compétences - décentralisation - renforcement institutionnel - services publics

Si l'on porte attention au discours des collectivités territoriales du Nord comme du Sud sur leur coopération, il est incontestable que son objet s'est profondément modifié au cours des années passées. Ce discours manifeste, au niveau local, l'importance croissante des relations internationales et les efforts sensibles qui sont faits en faveur d'une décentralisation effective dans de nombreux pays.

Les recompositions qui sont aujourd'hui à l'œuvre induisent de fortes évolutions dans la posture des collectivités locales et les attentes que les citoyens formulent à leur égard. Les collectivités locales voient dans la coopération décentralisée¹ un moyen de

répondre aux nouveaux défis qu'elles doivent relever. Celles des pays en développement en espèrent un soutien au développement local et celles des pays émergents un moyen de renforcer leurs compétences. Les plus expérimentées d'entre elles proposent leurs compétences dans la mise en œuvre de solutions innovantes pour faire face aux enjeux de l'urbanisation. Quant aux collectivités des pays anciennement industrialisés, elles affirment pour leur part leur volonté de contribuer à la résolution de problèmes que leurs collectivités partenaires doivent affronter. La plupart d'entre elles s'attachent à développer leur coopération autour de deux registres, un appui au renforcement institutionnel de leur collectivité partenaire et un soutien au développement de leur circonscription.

¹ La coopération décentralisée est entendue dans ce document dans la suite de cette définition, comme une relation entre collectivités locales de pays différents, quel que soit leur rang.

Le présent article s'intéresse spécifiquement à la coopération décentralisée ayant pour objet le renforcement institutionnel ; celui-ci permet aux collectivités locales d'assumer les compétences et les responsabilités que les lois de leur pays leur confèrent. Il veut montrer que le contenu de cette coopération ne peut être dissocié des modalités de sa mise en œuvre. La première partie s'attache à montrer que le renforcement institutionnel est non seulement un champ reconnu de la coopération décentralisée mais qu'il répond également à une nécessité pour consolider la crédibilité des collectivités locales. Il présente une analyse du contexte et des raisons qui placent les collectivités territoriales au cœur des enjeux à venir et donc qui incitent à renforcer leurs relations. La seconde partie porte un regard sur la place de la coopération décentralisée pour le renforcement institutionnel. Elle en souligne les discours et les pratiques au-delà des résultats visibles obtenus et des satisfécits mutuels, entre collectivités partenaires ; Elle propose quelques pistes de solutions et de débats pour renforcer dans l'avenir des évolutions positives.

Le renforcement institutionnel, pour quelles raisons ?

Des approches de coopération décentralisée différenciées et évolutives

La coopération entre collectivités locales figure aujourd'hui dans les textes officiels nationaux et fait l'objet de programmes multilatéraux comme Urbal (entre l'Union européenne et l'Amérique latine) ou de l'extension du mandat d'institution financière comme celui confié à l'Agence Française de Développement - AFD. Ni son contenu, ni sa finalité ne sont définis. Seuls ses acteurs sont désignés à savoir les collectivités territoriales dans leur relation avec d'autres collectivités territoriales. Elles peuvent faire appel au concours d'autres acteurs : associations de solidarité internationale mais

aussi d'éducation populaire, organismes d'insertion, entreprises, universités... Toutefois la pleine responsabilité des choix et méthodes d'actions appartient aux collectivités concernées

Ces références, pour importantes qu'elles soient, sont floues. Une analyse de la posture des collectivités locales permet cependant de définir quatre types d'approche de la coopération décentralisée, qui induisent des modèles et des pratiques de coopération très différents.

Une première approche définit la coopération décentralisée comme un moyen de « rapprochement entre les hommes », une « école de solidarité », « un espace de rencontre interculturel »... Dans cette approche, les relations entre collectivités locales ne se distinguent pas des modes traditionnels de la solidarité internationale envers les plus pauvres. Elles s'intéressent plus à l'équipement du dispensaire qu'à l'organisation du système local de santé, à la construction d'une école qu'à son insertion dans le contexte social, au coût direct des projets qu'à la mise en place de dispositifs pérennes de financement du développement local. Autrement dit, cette approche privilégie la réalisation d'infrastructures sur les dispositifs et procédures de soutien aux innovations institutionnelles, politiques, sociales. Proche de la substitution, cette forme de coopération prend peu ou pas en compte le renforcement de la collectivité partenaire et a souvent pour effet de contourner ses compétences. Elle concerne les relations entre collectivités des territoires les plus riches en direction de collectivités des territoires les plus pauvres.

Sensibles aux effets pervers de l'approche précédente d'autres coopérations décentralisées agissent plus franchement sur le registre du développement communal en orientant la coopération décentralisée vers la gestion de services urbains, la mise en place de zo-

Analyse

nes artisanales, l'amélioration de la qualité des services de santé, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, etc.. Ce deuxième type d'approche inscrit la coopération décentralisée des collectivités locales européennes et tout particulièrement françaises dans le contexte de développement du pays de leur partenaire. Leurs actions peuvent parfois s'étendre pour favoriser la mise en place de mutuelles de santé, soutenir la formation professionnelle, organiser des actions de tourisme solidaire, voire contribuer financièrement à l'amélioration de l'habitat... avec l'idée de favoriser les dynamiques de développement local. Cette approche maintient une approche déséquilibrée de la relation entre collectivités partenaires.

Les collectivités européennes et les collectivités des pays en développement, a fortiori des pays émergents qui développent cette forme de coopération constatent que l'ap-pui financier, quand il existe, n'offre qu'une réponse partielle aux enjeux que les secondes doivent relever. Un poste de santé, une maison pour tous, une adduction d'eau, la rénovation d'un système de transport urbain... n'induisent pas nécessairement d'effets d'entraînement. Pour enclencher une dynamique, il est nécessaire d'instiller une part de renforcement institutionnel pour accompagner la collectivité du Sud dans l'édification et la gestion de services collectifs et dans l'animation, souvent même dans la responsabilité du développement local de sa circonscription.

Aussi, et c'est là la troisième approche, l'expérience acquise conduit à modifier en profondeur la nature de la coopération décentralisée pour recouvrer une approche plus égalitaire. La coopération décentralisée devient un moyen pour les collectivités partenaires d'échanger entre elles pour puiser dans leur expérience respective pour être mieux à même de jouer pleinement leur rôle d'institutions publiques au service de leurs

habitants. Les thèmes de leur relation s'en trouvent fortement modifiés et incluent une dimension politique forte : gestion et organisation des transports urbains, aménagement de quartier, insertion des zones périphériques dans la vie de la cité... Cette troisième approche, fréquemment évoquée par les acteurs de coopération décentralisée, reste cependant une exception limitée aux collectivités de grande taille («taille» étant entendue ici en terme de puissance économique ou démographique).

La quatrième approche, diffère de la précédente par la dimension qu'elle ajoute. A des relations fondées sur la construction d'un intérêt mutuel, elle adjoint une dimension politique de renforcement institutionnel pour acquérir une assise politique incontestée vis-à-vis des Etats et consolider leur crédibilité de collectivités locales aux yeux des citoyens.

Les quatre approches brièvement présentées ne sont pas exclusives les unes des autres. Les choix qu'elles présentent suscitent de larges débats. Toutefois, beaucoup de collectivités locales ont pris la mesure des enjeux consécutifs à la décentralisation dans leur pays. Les collectivités françaises ont entrepris de renforcer leur niveau de responsabilité par un renforcement de leur organisation, une amélioration et une diversification des services qu'elles offrent aux citoyens. Les grandes collectivités du Sud également. En revanche, les collectivités du Sud, moyennes et petites se heurtent encore à de grandes difficultés pour atteindre le degré de responsabilité supérieure qu'elles ambitionnent.

Un environnement pressant

Un autre facteur joue en faveur d'un renforcement institutionnel des collectivités locales. Il résulte des mouvements de mondialisation. Il n'est pas lieu ici de faire une analyse des évolutions consécutives à ces mouvements. Il est toutefois nécessaire de faire un rapide diagnostic de leur impact sur les collectivités locales.

Bien qu'ayant un poids réduit dans les relations internationales comparé aux Etats, aux grands médias et aux entreprises, et même par rapport aux grandes ONG, les collectivités locales sont pourtant placées en première ligne pour :

- atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Les OMD ont été arrêtés par les Etats, mais leur mise en œuvre relève des compétences attribuées aux collectivités locales : santé de base, premier niveau de scolarisation, accès à l'eau potable...

- défendre et promouvoir leur territoire.

Aujourd'hui, la politique des Etats a fondamentalement changé. Au lieu de prendre des mesures pour protéger les organisations économiques de leur espace, les Etats ouvrent leurs frontières ou par un jeu de subventions aux producteurs et aux consommateurs nationaux compensent les déséquilibres consécutifs aux mouvements de mondialisation. Ce sont désormais les collectivités locales qui assurent la défense de leur territoire par des politiques d'aménagement, de mise en place d'une fiscalité locale attrayante, l'offre de services publics efficaces... Elles supportent le poids des mondialisations, mais dans le même temps, contribuent à son instauration par la concurrence qu'elles se font pour attirer investisseurs et populations solvables.

Par ailleurs, la recherche de singularité s'exprime de plus en plus et des mouvements de défense des identités se créent. Ces manifestations de renouveau du local ne sont pas

toutes identitaires, *a fortiori* intégristes. La plupart de ces mouvements sont réactifs face aux pressions extérieures. Les responsables locaux sont requis non seulement pour être les porte-parole de leurs concitoyens mais aussi pour apporter une protection à celles et ceux qui sont en position de fragilité. Les exemples ne manquent pas pour illustrer comment les collectivités se font les bastions de la défense des intérêts locaux : en Kabylie, au Pays basque mais aussi en Indes, en Ecosse ou dans les Andes.

Ainsi, les citoyens demandent-ils aux collectivités locales d'agir pour :

- lutter contre la pauvreté des revenus, grâce à une dynamique de production de richesse et de réduction drastique du chômage,
- rendre accessible les ressources nécessaires pour produire : foncier, crédit, formation...,
- mettre en place en quantité et qualité suffisante une offre de services sociaux dans la santé, l'hygiène... mais aussi le transport, l'énergie, le traitement des déchets...,
- contribuer à faire vivre des espaces de liberté d'expression en facilitant l'accès à l'information, à la prise de parole, à la participation des citoyens à la prise de décision.

Enfin, l'accélération des mouvements de mondialisation fait des collectivités locales des acteurs clés pour la protection de l'environnement. Il leur est demandé d'assurer une bonne gestion de l'environnement que les niveaux de pouvoirs plus élevés ne parviennent pas à prendre en charge. L'élaboration d'Agendas 21 locaux arrêtée à la conférence de Rio, le démontre avec son objectif d'impliquer les collectivités locales dans la défense de l'environnement.

Pour satisfaire à ces demandes, les collectivités locales ne peuvent se contenter d'agir dans le cadre des politiques nationales. El-

Analyse

les doivent être en capacité de construire et mettre en œuvre efficacement des politiques de moyen et long termes qui dépassent la seule gestion des services publics de proximité. Elles ont pour cela besoin de se doter d'une organisation et de services à la hauteur de ces enjeux.

Toutes les collectivités territoriales ne sont pas dans la même position pour choisir une approche de coopération décentralisée, contribuer aux Objectifs du Millénaire, promouvoir leur territoire. Les «très grandes» collectivités, du Sud comme du Nord sont en capacité de nouer des alliances pour constituer des réseaux eux-mêmes de taille mondiale. L'objectif pour ces collectivités locales est de renforcer leur position dans la compétition mondiale pour constituer des pôles d'attraction économique, culturelle et politique. Les autres collectivités ne disposent pas en interne des ressources nécessaires pour intervenir sur tous les plans cités. Il s'agit ici moins de considérer leurs ressources humaines et financières que leurs ressources institutionnelles, organisationnelles et politiques. Pour elles, leur renforcement institutionnel devient une exigence et la coopération décentralisée un moyen pour y contribuer.

Appuyées sur ces constats, les collectivités locales du Nord et du Sud les plus averties s'efforcent de faire du renforcement institutionnel une des principales dimensions de leurs relations. En se référant à leur statut d'institution publique, elles affirment l'originalité de leur coopération entre la coopération interétatique et la solidarité des Organisations Non Gouvernementales (ONG).

Cette évolution de la posture des collectivités décentralisées rencontre les objectifs de programmes multilatéraux. Pour reprendre le programme Urbal déjà cité entre l'Union européenne et les 18 pays d'Amérique Latine éligibles ses objectifs sont de :

- renforcer les capacités d'action des collectivités locales dans le développement social, économique et culturel des zones urbaines,
- développer les capacités des autorités locales (gestion et organisation), en particulier par la formation des personnels,
- promouvoir le partenariat entre collectivités locales et représentants de la société civile (ouverture vers le monde extérieur local),
- promouvoir les «bonnes pratiques» de développement local européennes et latino-américaines dans le respect des spécificités locales.

Le renforcement institutionnel, quel rôle pour la coopération décentralisée ?

Le renforcement institutionnel, un contenu opérationnel

Afin de situer le rôle de la coopération décentralisée comme moyen du renforcement institutionnel, il est préalablement nécessaire d'en donner un contenu opérationnel.

Le renforcement institutionnel peut être défini comme *«un processus par lequel les organisations, les institutions - dont les collectivités locales - acquièrent la capacité d'exercer leurs responsabilités, de se fixer des objectifs et de mettre en œuvre les moyens pour les atteindre dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.»*

Sur la base de cette définition, le renforcement institutionnel des collectivités locales concernent trois domaines majeurs :

- l'organisation et l'administration de la collectivité locale. Dans ce domaine, on peut retenir des thèmes tels que l'organisation du travail des élus et la préparation des dossiers soumis à décision, les rôles et relations entre élus et agents techniques, l'organisation d'une collectivité locale en fonction des compétences que la loi lui attribue...

- la gestion de services publics. Ce domaine peut lui-même être décomposé en deux volets :
 - o des thèmes ayant un impact opérationnel immédiat comme la préparation du budget, la passation de marchés publics, la gestion de services sociaux, la contractualisation avec une organisation privée non lucrative pour la gestion d'un service public...
 - o des thèmes portant sur des questions stratégiques et conceptuelles qui engagent des perspectives à moyen et long terme : gestion de l'urbanisation, conception et mise en œuvre d'une politique de développement durable, élaboration de plans locaux de développement, intercommunalité... mais aussi favoriser une attention des techniciens des services publics à écouter et répondre aux demandes des habitants...
- la responsabilité et le rôle politique des collectivités locales. Ce domaine est le plus original mais il est difficile à mettre en œuvre. Il a pour objet d'inciter les collectivités à se constituer en interlocuteurs des associations et de travailler en concertation avec l'Etat, de prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires ou vivant en situation précaire, d'user des marges de manœuvre existantes pour appliquer les systèmes de fiscalité locale, etc.

Cette définition souligne que le renforcement des capacités est un processus de long terme et qu'il ne peut ni être imposé, ni remplacé par des interventions externes. Il découle d'une démarche volontariste fondée sur l'identification par les collectivités locales de leur déficit de capacités par rapport aux défis qu'elles ont à relever. Il est tout autant nécessaire au Nord que dans les pays du Sud.

Aussi, ne s'agit-il pas pour les collectivités françaises de mettre en place des program-

mes de coopération ou de soutenir des projets pour que leur collectivité partenaire accumule des connaissances ni de mener des projets qu'elles ne peuvent réaliser. Il est question de «s'accompagner» mutuellement pour que chacune des collectivités partenaires soit en capacité d'arbitrer, de décider et de réaliser en vraie grandeur ses différentes priorités. En ce sens la coopération décentralisée est une composante de la réussite de la décentralisation.

Le contenu opérationnel du renforcement institutionnel couvre des champs très vastes. La coopération décentralisée ne peut tous les prendre en compte. De surcroît, chaque collectivité et par conséquent chaque coopération, est spécifique. Cependant l'expérience montre que quelques champs concrets sont à explorer prioritairement dans le sens où de réels échanges entre partenaires peuvent les alimenter. Ces champs appartiennent au registre des acquis des collectivités françaises qui peuvent éclairer leurs partenaires du Sud ou réciproquement d'acquis des collectivités su Sud utiles aux collectivités françaises.

- Un diagnostic *institutionnel et organisationnel* qui consiste à analyser l'organisation et le fonctionnement des services de la collectivité locale, les produits et services qu'elle rend ainsi que son environnement partenarial. Le diagnostic conduit à mettre en évidence les besoins en formation des acteurs concernés (conseillers municipaux, personnel de la collectivité locale et services déconcentrés) et débouche sur un plan de mobilisation des ressources humaines et techniques à moyen terme (plan de formation, plan de structuration et d'organisation des services, plan de communication interne et externe...).
- *L'information*. Elle est un élément clé de la prise de décision. Pour arrêter des choix, les élus ont besoin de réunir de l'information géographique, économique, technique, financière, juridique sur la situation

Analyse

générale de leur collectivité locale, les référentiels technico-économiques concernant les différents types d'équipements... La construction de cette information est une nécessité pour que les collectivités locales puissent se doter de politiques sectorielles et transversales.

- *L'opérationnalisation des collectivités locales et la maîtrise d'ouvrage.* Il s'agit là d'une dimension souvent sous estimée dans le renforcement institutionnel. Il ne suffit pas de prendre de bonnes décisions, il est également nécessaire que leur mise en œuvre soit effective. La maîtrise d'ouvrage pour la passation des marchés, l'organisation du démarrage des travaux, leur réception... compte parmi les principaux facteurs de crédibilité et de transparence à rechercher.
- *La gestion de services collectifs et publics.* Les échanges d'expérience sont tout aussi nombreux dans ce domaine que dans les autres domaines : identification des coûts récurrents pour assurer le bon fonctionnement d'un service, conventions avec des organismes tiers pour la gestion de services publics, suivi et contrôle de la qualité de services aux habitants...
- *Le diagnostic, la planification et la programmation en concertation avec les habitants.* La mise en perspective des informations recueillies auprès des habitants permet l'établissement d'un diagnostic, la formulation de priorités, le choix de stratégies à court, moyen et long terme. La conjonction d'une approche de démocratie représentative avec une forme de démocratie participative constitue un enjeu pour asseoir le dynamisme et l'autorité des collectivités locales. De ce point de vue, des collectivités de pays du Sud, en Amérique latines mais aussi en Inde ont une expérience riche à transmettre.
- *L'appui à la mobilisation des ressources propres de collectivités locales,* tout particulièrement des communes. Une politique d'équipement et d'amélioration des ser-

vices est inséparable d'une politique de développement des ressources financières. Au-delà des dotations de l'Etat ou de financements extérieurs dont elles bénéficient, les collectivités territoriales ont à développer leurs ressources propres.

Ces domaines couvrent un champ beaucoup plus large que la seule formation, dimension à laquelle est fréquemment réduit le renforcement institutionnel.

Outre les champs précédents, dont l'objet premier est la consolidation et l'avenir des collectivités locales, toute une série d'autres échanges peuvent être envisagés, notamment sur le rôle des collectivités locales dans le soutien à la dynamique de développement local. Par exemple, comment peuvent-elles contribuer au renforcement des capacités des organisations de la société civile, alors que fréquemment c'est la problématique inverse qui est posée ? Quel rôle et modalités d'actions des collectivités locales pour créer un contexte positif pour multiplier les emplois et les activités économiques ?...

Ainsi, pour répondre au besoin de renforcement institutionnel, la coopération décentralisée doit-elle se penser comme un appui mutuel entre collectivités partenaires pour favoriser l'exercice de leurs droits et particulièrement de leur droit à la responsabilité. Cette dimension de la coopération est un moyen d'accompagner la transformation du fonctionnement et de l'organisation administrative et politique des pays consécutive aux dynamiques de décentralisation dans un sens de plus grande transparence et d'une plus grande efficacité dans les services aux populations, d'une plus grande ouverture des collectivités locales à l'international également. Elle peut être un facteur de réduction du fossé existant entre le «sommet» institutionnel (capital, pouvoir central, connaissance) et la «base».

Pour entrer dans cette démarche, les collec-

tivités des pays en développement et nombre de collectivités de pays émergents ont à évoluer d'une approche qui fait, pour partie, de la coopération décentralisée un guichet de financement, souhaité aussi souple que possible. Elles ont cependant conscience que les apports financiers, pour utiles qu'ils soient, sont insuffisants pour répondre à leurs besoins en organisation, gestion, suivi de leur fonctionnement. Les élus locaux français jugent pour leur part positivement l'intérêt d'engager la coopération décentralisée dans la voie du renforcement institutionnel. Ils y voient bien sûr un effet de notoriété et d'image mais ils sont également prêts à mobiliser les compétences existant au sein de leur collectivité pour accompagner la structuration et le renforcement de leur(s) collectivité(s) partenaire(s). Ils identifient mal en revanche tous les enseignements qu'ils peuvent tirer de leur coopération pour le fonctionnement de leur propre collectivité.

Tous peuvent cependant s'appuyer sur un fond commun qui fonde la coopération décentralisée : celui de reposer sur une assise institutionnelle et de bénéficier d'un ancrage local qui mobilise au-delà du cercle restreint des techniciens et militants du développement et des entreprises qui voient dans la coopération un marché. Ce double caractère permet d'agir dans la pérennité nécessaire à toute action de coopération et de la conforter par des relations humaines sans lesquelles elle n'existe pas.

Le renforcement institutionnel modifie les modalités d'actions

Les axes opérationnels ci-dessus soulignent les enjeux et le contenu du renforcement institutionnel ainsi que son impact sur le rôle de la coopération décentralisée. Le développement suivant a pour objet d'essayer de repérer les efforts entrepris et qu'il est nécessaire de consolider pour mettre au cœur des relations entre partenaires le renforcement institutionnel. Il fait une large place au

point de vue des collectivités européennes en raison de l'intense débat qui les traverse pour définir la place à donner au renforcement institutionnel dans leur coopération décentralisée.

Impact du renforcement institutionnel sur l'organisation de la coopération décentralisée

L'évolution des coopérations décentralisées dépend de chacun des partenariats. Lente pour certains, plus rapide pour d'autres, elle est néanmoins réelle et se manifeste par des traits concrets.

1. Pour prendre en compte l'organisation institutionnelle du pays de leur collectivité partenaire, les collectivités européennes marquent leur volonté de dépasser l'action ponctuelle et développer une approche territoriale. Ainsi par exemple les grandes agglomérations étendent leur coopération à l'ensemble de l'aire urbaine de la ville partenaire quand les actions visaient préalablement seulement certains quartiers. Elles acceptent l'idée que la coopération décentralisée est une coopération de territoire à territoire et, qu'en cela, elles ont la responsabilité d'associer, au-delà du recours traditionnel aux ONG, un large éventail d'institutions de leur circonscription, parfois peu familières de la coopération : institution de santé, entreprise concessionnaire de la collecte de déchets, établissements de formation professionnelle...

En ce sens, «*les collectivités territoriales sont plus ouvertes à des collaborations multiples que l'Etat.*»² Le recours à ces tiers organismes se fait alors dans un cadre institutionnel établi : compatibilité avec la politique de coopération de la collectivité, subvention de prestation, financement connu de la collectivité partenaire... et avec l'objectif que chaque relation ait une composante de renforcement de la structure partenaire équivalente.

² Citation d'élus locaux européens

Analyse

2. L'impact sur le modus operandi de la coopération est également significatif. Lorsque leur coopération décentralisée a pour objet premier d'améliorer les conditions de vie de populations «bénéficiaires», les collectivités locales confient fréquemment la négociation et la mise en œuvre des projets à des associations qui, souvent, agissent en substitut des administrations et des responsables locaux. Pour conduire leur coopération, les collectivités du Sud et françaises recourent désormais beaucoup moins à une maîtrise d'ouvrage déléguée et définissent au contraire très directement ses contenus. En conséquence, les financements apportés par les secondes à des projets présentés sur initiative des ONG représentent une part en forte décline face aux financements directs qu'elles affectent à leur propre coopération.

3. Avec la prise en compte du renforcement institutionnel dans la coopération décentralisée, des collectivités locales françaises modifient la lecture de son impact sur leur propre situation. La coopération décentralisée devient pour elle un moyen d'échanges entre partenaires pour une progression commune, «elle permet de prendre en compte directement et de façon détaillée l'ensemble des problèmes concrets qui se posent aussi bien chez nous que chez nos partenaires». «L'encouragement à la participation, prôné par les collectivités territoriales du Nord à l'intention de leurs partenaires du Sud, et l'expérience de ces derniers les conduit parfois à approfondir leur propre fonctionnement démocratique»³. On entre là dans le champ des «bénéfices» qu'une collectivité du Nord peut retirer directement de sa coopération avec une collectivité du Sud pour améliorer son fonctionnement et ses relations avec les citoyens.

Ces évolutions font de la coopération décentralisée un outil de démocratisation au Sud et au Nord, non à travers des projets ayant

pour objectif un renforcement de la démocratie, mais en raison d'un fonctionnement plus démocratique des institutions elles-mêmes. La coopération décentralisée offre une opportunité d'ouverture des citoyens vers l'extérieur, «*La coopération décentralisée favorise, malgré les difficultés rencontrées, une ouverture sur le monde des citoyens et des élus qui en retirent un état d'esprit, des connaissances et une expérience originale déterminants d'attitudes et de comportements moins ethnocentrés*». Dans un monde où se manifeste une tendance lourde à l'accroissement des échanges culturels et face aux mouvements de mondialisation économique, cet impact n'est pas négligeable.

Une volonté partagée, insérer le renforcement institutionnel dans des dynamiques globales

La prise de responsabilité des collectivités locales sur leur coopération les conduit à infléchir ses modalités d'actions.

Veiller à ne pas renouer avec des approches initiées par un sommet agissant «pour le bien des habitants».

Dans leur collaboration, les collectivités locales agissent de plus en plus avec autonomie. Elles entendent décider de la nature et de leur mode de relations. Cette attitude est d'autant plus difficile à tenir que la plupart des autres coopérations bilatérales, multilatérales ou d'ONG interviennent à partir de programmes dont l'objet est préétabli et les résultats à atteindre prédéfinis. L'approche ouverte par les collectivités territoriales a de ce point de vue un caractère original - pas de choix thématiques de coopération a priori, pas de résultats non négociés - mais des débats entre partenaires sur les contenus et les méthodes d'action.

Echapper à une atomisation des actions, rechercher une cohérence globale.

En tant qu'institutions publiques, les collectivités locales savent l'importance qu'il y a à

³ Ibid.

donner une cohérence aux actions menées sur leur territoire et à construire une dynamique globale de développement. Dans ce sens, des collectivités de pays émergents, plus rarement de pays en développement, s'engagent dans l'élaboration et la réalisation d'une planification stratégique dont les collectivités françaises et européennes sont souvent prêtes à soutenir, y compris financièrement, l'élaboration. En revanche, ces dernières profitent encore peu de l'expérience de leur partenaire pour définir leur propre programme à moyen et long terme.

Mesurer l'impact des actions, considérer que les appuis demandés ou proposés ne répondent pas toujours à un besoin.

Les listes des demandes d'appui financier des collectivités partenaires peuvent s'allonger sans limite. Il ne s'agit plus pour les collectivités françaises de répondre à toutes les demandes exprimées - le pourraient-elles ! - au nom de la faiblesse des ressources financières et techniques de leur institution partenaire mais d'accompagner la mise en place de dispositifs de gestion et d'entretien des équipements pour assurer dans le temps leur bon fonctionnement. L'augmentation du nombre d'équipements dans une collectivité n'a de sens que si les résidents y ont un accès durable. Les collectivités françaises et européennes sont familières de ces enjeux de moyen et long termes. Aussi incitent-elles leurs collectivités partenaires à être vigilantes sur les conditions de pérennisation des services et équipements mis en place, notamment sur l'impact généré par les charges récurrentes sur leur budget de fonctionnement.

Reconnaître le rôle des Etats.

La très grande majorité des collectivités décentralisées, sur tous les continents est aujourd'hui convaincue que les Etats malgré leurs errements passés et leurs faiblesses actuelles sont des interlocuteurs indispensables pour la réussite des actions de coopération

décentralisée. Elles reconnaissent, ce qui n'a pas toujours été le cas, les efforts qu'ils entreprennent et leur légitimité comme lieu d'élaboration de règles de vie commune, de garants de la cohésion sociale, d'instances de définition de règles de fonctionnement du jeu démocratique. D'un point de vue opérationnel, les collectivités locales européennes s'informent des politiques de coopération de leur Etat, et dans les pays des collectivités partenaires sur les politiques nationales sectorielles, d'aménagement du territoire, de dynamisation économique... pour agir en articulation avec elles.

Enfin, les collectivités françaises et européennes commencent à s'intéresser à la fiscalité locale du pays de leur collectivité partenaire. De l'amélioration de son rendement dépend l'accroissement des ressources de cette dernière. Toute action en ce domaine - le nombre de projets qui en traitent est très faible mais la préoccupation s'amplifie - ne peut ignorer l'Etat et ses services spécialisés.

Des pratiques aux effets pervers

Les constats faits sur le terrain montrent que les coopérations décentralisées sont encore bien éloignées des objectifs affirmés. Les pratiques mises en œuvre sont souvent porteuses d'effets contraires. Masqués par des résultats positifs mis en exergue, ces effets restent mal identifiés. Les mesures à prendre pour les réduire sont pourtant essentielles pour que la coopération décentralisée ne devienne pas, pour les collectivités européennes, «une action sociale internationale», et pour les collectivités du Sud un «guichet où accéder à des compétences techniques et à des ressources financières». Quelques exemples peuvent illustrer ce risque.

Des circuits financiers dérogatoires

Sauf cas rarissimes, les ressources mises en jeu dans la coopération décentralisée sont gérées hors des procédures de gestion des

Analyse

finances publiques du pays de la collectivité du Sud. Cette situation est en contradiction avec le discours sur le renforcement de la crédibilité des collectivités territoriales. Elle ne permet pas de dresser un état précis des financements de la coopération décentralisée, ce qui est un moindre mal, mais induit plusieurs autres conséquences importantes pour les collectivités du Sud :

- Elles n'inscrivent pas dans leur budget (sauf cas singuliers) l'ensemble des ressources dont elles disposent, malgré l'obligation légale retenue par de nombreux pays de les mentionner directement ou dans un budget annexe.
- La répartition des ressources apportées par la coopération décentralisée se fait le plus souvent avec une certaine opacité, sans consultation des instances délibératives de la collectivité partenaire. Celles-ci sont informées, au mieux, du volume global de la coopération mais elles ne débattent ni de l'opportunité des actions, ni des volumes qui leur sont affectés. A fortiori, elles n'ont pas de décision, voire même pas d'information, sur les ressources attribuées par les collectivités européennes à des organisations de leur territoire pour qu'elles développent leurs actions. Ainsi, des hôpitaux reçoivent des aides pour la re-nutrition des enfants, des GIE de quartier sont soutenus pour développer des productions artisanales, des associations de producteurs sont financées pour la protection des sols... sans que les collectivités locales soient associées à la définition de ces programmes.
- Elles ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.
- Elles privent les collectivités partenaires de leur responsabilité en ne transférant pas, ou mal, la maîtrise d'ouvrage des actions de terrain
- En dernier ressort, c'est la collectivité européenne qui accorde, ou non, les financements et décide de les engager.

Des effets de substitutions fiscales

Les financements apportés par la coopération décentralisée ont, dans un certain nombre de cas, pour effet de réduire les efforts de recouvrement des impôts locaux. Certes, ils ne sont pas la cause principale des faibles rentrées fiscales - qui tiennent à la pauvreté des habitants - mais ils peuvent conduire les collectivités partenaires à réduire les incitations pour que leurs résidents s'acquittent de cette charge

Les effets de substitution fiscale sont peu appréhendés par les collectivités européennes, encore moins leur effet sur la crédibilité de leur collectivité partenaire qui apparaît ainsi aux yeux des habitants comme une instance capable ou non de capter des ressources extérieures. Un « bon maire » serait celui qui sait nouer des relations avec une collectivité du Nord..., non celui qui agit à partir des ressources collectées par sa commune

Une pratique de compétition entre les collectivités du Sud

Les collectivités du Sud ne sont pas dupes de la compétition d'intérêts qui les oppose dans leur recherche de partenariat, notamment pour les questions financières évoquées. Celles qui en tirent avantage sont celles qui sont présidées par une personne ayant une "notoriété" internationale en raison de sa formation à l'étranger, de son appartenance à des réseaux internationaux d'ONG, de ses bonnes relations avec des membres d'une ambassade... En revanche, une collectivité sans renom international, présidée par un élu sans réseau extérieur, ne peut guère espérer nouer de relations de long terme avec une collectivité européenne.

Bien peu de collectivités européennes prêtent attention aux disparités entre collectivités locales que leur coopération induit. Beaucoup seraient surprises de découvrir les effets pervers de leur soutien sur les re-

lations entre collectivités d'un même pays, notamment si elles sont proches. Il n'y a en effet pas de diffusion des «bénéfices» d'une coopération décentralisée entre collectivités voisines. L'organisation des «groupes-pays» en France, sous l'égide de Cités Unies France par exemple, s'efforcent de remédier à cela. Mais les concertations concernent prioritairement la coordination des actions entre collectivités françaises - peut-il en être autrement ? - et moins une prise en compte des attentes des collectivités d'un même pays du Sud qui n'ont pas de partenariat.

Les «grandes» collectivités sont plus à même de dépasser cette difficulté que les «petites collectivités» et la mise en place de réseau peut constituer une avancée pour réduire les disparités.

Ces difficultés, citées pour exemple parmi de nombreuses autres, soulignent que l'amélioration des approches du renforcement institutionnel est un champ de travail très ouvert. Sa mise en œuvre de, dont il a été montré qu'elle était indispensable, appelle des réflexions et méthodes adaptées pour en faire un axe central de la coopération décentralisée.

Améliorer les pratiques

Pour consolider l'objectif de renforcement institutionnel, plusieurs pistes de travail peuvent être évoquées.

Passer de l'échange institutionnel à l'appui institutionnel

Si le renforcement institutionnel est essentiel pour une prise en main de leur avenir par les collectivités du Sud, l'appui qui leur est apporté tient plus de l'échange institutionnel que de l'appui institutionnel. Par exemple, à l'occasion de visites en France, les responsables des collectivités partenaires s'informent des modalités de fonctionnement de la collectivité française, de ses modes de relation avec les associations et avec les autres niveaux de décentralisation, des procédures de mise en œuvre d'une décision... mais ces échanges sont insuffisants pour répondre aux collectivités du Sud qui attendent de leur partenaire français qu'il apporte son expérience :

- sur la manière dont il exécute les arbitrages entre ses différentes priorités,
- sur les délégations de services qu'il négocie avec des acteurs privés,
- sur la mise en cohérence des différentes actions qu'il conduit,
- sur la construction de politiques sectorielle, territoriale, d'aménagement de son espace, en direction de groupes sociaux spécifiques...

Aussi, les deux partenaires ont-ils à s'organiser pour passer de l'échange institutionnel, qui entre dans le registre de l'information, à l'appui institutionnel qui est appui à la prise de responsabilité pour élaborer et conduire

L'échange institutionnel	L'appui institutionnel
<p>L'échange institutionnel peut être défini comme des rencontres, des visites, des échanges d'expériences sur l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un ensemble de services et plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale.</p>	<p>L'appui institutionnel peut être défini comme le renforcement d'une collectivité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans sa capacité à établir et programmer des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières, - dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions, - dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Analyse

des politiques locales (politique sociale, en direction des jeunes, sportive, de promotion des femmes, d'incitation économique...). En ce sens, un véritable échange peut se nouer entre partenaires, les collectivités du Sud ayant des pratiques qui peuvent être utiles aux collectivités françaises, par exemple l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative.

Passer d'une logique de projet à une logique de service

L'expérience accumulée depuis des décennies prouve que les projets, aussi adaptés soient-ils au contexte, ne se démultiplient jamais spontanément. Il n'y a aucune raison qui permette d'avancer cette affirmation, pourtant fréquente, tant en Europe que dans les autres continents. Les projets bénéficient d'une mobilisation de moyens supplémentaires en argent, formation, accompagnement par rapport à une situation «normale». De ce fait, ils ne sont répliquables que si les mêmes moyens sont à nouveau mobiliser... Or ils ne sont pas démultipliables.

Par ailleurs, les collectivités locales du Sud, pas plus que celles de l'Union européenne, ne sont des porteurs de projets ou n'agissent pour le compte de commanditaires de projets. Institutions publiques, elles ont la responsabilité de mettre en place et de faire fonctionner pour leurs habitants des services pérennes, priorisés en référence à des choix politiques.

Pour les deux raisons précédentes, la logique de projet est à abandonner dans la coopération décentralisée. En revanche, c'est bien une logique de service qu'il convient de développer. Sa mise en œuvre nécessite de déterminer explicitement la finalité poursuivie, les moyens mobilisables -ressources humaines, financières, techniques, institutionnelles - et comment pallier les faiblesses pour parvenir à un fonctionnement fluide du service ou pour réaliser l'équipement envisagé ?

Il ne s'agit plus dès lors de programmer une action nouvelle mais d'apporter des compléments pour amplifier des dynamiques déjà engagées.

A la différence de la logique de projet, qui part d'une analyse des manques, la logique de service :

- prend en compte secondairement les appuis extérieurs disponibles mais prioritairement les ressources locales mobilisables,
- vise à démultiplier les effets induits,
- organiser le suivi et la prise en charge des coûts récurrents de l'action.

Dans ce contexte, la coopération décentralisée a un rôle particulier à jouer. Les ressources financières qu'elle peut mobiliser sont et resteront en tout état de cause modestes. Ses appuis sont très en-deçà des besoins de financements pour réaliser des infrastructures ou pour appuyer le fonctionnement de service dans le temps. Pour cela, des financements lourds sont à réunir que seules les grandes agences peuvent mobiliser. En revanche, la coopération décentralisée peut être un acteur essentiel pour l'amont et l'aval des réalisations :

- à l'amont pour identifier les besoins et les modes de fonctionnement des services à mettre en place, par une participation aux études préalables, accompagner la préparation des dossiers techniques et financiers...
- à l'aval par des appuis en formation, à l'organisation des services compétents, à la mise en place de système de gestion, à la prévision des coûts récurrents...

Ajuster ambitions et pratiques

Le caractère essentiel du renforcement institutionnel des collectivités locales apparaît aujourd'hui plus évident que par le passé ; la coopération décentralisée ne se définit plus aujourd'hui comme un soutien aux actions d'urgence, de solidarité, de réalisation d'infrastructures.

Cette tendance ne va pas sans soulever des questions difficiles. Parmi celles-ci certaines peuvent être retenues ici.

- Que beaucoup trop de personnes vivent dans des conditions de grandes précarités, l'objet de la coopération décentralisée est-il effectivement de contribuer au renforcement institutionnel des collectivités locales ? Les approches projets, pour limiter qu'elles soient, n'ont pas toutes échouées. N'est-il pas prématuré d'engager un revirement de l'objet de la coopération décentralisée ?
- L'asymétrie dans les relations de coopération décentralisée peut-elle être dépassée ? L'argument de l'intérêt mutuel est largement utilisé en matière de coopération, il est rarement vérifié. A l'exception des plus grandes, les collectivités du Sud ne se mettent-elles pas trop en retrait dans la construction d'une coopération plus équilibrée ? Elles vivent la coopération décentralisée comme un point d'appui pour elles-mêmes et formulent peu ou pas de propositions pour aider leurs partenaires à améliorer son organisation, son fonctionnement, ses relations avec les associations... Le renforcement institutionnel est-il un moyen pour favoriser un rééquilibrage nécessaire ?

Les besoins de renforcement institutionnel des collectivités locales sont immenses. Il paraît difficile aux coopérations décentralisées de tous les traiter. Quelles priorités retenir parmi les différentes pistes évoquées ?

Références bibliographiques

Le lecteur pourra se reporter à des documents issus d'études et de travaux de terrain menés par l'auteur.

- Evaluation du Fonds de soutien aux Initiatives concertées en Coopération Décentralisée - FICOD, Cités Unies France, 2008
- Mise en place d'un fonds de développement pour les communes des départements de Konni et Madaoua (Niger), Coopération décentralisée de la Région Picardie, 2007
- Etude pour la mise en place d'un fonds de développement dans la région des Hauts Bassins (Burkina Faso), Coopération décentralisée avec la Région Rhône-Alpes, 2007
- Etude de préfiguration de la création au Maroc d'un réseau de «Maison de l' élu», PAD - Maroc, 2007
- Etude sur la mise en place du Fonds d'appui à la décentralisation et du Fonds de péréquation, Niger, Haut Commissariat à la Réforme de l'Etat, 2006
- Evaluation de la coopération décentralisée entre Belfort et Mohammedia (Maroc) et la Palestine, Belfort, 2005
- Evaluation du «Programme de formation de responsables et élus de collectivités territoriales» Algérie - Maroc, F3E / Touiza, 2004
- Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, 2002/2003

Coopération internationale des collectivités territoriales : renforcer l'Etat de droit ?¹

Elise Daunay et Jean-François Ploquin
Cosi

Présentation du Cosi

Depuis 1990, le Cosi (association loi 1901) anime à Lyon un centre de documentation africaine (4000 références), apporte une aide juridique aux réfugiés africains et appuie des acteurs non étatiques engagés dans la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit. Plus d'informations sur : http://www.ritimo.org/C/Cosi_69.html

Résumé

Si elles favorisent souvent l'accès des populations aux services essentiels (eau potable, assainissement, santé primaire, éducation – autant de droits dits « économiques et sociaux »), les collectivités territoriales ne s'engagent pas frontalement sur la question des « droits de l'Homme ». En revanche, elles facilitent l'accès aux droits en renforçant les capacités de gestion des collectivités partenaires dans certains secteurs clé (état-civil, foncier, fiscalité locale, sécurité), et ce d'autant plus que les acteurs de la société civile sont associés à la gouvernance. Enfin, elles peuvent jouer un rôle non négligeable dans la reconstruction d'une démocratie locale dans les pays en sortie de crise, notamment en appuyant la décentralisation.

Un groupe de travail pluri-acteurs animé par le Cosi et soutenu par la Région Rhône-Alpes en a fait le constat, résumé dans une plaquette disponible sur demande.

Mots-clés

Collectivité territoriale – coopération décentralisée – coopération internationale – démocratie – droits de l'homme – État de droit – étude de cas – méthodologie – partenariat

Les collectivités territoriales françaises investissent le terrain de la solidarité internationale depuis une cinquantaine d'années. Souvent motivés par une volonté d'aider des populations à faire face à des crises hu-

manitaires, les partenariats de « coopération décentralisée » (comprise ici comme l'action internationale des collectivités territoriales) se sont progressivement tournés vers l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté, avant de s'orienter vers l'appui institutionnel. Ils reposent aujourd'hui sur la mobilisation des compétences des collectivités mais aussi sur l'implication des acteurs privés et publics des territoires.

¹ Cf. également DALIN Christophe, PLOQUIN Jean-François et RAMEL Frédéric, « Coopération décentralisée, renforcement de l'État de droit et bonne gouvernance locale : de l'étude de cas africain à de nouvelles perspectives », dans La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?, Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006, Sorbonne, Paris, Cités Unies France, Collection Référence, Paris, 2007, pp. 227-235

Parmi les principes affichés par les collectivités françaises lorsqu'elles s'engagent à l'international, la promotion des droits de l'homme est rarement mise en avant : le renforcement de l'État de droit est considéré comme relevant de la coopération État à État, et la promotion ou la défense des droits, de l'action des ONG. Pourtant, les acteurs de la coopération décentralisée reconnaissent l'importance de l'édification d'une société démocratique et d'un État de droit. Ils admettent également que leur action au plus près des citoyens leur confère un rôle de premier plan pour permettre une plus grande effectivité de ces droits.

A partir de ce constat, exprimé lors des Assises rhônalpines de la Coopération décentralisée en juin 2005, a émergé un besoin de capitalisation des expériences déjà conduites, et de création d'outils méthodologiques. Pour répondre à cette attente, la région Rhône-Alpes soutient depuis 2006 l'activité d'un groupe de travail pluri acteurs.

Après plus d'un an et demi d'activités ayant abouti à l'élaboration d'une plaquette de sensibilisation², il nous paraît opportun de revenir sur la démarche : nous décrivons la progression du projet, avant de proposer une relecture des entretiens réalisés en 2007-2008 avec une dizaine de collectivités territoriales rhônalpines. Interrogées sur la prise en compte des droits de l'homme dans les projets de coopération décentralisée, celles-ci ont exprimé leur point de vue au regard d'expériences concrètes. Il s'agit ici de dégager de ces entretiens les grandes lignes, les points de convergence comme les différences de positionnement vis-à-vis d'une question toujours considérée comme sensible.

² « Coopération internationale – Des collectivités territoriales s'engagent pour renforcer État de droit », dont la version électronique est disponible sur le site Internet : www.resacoop.org.

1- Un cadre de réflexion

Missionné par la région Rhône-Alpes pour constituer et piloter, en articulation avec Résacoop³, le groupe de travail chargé de conduire la réflexion, le Cosi⁴ a réuni un petit nombre de représentants de collectivités territoriales, d'associations de défense des droits de l'homme et d'universitaires de la région⁵. Une fois effectué un rapide **état des lieux des personnes ressource** concernées par la thématique en Rhône-Alpes, le choix fut fait de conserver un effectif restreint dans un premier temps, afin de rester opérationnel et de conserver un équilibre dans la composition du groupe, en évitant notamment une surreprésentation des ONG ou des collectivités. La seconde phase du projet verra les premiers résultats produits soumis à la critique, et les structures intéressées invitées à poursuivre la réflexion.

Réuni sur une base bimestrielle, le groupe de travail s'est fixé comme premier objectif la production d'un **outil méthodologique** à vocation pédagogique destiné aux acteurs de la coopération décentralisée⁶, afin de leur permettre de mieux intégrer la question de la promotion des droits humains dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets de développement local. Après avoir clarifié les concepts de base, le document se devait de proposer une **démarche de questionnement** aux lecteurs, en s'appuyant sur des expériences concrètes.

³ Réseau régional d'appui, d'information, de concertation des organisations de Rhône-Alpes engagées dans des projets de coopération décentralisée.

⁴ Créé à Lyon, en 1990, le Cosi gère un centre de documentation africaine, apporte une aide administrative et juridique aux réfugiés originaires d'Afrique centrale et des formations aux personnels qui les encadrent, et appuie des acteurs non étatiques engagés dans la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit en République Démocratique du Congo (RDC).

⁵ Région Rhône-Alpes, Pays de Savoie solidaires, Ville de Lyon - Grand Lyon, Université Jean Moulin Lyon 3, Résacoop, Agir ensemble pour les droits de l'Homme et Cosi.

⁶ Collectivités territoriales, associations, acteurs socioculturels, établissements scolaires, universités, hôpitaux, opérateurs économiques, associations de migrants, etc.

Analyse

Rapidement, le choix et l'usage des **principaux concepts** ont révélé des divergences d'appréciation : le terme *droits de l'homme*, notamment, ne revêtait pas la même signification pour les différents acteurs. Référé le plus souvent aux seuls droits civils et politiques (droit à la vie, exercice des libertés fondamentales...), il renvoie surtout à l'activité de dénonciation des violations de ces droits, dans un contexte tournant parfois à la confrontation entre des ONG reprochant aux collectivités de ne pas y accorder suffisamment d'importance, et des collectivités sur la défensive répliquant que cela n'entre pas dans leur mandat. Inversement, l'entrée par les droits économiques, sociaux et culturels (droit à la santé, à l'éducation, etc.) permet aux collectivités locales d'affirmer qu'elles œuvrent en faveur des droits de l'homme lorsqu'elles contribuent à la réduction de la pauvreté et permettent un meilleur accès des personnes aux services essentiels (eau, assainissement, habitat, santé, éducation...).

Or les droits humains doivent être considérés avec leur caractère indivisible, c'est-à-dire indissociable (on ne peut prétendre promouvoir les uns sans défendre les autres), aussi bien qu'universels (ils sont les mêmes pour tous et partout, les modalités d'application pouvant varier), même si cette dernière qualité fait régulièrement débat. Autre tension à conserver : la notion de droits de l'homme renvoie nécessairement aux instruments internationaux adoptés par la communauté internationale (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, Pactes et Conventions, textes régionaux, etc.) mais aussi, tout aussi nécessairement, aux pratiques effectives de promotion et de défense des droits sur le terrain. Enfin, elle apparaît intrinsèquement liée aux concepts d'État de droit, de démocratie et de bonne gouvernance.

L'analyse des concepts a permis de rendre compte de leur perception et de leur articulation par les acteurs de la coopération décentralisée à travers l'étude de leurs stratégies d'action.

Afin de se fonder sur des **études de cas pratiques**, le groupe de travail s'est tourné dans une deuxième étape vers l'identification de collectivités territoriales rhônalpines susceptibles d'être interrogées sur leur action à l'international. Les critères de sélection favorisèrent la diversité : des niveaux de collectivités (région, département, ville) ; des territoires rhônalpins ; des contextes politiques d'intervention (stabilité, crise, reconstruction) ; des contextes au regard du respect des droits de l'homme ; des régions du monde (Afrique subsaharienne, Amérique latine, Caraïbes, pourtour méditerranéen, Asie...). Une dizaine de collectivités territoriales furent pré-identifiées. La démarche retenue a consisté à rencontrer à la fois l' élu et le technicien en charge des projets, afin de pouvoir relever des complémentarités – voire des divergences – dans l'approche de la question des droits. Outre des questions d'ordre général sur les concepts et leur prise en compte dans la politique de coopération décentralisée, la grille d'entretien a permis d'aborder des questions spécifiques sur des projets sélectionnés et portant sur l'implication des différents acteurs de développement aux différentes phases de l'action, sur la place accordée aux femmes, aux personnes vulnérables et aux groupes minoritaires dans les projets, sur les modes d'identification des partenaires, etc.

Une dizaine d'entretiens furent conduits en 2007-2008 avec des acteurs des trois niveaux de collectivité situés dans six des huit départements de la Région (Ardèche, Drôme, Isère, Rhône, Savoie, Haute-Savoie), ainsi qu'avec des acteurs congolais (RDC), pour croiser approches «Nord» et «Sud».

2- Une convergence d'approches

Une relecture des pratiques et des points de vue des collectivités interrogées permet de relever des points de convergence.

Le caractère indirect et progressif

En premier lieu, la **question des droits de l'homme n'est jamais abordée «frontalement»** avec les partenaires. Elle est en revanche plus facilement évoquée en privé, dans le cadre de relations informelles :

«Avec nos partenaires, que ce soit de notre côté ou de leur côté, on reste toujours dans le salon. On ne les amène pas dans les cuisines. Par contre, avec le Maire de notre commune partenaire, il est possible de parler de tout en privé»⁷ ;

«Avec nos partenaires tunisiens, la question des droits n'est jamais évoquée, sauf dans un cadre informel à l'occasion de visites en France» ;

«Dans le cadre d'une coopération avec le Vietnam, les interlocuteurs accueillis en France s'exprimaient plus volontiers sur ces sujets de droits en aparté : ils parlaient alors non seulement de la situation au Vietnam, mais également en France ou dans d'autres pays occidentaux. Mais la question des droits de l'homme n'est pas évoquée dans la Convention de partenariat ou lors des temps officiels.»⁸

En soulevant ces questions, les collectivités françaises craignent en effet de s'insérer dans les affaires internes des partenaires et d'entraver des relations de confiance nécessaires à la bonne marche des projets. Elles ne souhaitent pas non plus adopter une posture de donneur de leçon, comme elles n'accepteraient pas de voir un partenaire prendre position sur leurs propres affaires internes. En

outre, elles considèrent qu'en s'interdisant de coopérer avec des homologues de pays où les droits de l'homme sont peu respectés, elles se priveraient d'agir en faveur de populations souvent particulièrement démunies.

Cependant, lorsque la situation des droits de l'homme est particulièrement critique, la question des limites de la coopération se pose : faut-il engager / continuer une coopération dans un tel contexte ? La position des services techniques, estimant difficile de mettre brutalement un terme à une coopération construite dans le temps avec les acteurs d'un territoire, peut différer de celle d'élus plus réticents à poursuivre un partenariat au sein d'un État peu respectueux des droits et libertés fondamentales. La rupture d'un partenariat pénalisant en premier lieu la société civile et les populations, les collectivités interrogées choisissent le plus souvent de poursuivre la coopération, parfois en en réduisant la portée⁹. Elles insistent alors sur l'échelle locale de la coopération, qui implique des territoires et des acteurs du développement local, et non l'État et le gouvernement central.

Néanmoins, au-delà d'une certaine limite en terme de violations des droits, de limitation des espaces d'expression et de pressions du politique sur le partenaire, la coopération peut être remise en cause, car il devient impossible de travailler à la réalisation des objectifs fixés. Difficile à fixer, cette «ligne rouge» suscite de nombreux débats au sein des collectivités françaises.

L'action des collectivités territoriales en faveur de la promotion et du respect des droits de l'homme est donc **indirecte, sous-jacente et progressive**. S'inscrivant dans le temps, elle passe souvent par un appui à la décentralisation en renforçant les capacités

⁷ Entretien avec un responsable de projet d'une collectivité rhônalpine intervenant au Burkina Faso

⁸ Expérience d'une collectivité française engagée au Vietnam

⁹ En 2007, dans un contexte politique délicat, le partenariat d'une collectivité rhônalpine avec Madagascar s'est recentré sur l'appui aux initiatives concertées entre acteurs de la société civile du Nord et du Sud, afin d'éviter de s'insérer dans les affaires internes de la collectivité partenaire.

Analyse

des partenaires, notamment dans des domaines clé pour l'accès aux droits des citoyens, et par un renforcement de la société civile et de son implication dans les prises de décision liées au développement de son territoire.

L'appui à la décentralisation

En conférant une nouvelle légitimité à l'État, en rapprochant le pouvoir du citoyen et en permettant une plus grande implication des populations dans la gestion des problèmes qui les concernent, la décentralisation peut favoriser la démocratisation de la vie politique, à condition que la construction de l'État de droit et la défense de l'intérêt général guident le processus.

Dans de nombreux pays où la décentralisation est embryonnaire, les collectivités territoriales nouvellement instituées se trouvent confrontées à un manque de moyens financiers et de ressources humaines suffisamment formées : cela limite l'exercice de leurs attributions et leur réponse aux préoccupations des populations en matière de développement local. Elles sollicitent alors de plus en plus leurs partenaires français pour **les accompagner et renforcer leurs capacités**, de diverses manières : organisation de formations en direction des élus, des cadres municipaux et de la société civile, accueil mutuel d'agents au sein des services territoriaux, participation à des colloques, etc. Les collectivités territoriales interrogées encouragent également les échanges Sud-Sud et le travail en réseau entre leurs partenaires, par l'organisation de formations communes, la constitution de plates-formes informatiques et de cellules d'échanges.

En accompagnant leurs partenaires dans la mise en œuvre du développement local, les collectivités françaises peuvent les aider à mieux répondre aux besoins des populations qui les ont élues, notamment en ma-

tière d'accès aux services essentiels¹⁰. Elles gagnent alors en crédibilité vis-à-vis de leurs administrés, ce qui permet de rétablir un lien de confiance entre les autorités locales et les populations. Lorsque les subventions de la collectivité française sont directement intégrées au budget municipal du partenaire, l'appui institutionnel favorise un renforcement durable des capacités et l'autonomisation du partenaire¹¹.

En outre, ce type d'appui permet de faire passer des messages, voire d'échanger autour de valeurs, sans nécessairement aborder la question des droits. Ainsi, dans son partenariat avec une municipalité chinoise, une collectivité rhônalpine affirme que : *«Les questions de droits de l'homme sont très peu abordées dans le cadre de la coopération. En revanche, certains messages et valeurs peuvent être transmis de manière plus subtile, à travers le partenariat institutionnel et l'accueil de délégations (échanges de pratiques, démonstration du fonctionnement de la démocratie locale sur notre territoire, etc.)»*.

Pour les collectivités interrogées, l'échange de savoir-faire ne signifie pas reproduction de l'organisation du modèle français, mais plutôt échange de visions et de pratiques, et travail en commun à la structuration des services techniques des collectivités¹².

¹⁰ «Le rôle de la coopération décentralisée est avant tout d'appuyer la structuration et l'organisation des services, afin de proposer à la population des services aux publics qui soient les plus performants possibles.», extrait d'un entretien avec une collectivité rhônalpine engagée au Burkina Faso

¹¹ Une collectivité rhônalpine impliquée au Sénégal a choisi après plusieurs années de partenariat de faire passer une partie des subventions par le percepteur municipal de la collectivité. Il s'agit d'aider la commune «à mettre en place ses outils de gouvernance, ses procédures (par ex. définir ses priorités budgétaires, gérer les appels d'offre, effectuer le suivi de chantier...), à l'inciter à associer la société civile, en bref à renforcer la bonne gouvernance locale.»

¹² «Nous gardons à l'esprit la limite de l'ingérence et évitons de chercher à calquer le modèle français d'organisation des collectivités territoriales, qui comporte ses imperfections. Il s'agit seulement d'apporter une expertise sur certaines questions telles que la fiscalité, etc.», extrait d'un entretien avec une collectivité rhônalpine engagée au Maroc.

Le renforcement des capacités de certains services, accompagné d'une réelle implication de l'ensemble des acteurs concernés, joue un rôle fondamental dans l'accès de tous à certains droits. Il en est ainsi de **l'état civil**, car la production des actes permet aux citoyens d'obtenir des documents officiels d'identité, de voter, de faire valoir ses droits en matière de succession, d'avoir accès à l'école, de voyager, etc. De même, une bonne gestion dans les domaines du **foncier**, de la **fiscalité** et de la **sécurité locales**, qui entrent dans les compétences des collectivités territoriales, permettent d'améliorer l'accès aux droits et, plus largement, l'état de droit.

Cependant, la **faiblesse des moyens humains et financiers** des collectivités partenaires, mais aussi un **processus de décentralisation** non accompagné d'une réelle volonté politique de partager le pouvoir de la part du niveau central, peuvent constituer des obstacles à un partenariat de coopération décentralisée constructif. Si les partenaires ne disposent d'aucune marge de manœuvre et de capacité d'action, les collectivités françaises ne peuvent faire vivre sous «perfusion» la démocratie locale. En particulier, **l'approche participative** nécessite du temps et des moyens ; elle peut s'avérer difficile à mettre en place sur des territoires étendus où les moyens de communication et de transport font défaut.

Selon une collectivité rhônalpine engagée au Mali, *«la bonne gouvernance a progressé grâce à l'avancée du processus de décentralisation, mais dans la pratique, elle est limitée dans la mesure où notre partenaire n'a pas les moyens d'agir et d'engager une stratégie de développement local à l'échelle de son territoire. [...] Le Comité de Pilotage qui permet aux élus et représentants locaux d'échanger sur le développement de leur territoire est financé par notre collectivité, et notre partenaire n'aurait pas les moyens d'organiser ce type de concerta-*

tion élargie ; il y a donc une dimension d'ingérence qui fait problème».

Dans certains contextes sensibles de crise ou de post-crise, l'implication de la société civile aux différentes phases du partenariat favorise le **«vivre ensemble» et l'appropriation par la population des biens et services communs**. C'est ainsi qu'en Haïti l'action d'une collectivité rhônalpine en direction de la société civile a permis de renforcer la mobilisation des habitants, qui refoulèrent les «Chimères» (milices) arrivées aux portes de la ville lors la crise politique de 2004, au lieu de se diviser et de prendre part aux violences, comme dans la plupart des villes du pays.

Pour les collectivités interrogées, la participation de la société civile dans les différentes phases des projets de coopération est importante **au Sud comme au Nord**. Tout en reconnaissant la difficulté à mobiliser et mutualiser les énergies, certaines collectivités encouragent un rapprochement des territoires partenaires et une **implication des acteurs au Nord** par un accompagnement méthodologique, la diffusion d'information, la création de synergies et l'impulsion d'échanges. Cependant, il est à noter que les collectivités territoriales françaises impliquent plus difficilement les acteurs de la société civile de leur territoire *en amont*, lors de la conception et de la définition des orientations qui guident la politique conduite à l'international.

L'importance de la durée et de la confiance

La coopération internationale des collectivités territoriales se distingue des autres coopérations, notamment associatives, par une **inscription des partenariats dans la durée**. Les élus qui s'engagent dans un partenariat l'envisagent sur le long terme, pas seulement dans une logique de projet, mais bien dans une démarche d'accompagnement et d'échanges réciproques de pratiques, per-

mettant à chacun de trouver un intérêt pour son territoire à coopérer. Cette méthodologie favorise l'instauration de relations de confiance, nouées au fil des années, des réussites et des échecs. Ces relations autorisent alors les partenaires à se parler plus librement et à aborder des questions plus délicates, liées aux droits de l'homme et à la bonne gouvernance locale. Une collectivité territoriale rhônalpine affirme qu'intervenir sur des projets variés et établir des relations de confiance dans la durée avec ses partenaires tunisiens lui permet de soutenir des actions plus sensibles, impliquant des organisations de la société civile et susceptibles normalement de rencontrer des réticences de la part des autorités nationales¹³.

Parmi les contextes d'intervention, il en est un particulièrement difficile qui est celui des **pays en sortie de crise**, dans lesquels l'État n'a plus les moyens d'assurer ses missions, tandis que les citoyens sont victimes de l'arbitraire de « l'état de fait ». Ce champ d'intervention est encore peu exploré par les collectivités territoriales françaises engagées à l'international. Pourtant, le rôle des collectivités locales peut s'avérer crucial dans la prévention et la gestion des crises, dans la mesure où elles sont les plus à même d'assurer l'entente et d'apaiser les tensions communautaires susceptibles de déboucher sur des conflits ouverts.

Généralement exclues des partenariats de coopération décentralisée et des réseaux internationaux d'acteurs locaux, les collectivités de pays sortant d'un conflit sollicitent pourtant avec force des échanges d'expériences et un appui au renforcement de leurs capacités. En les accompagnant, les collectivités du Nord peuvent jouer un rôle dans l'instauration progressive de la règle de

¹³ Ex : mise en place d'une filière de tourisme solidaire impliquant la société civile dès la phase de conception du projet. Les autorités nationales, au départ réticentes, ne se sont pas opposées au projet, notamment car la collectivité française était parallèlement impliquée, et depuis de nombreuses années, sur des projets plus « consensuels ».

droit, l'encouragement de pratiques démocratiques et la promotion de la paix.

Le renforcement et l'implication de la société civile : vers une bonne gouvernance locale

En favorisant le renforcement de la société civile et la prise en compte de leurs initiatives et revendications dans la prise de décision liée au développement de leur territoire, les partenariats de coopération décentralisée peuvent impulser des **modes de gouvernance qui soient davantage l'expression des citoyens**. Dans les secteurs clé pour l'accès aux droits des citoyens, les préoccupations peuvent alors remonter et être discutées collectivement. Cette prise en compte de la multiplicité des acteurs locaux, publics ou privés, dans les partenariats de coopération décentralisée, prend différentes formes :

- appui à la structuration de la société civile, à l'organisation de forums des associations et à la responsabilisation des acteurs dans l'organisation d'événements¹⁴ ;
- appui à la mise en place d'espaces d'expression¹⁵ ;
- appui à la mise en place de cellules d'animation ou de comités de pilotage capables de jouer un rôle d'interface et d'ouvrir la discussion entre la société civile et l'autorité locale¹⁶ ;
- appui aux mécanismes de concertation avec les habitants autour de projets de développement local, etc.

¹⁴ Pour exemple, encourager la tenue d'un forum des associations au Maroc a permis à une collectivité rhônalpine de favoriser la prise en compte de la société civile par son partenaire et à faire émerger des projets qui devenaient incontournables.

¹⁵ Une collectivité territoriale rhônalpine, engagée dans un partenariat avec la Tunisie, organise des ateliers radiophoniques, des ateliers d'éducation populaire, des chantiers de jeunes, au sein desquels la participation des femmes et des hommes doivent se faire à part égale.

¹⁶ Une collectivité rhônalpine a encouragé l'instauration d'une cellule d'animation impliquant l'autorité locale partenaire au Maroc et les associations de son territoire jusqu'alors peu impliquées dans la gestion du développement local. Au Laos, une autre collectivité rhônalpine a impulsé la mise en place d'un comité de Pilotage réunissant les autorités locales et les opérateurs des deux territoires partenaires.

Pour jouer son rôle de contre-pouvoir et de partenaire crédible face aux institutions locales, en dehors des seules périodes électorales, la société civile doit être en mesure de participer activement aux structures de concertation qui concernent les problèmes des populations, d'être force de proposition, de jouer un rôle de *monitoring* de la gestion locale et de plaider. C'est pourquoi **l'accompagnement de la société civile et le renforcement de ses capacités** a toute son importance dans la mise en place de modes de gouvernance plus démocratiques.

D'autre part, lorsque les partenariats engagés avec des autorités locales étrangères intègrent la mobilisation des acteurs de la société civile engagés dans le développement local, ceux-ci s'en trouvent **légitimés face aux autorités - voire protégés**. Ainsi, des acteurs de la société civile tunisienne engagés dans une coopération avec une collectivité rhônalpine se sentent plus libres de s'exprimer et d'agir, même s'ils ne s'inscrivent pas dans la «ligne» du gouvernement.

Un outil à s'approprier

Les travaux du groupe *Coopération décentralisée et renforcement de l'État de droit* ont conduit à élaborer une **plaquette de sensibilisation** qui vise trois objectifs : préciser l'articulation entre des concepts-clé, présenter des expériences éclairantes, et esquisser une méthodologie permettant une meilleure prise en compte de la promotion des droits de l'homme dans les projets. Loin d'apporter des solutions «clé en main», en s'appuyant au contraire sur une démarche de questionnement à partir d'expériences concrètes, cet outil d'aide à la décision est destiné à être repris, retravaillé et critiqué par les acteurs qui se l'approprient. Chacun pourra partir des **questions à se poser** au cours de la mise en place de la coopération puis de la mise en œuvre des projets, pour élaborer des solutions adaptées aux différents contextes d'intervention.

Plus généralement, ce travail collectif constitue une première phase qui appelle un approfondissement de la réflexion, de la mise en réseau des connaissances et du partage des expériences. La mise en place de séminaires de travail, de modules de formation, d'un travail de recherche-action qui associe le milieu universitaire et une multiplicité d'acteurs de la coopération décentralisée, constituent des voies de développement possibles. Elles peuvent ouvrir vers des initiatives nouvelles et opérationnelles de contractualisation entre collectivités, avec tous les acteurs de la société civile.

Références bibliographiques :

- CHEVALLIER Jacques (sous la dir. de), « L'Etat de droit » in Problèmes politiques et sociaux, n°898, 2004/03, p. 110
- CIEDEL, HUSSON Bernard, La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, Lyon : Editions du groupe Initiatives, 2000/07, p. 18
- «La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?» - Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006, à la Sorbonne, Paris, Cités Unies France, 2007, p.358
- COOREMANS Luc et FRIPPIAT Valérie (sous la dir. de), « Décentralisation et démocratisation en Afrique », Mondes en Développement, n°133, 2006, p. 136
- COSI, Coopération internationale Des collectivités territoriales s'engagent pour renforcer l'Etat de droit, Lyon : COSI, juin 2008. (En ligne : http://www.resacoop.org/Boite_Outils/fiches_techniques/pdf/plaquette_cooperation_decentralisee_et_etat_de_droit.pdf, page consultée le 18 décembre 2008)
- GUILLAUD Gilles (sous la dir. de), La coopération décentralisée : Trois partenariats entre le Nord et le Sud, - France, L'Harmattan, 2005, p. 260
- Coopération internationale et droits de l'Homme, Paris : Haut Conseil de la Coopération Internationale - HCCI, 2001, p. 29 (en ligne : <http://lesrap>

Analyse

- ports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000483/0000.pdf, page consultée le 18 décembre 2008)
- LAYE Pierre, La coopération décentralisée des collectivités territoriales, Voiron : La Lettre du cadre territorial, 2005, p. 226
- LEVY Marc (sous la dir. de), Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne : le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée, Paris, Cités Unies France, 2002, p. 71
- MAPPA Sophie, Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires, Paris, Karthala, 1995, p. 486
- MARIE Alain, La coopération décentralisée et ses paradoxes, Paris : Karthala, 2005, p. 229
- MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, Paris, La Documentation Française, 2000/11, p. 164
- PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté, Bruxelles, De Boeck Université, 2002, p. 264
- TIBERGHIEEN Frédéric, Gouvernance démocratique et coopération internationale, Paris, Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2002, p. 106 (en ligne : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000027/0000.pdf>, page consultée le 18 décembre 2008)

La coopération décentralisée face aux chocs exogènes

Abdelkader Djeflat

Directeur du Master Pro. Ingénierie des Projets de Coopération, Université de Lille 1

Résumé

La coopération décentralisée s'est développée, et d'une manière relativement rapide depuis l'avènement de la loi de 1992. Elle s'est également beaucoup diversifiée depuis, face à l'hétérogénéité des perceptions et des interprétations, et à la diversité des terrains des pays du Sud, des domaines d'actions et des acteurs. Cependant face à toute cette richesse, elle est restée relativement modeste quant il s'agit de la nature des projets menés et à leur envergure. Entre temps, les préoccupations des pays destinataires ainsi que leurs besoins se sont beaucoup diversifiés face à une multitude de chocs exogènes qu'ils ont subis. Ce papier est destiné à montrer comment, malgré toute cette hétérogénéité, la coopération décentralisée est restée relativement déconnectée des nouvelles préoccupations des pays du Sud résultant de ces chocs exogènes. Il propose quelques pistes concernant les possibilités qui existent pour mieux répondre à ces préoccupations.

Mots-clés

Coopération décentralisée - hétérogénéité - chocs exogènes - ajustement structurel - TIC - régionalisation

Introduction

La coopération décentralisée a connu un nouvel élan et s'est développée à un rythme accéléré depuis la loi de 1992 en France et les autres réformes de la coopération. Elle venait combler un vide, compléter, et également corriger les dispositifs de coopération bilatérale et multilatérale qui existaient entre pays du Nord et pays du Sud, lesquels dispositifs ont commencé à s'essouffler et à montrer de sérieuses limites. Les jumelages ont été érigés en instruments privilégiés de rapprochement entre villes et ont constitué des plateformes de travail entre agglomérations urbaines. Ceci correspondait aussi

bien aux besoins de développement urbain des pays du Sud qu'à ceux de coopération des pays du Nord. L'avènement de la coopération décentralisée, perçue comme une étape supérieure par beaucoup d'analystes, constituait un moyen de résoudre les problèmes connus par ces jumelages, et notamment la léthargie qu'ils ont connue. Ils constituaient également un moyen de faire face aux besoins changeant en matière de coopération des villes du Nord ainsi que ceux du Sud, empêtrées dans leurs problèmes basiques tels que les voiries, la gestion des déchets, la distribution d'eau ou les problèmes de circulation urbaine. Le tissu associatif traduisant le souhait des citoyens

Analyse

du Nord est venu renforcer cet engouement pour les pays du Sud et a parfois intégré des espaces que les dispositifs de coopération mis en place pour les besoins des collectivités locales et territoriales n'étaient pas en mesure de couvrir. Ces autres acteurs peuvent également être appelés à jouer un rôle d'appui à l'action des collectivités locales et territoriales. Ces entités étaient constituées souvent par un tissu associatif émergent face notamment aux ouvertures démocratiques dans beaucoup de pays du Sud permettant l'aménagement progressif *d'un espace public d'expression citoyenne* avec des différents niveaux d'ouverture. Ceci traduit également la nécessité de découvrir des besoins multiples et variés hors des centres urbains et auprès de populations rurales et villageoises, parfois en dehors de tout dispositif formel.

Si ces mutations ont effectivement traduit une certaine volonté d'adapter le dispositif aux besoins des pays du Sud, un bref diagnostic permet de constater que les domaines de coopération ont, quant à eux, connu très peu d'évolution, insérés dans des dispositifs restés soit totalement figés soit ayant connu très peu d'évolution aux plans réglementaire et institutionnel. Les domaines conventionnels cités plus haut sont restés les domaines de prédilection de beaucoup de ces opérations conduites dans les pays du Sud.

Les problèmes abordés par les acteurs associatifs, eux non plus, n'ont pas connu de variations notables au fil des années et sont restés limités à des questions conventionnelles de santé, d'alphabétisation, d'éducation et d'accès à l'eau notamment par le biais de creusement de puits, la construction de salles de classe et de cases de santé, ou la fourniture de médicaments et de manuels. Les soucis d'éducation au développement ont parfois fait évoluer ces façons de faire, répondant à des besoins légitimes des pays

du Nord et dont l'impact à long terme n'a pas matière à être fondamentalement questionné.

Force est de reconnaître cependant qu'un nombre conséquent de pays du Sud sont progressivement intégrés dans des dynamiques nouvelles du fait des mutations rapides de ces économies en interne mais surtout à la suite de « chocs exogènes » sur lesquels les décideurs nationaux ont relativement peu de contrôle et ce, depuis l'avènement des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). On peut citer, à titre d'illustration, la nécessité d'ouverture de ces économies sur le marché mondial, l'instauration plus poussée des règles des marchés intérieurs réduisant les espaces d'action publique, la pression des privatisations et la nécessité de gestion plus rigoureuse des fonds publics. On pourrait citer également la révolution des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) qui a mis en évidence une « fracture numérique » qui traduit l'émergence de nouvelles poches d'analphabétisme appelé l'illettrisme numérique. Des initiatives en matière de création de nouveaux produits et services se sont présentées dans les nouveaux domaines qu'offrent les TIC avec des possibilités d'appui et un accompagnement des acteurs institutionnels ou associatifs du Nord sans aller jusqu'aux modèles de « territoires numériques ». Il y a matière à faciliter grandement les problèmes de communication et la mobilisation des ressources de savoir et savoir-faire d'une manière beaucoup plus optimale au service du développement local et territorial. Ce ne sont là que quelques exemples partiels et on pourrait aisément en allonger la liste. C'est dire que les pays du Sud, sous la pression des chocs extérieurs voient leurs préoccupations changer, ce qui se traduit inévitablement par des demandes nouvelles en matière d'accompagnement et de coopération, non seulement au plan bilatéral et multilatéral, mais

également au niveau décentralisé. De nouveaux domaines de coopération s'ouvrent ainsi et qui sont, encore, très peu explorés. Il s'agit dans notre contribution d'examiner dans un premier volet, l'hétérogénéité du domaine de la coopération décentralisée et son évolution et dans un second volet les effets des chocs exogènes sur la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée et l'hétérogénéité du domaine

La coopération décentralisée se trouve de plus en plus face à des situations différentes et des paramètres évolutifs qui, de plus en plus, disqualifient les visions statiques qui ont prévalu. En plus des besoins des pays et des populations qui sont par essence évolutifs, des typologies différentes émergent et qui méritent, sans aucun doute, une adaptation des perceptions des visions et des politiques.

L'hétérogénéité des perceptions

Bien que la loi du 6 février 1992 ait, en France, donné un cadre réglementaire à la coopération décentralisée, il subsiste plusieurs interprétations à cette notion et en conséquence plusieurs pratiques.

- Pour certains, la coopération décentralisée est au départ une coopération institutionnelle menée directement entre deux collectivités¹. C'est par exemple, une ville française, qui peut décider d'avoir une coopération avec une ville dans un pays du Sud. A partir de là, un accord de partenariat est signé et tout un dispositif se met en place en veillant à ne pas contredire les positions de la France sur le plan diplomatique. Cet engagement atteint en France des proportions considérables (plus d'un milliard et demi de francs, tous crédits confondus). Toutes les régions françaises, la moitié des départements et une grande

majorité de grandes villes et villes moyennes sont investis dans des programmes de coopération décentralisée. Plus de 120 pays dans le monde sont concernés. Si l'Afrique reste le continent privilégié d'intervention (34%), l'Europe Centrale et Orientale, avec l'élargissement de l'Union européenne, réunit aujourd'hui 30% des investissements des collectivités. On peut citer l'exemple de «Développement local Balkans», instrument créé en 1999 par le ministère de la Coopération et la Caisse des dépôts, pour accompagner les collectivités souhaitant participer à la reconstruction des Balkans.

- Pour d'autres, la coopération décentralisée naît d'une volonté politique et démocratique. Elle est une affaire de personnes. Elle implique de nombreux acteurs. Elle crée des liens anciens entre deux collectivités et il ne faut pas oublier cette dimension humaine. Elle peut naître du constat qu'il existe une communauté bien organisée, un rapprochement pouvant alors être tenté entre deux collectivités locales. Associant collectivités, citoyens, associations de développement, entreprises (de manière croissante des PME), représentants de l'État, elle fournit un formidable champ d'expérimentation de la concertation et de l'apprentissage des cultures. Passerelle «à l'échelle humaine» entre le local et le global, la coopération décentralisée ouvre ainsi la voie à une participation concrète des citoyens aux enjeux de la mondialisation et des équilibres Nord Sud².

- Pour d'autres, enfin, cela peut inclure d'autres variantes, comme celle de l'initiative prise par les instances centrales. Les SCAC (Service de Coopération et d'Action Culturelle) décèlent la possibilité de favoriser un rapprochement entre une ville donnée et une autre. Ce fut le cas pour la capitale du Cap Vert par exemple.

Il faudra ajouter à cette typologie toutes les variantes que l'on retrouve au niveau

¹ Acception de CUF

² SOS Planet coopération décentralisée

Analyse

de l'Europe, où la conception est d'emblée plus large et inclut en plus des collectivités locales et territoriales, les ONG et les associations. Les visions anglo-saxonnes et les visions lusophones peuvent différer, surtout par rapport aux schémas de la coopération appliquée dans le continent africain.

L'hétérogénéité des pays destinataires

Les pratiques de coopération décentralisée ont montré que des schémas uniques ne peuvent être conçus pour l'action de coopération décentralisée et qu'ils doivent être modulés et adaptés selon la situation des pays, et bien sûr selon les territoires et les villes dans un même pays. On assiste de plus en plus à une hétérogénéité des pays et un classement selon l'état de développement comme le montrent de plus en plus les statistiques du PNUD³. C'est ainsi que les pays à revenus intermédiaires se détachent de plus en plus du reste des PED (pays en développement). Les pays les moins avancés, dont les revenus par tête se situent en deçà de 1 dollar US par jour, font l'objet de traitements à part par les institutions internationales. Par rapport à l'aire géographique, les pays d'Afrique sub-saharienne, souvent liés par des accords ACP, se distinguent par rapport aux pays d'Afrique du Nord et du Maghreb du fait de l'appartenance de ces derniers à l'aire méditerranéenne. Les pays des Balkans sont encore une autre aire dont les spécificités ne sont pas à démontrer et qui les distinguent des deux autres catégories. Enfin, les pays asiatiques, dont le Vietnam par exemple, obéissent encore à d'autres règles de fonctionnement. Cette typologie nous interpelle dans la mesure où des niveaux de développement différents vont donner lieu à des besoins différents en matière d'abord de coopération internationale au niveau des Etats, mais également en matière de coopération décentralisée. A titre d'illustration, si

des besoins forts ont émergé de la part des communautés villageoises des zones rurales dans les pays d'Afrique subsahariens, de plus en plus, ce sont les villes et les problèmes de gestion urbaine qui prédominent dans la zone méditerranéenne. Plus de la moitié des populations y réside et les taux d'urbanisation s'accroissent à la faveur des taux de croissance démographique relativement élevés, mais également suite aux disparités régionales et aux poussées migratoires des populations rurales vers les villes. Les politiques d'industrialisation lancées les années 70 et 80 y ont grandement contribué. Bien que certains pays appartiennent à l'espace francophone, il est difficile de transposer d'une manière mécanique les approches, les pratiques et les modèles de coopération décentralisée d'un espace géographique à un autre. La position géographique, l'appartenance à des aires culturelles différentes et les trajectoires politiques et économiques depuis les indépendances, confèrent des particularismes et des spécificités qu'il est bon que la coopération décentralisée comprenne et en tienne compte. Une vision linéaire et mécaniste de la coopération décentralisée qui peut inciter à favoriser des modèles tout faits et leur transfert en l'état, montre ainsi de sévères limites.

L'hétérogénéité des domaines de coopération

On peut constater aisément qu'avec le temps, les domaines de la coopération décentralisée se sont multipliés et diversifiés dans certains pays où existent une expérience conséquente, souvent parfois au grès des initiatives des acteurs de la coopération et des porteurs de projets. Ces pays restent toutefois peu nombreux. Ainsi, un examen de la coopération décentralisée franco sénégalaise montre que les pratiques de coopération décentralisée couvrent environ une dizaine de domaines : enseignement et for-

³ Voir rapport annuel du PNUD sur le Développement humain

mation, secteur rural, environnement, secteur urbain, entreprise et artisanat, santé, culture, action sociale, éducation au développement, appui institutionnel auxquels il faut adjoindre des thèmes moins spécifiques comme le fonctionnement des projets et des actions multisectorielles. On peut constater que ces thèmes s'organisent en deux ordres de domaines⁴ :

- ceux relevant d'une part des compétences transférées aux collectivités locales sénégalaises, telles «santé», «enseignement et formation» et «culture» (79%) ;
- ceux relevant plus de dynamiques de développement local comme «entreprises et artisanat» et «secteur rural» (21%).

En termes d'importance, des actions inscrites dans les divers domaines d'intervention, les secteurs clés sont les suivants. Le secteur rural comporte des actions centrées sur les aménagements agricoles, l'hydraulique agricole et pastorale, l'appui aux petits périmètres agricoles autogérés, les projets villageois, le transfert de technologies agricoles et pastorales, etc. Le secteur de la culture inclut notamment l'appui aux manifestations et échanges culturels et artistiques, aux associations culturelles, à la réalisation d'infrastructures culturelles, etc. Le secteur de l'éducation et de la formation constitue un domaine privilégié de coopération et concerne tout le dispositif de l'enseignement et de la formation professionnelle dans les collectivités sénégalaises, dans les aspects aussi bien qualitatifs (amélioration des contenus), quantitatifs (massification des effectifs) qu'infrastructurels (construction et équipement d'établissements d'enseignement). Enfin, il y a le secteur de la santé et de l'action sociale très sensible et particulièrement mobilisateurs des opinions publiques des collectivités du

⁴ Mamadou Sene, « Analyse des pratiques de coopération décentralisée franco-sénégalaises: cadre partenarial, domaines d'intervention, acquis et contraintes », Mémoire DESS – IPC, 2004

Nord : ce secteur couvre des actions relatives à la mise en place d'infrastructures et d'équipements sanitaires, la formation des personnels, la diffusion de médicaments, la sensibilisation aux endémies, l'appui à des stratégies de lutte contre certaines maladies comme le SIDA et contre les phénomènes d'exclusion. Ce classement traduit assez fidèlement l'ordre de priorité des collectivités locales sénégalaises en matière de politique de développement et de gestion des compétences qui leurs sont transférées. Néanmoins cette distinction reste toute relative. Si l'on considère la formation par exemple, elle est dispensée à la fois dans la première catégorie que dans des actions de développement. Si l'on accepte cette typologie, il est clair que la coopération dans le domaine du développement économique local est restée minime.

La diversification des acteurs

Bien que la loi de 1992, en France, ait bien identifié les acteurs de la coopération décentralisée, avec le temps, de plus en plus d'acteurs se sont insérés dans ce processus de coopération, surtout suite à la montée en puissance des champs de la coopération économique et des préoccupations de développement local. Les ONG et les associations ont d'emblée été associées mais d'autres acteurs aussi ont été impliqués, au gré des besoins et au gré des politiques menées à la fois au niveau local et au niveau central. Par exemple, la mise en œuvre des actions de coopération dans le secteur rural, a impliqué, en plus des acteurs traditionnels tels que les collectivités locales, de nouveaux acteurs tels que les chambres d'agriculture, les syndicats et coopératives agricoles, les associations de producteurs et divers experts du secteur⁵. De plus en plus les entreprises s'impliquent dans des actions de coopération décentralisée et des coopérations de secteur à secteur voient le jour à un niveau

⁵ M. Sene, op. cit.

méso-économique. Dans d'autres programmes, des syndicats ont pris l'initiative de projets de coopération décentralisée bien que les acteurs différaient de part et d'autre. A titre d'illustration, les projets de coopération destinés aux paysans Comoriens dans la culture et surtout la commercialisation des produits de la vanille ont vu un soutien actif et la mise en place de projets sous la conduite de la CFDT section Nord. Les associations de migrants, constitués de plus en plus maintenant en Fédérations, se positionnent également comme des acteurs importants dans les champs de la coopération décentralisée comme le FORIM (Forum des Institutions de Migrants) par exemple qui regroupe l'ensemble des organisations de migrants œuvrant sur le territoire français. De plus en plus des réseaux d'acteurs s'inscrivent dans ce champ des corporations professionnelles : les réseaux de médecins comme Solimed (Solidarité Médicale) ou bien le réseau de chercheurs maghrébins en sciences économiques et sociales : MAGHTECH⁶ (Maghreb Technologie) prennent part à la coopération universitaire.

La diversité des acteurs signifie également une diversité des motivations. Ces dernières constituent un large éventail : depuis les liens personnels et affectifs, jusqu'à l'expression d'une volonté politique d'une collectivité du Nord d'être présente sur le champ de la solidarité internationale afin de promouvoir des échanges et le cas échéant, un transfert d'expérience et de capacités, en passant par la démarche volontariste d'une collectivité du Sud, l'intermédiation d'ONG ou de structures d'appui techniques (exemple les Agences Régionales de Développement) ou l'action des migrants etc.⁷

6 Le réseau MAGHTECH, créée en 1994, réunit plus de 400 chercheurs et une partie de praticiens s'intéressant aux problématiques de développement du Maghreb et en particulier.

7 M. Sene

Les chocs exogènes : ajustement, post-ajustement, régionalisation et technologie

Depuis la défaillance quasi généralisée des modèles d'import-substitution, largement pratiqués par les pays du Sud, et l'impact jugé totalement négatif, notamment au niveau de la dette extérieure, le protectionnisme imposé par les Etats, jaloux de leur souveraineté, n'est plus de mise. Les années soixante dix et quatre vingt voient les premières vagues de l'ajustement structurel touchant les pays d'Afrique en particulier. Si ces politiques ont largement consacré le désengagement de l'Etat, elles ont paradoxalement renforcé sa capacité de régulation macro-économique et mis en place de nouveaux mécanismes de liens avec les institutions déconcentrées et décentralisées.

Les politiques d'ajustement

Parler de programmes et de politiques de type macro-économique, c'est évoquer indirectement la question de la coopération décentralisée, même si les liens peuvent ne pas paraître évidents. L'Etat est par conséquent omniprésent. Au nord, la coopération décentralisée est à inscrire dans le sens de la politique des Etats et du cadre juridique et institutionnel mis en place à cet effet. Au sud, les Etats restent incontournables et font la politique du pays dans toutes ses dimensions, face à ses partenaires. Ils ne sauraient être ignorés ou contournés dans un projet de coopération. Il est par conséquent tout à fait opportun de relier la coopération décentralisée aux grands programmes étatiques qui sont mis en place et le PAS a constitué un grand revirement dans les politiques et les programmes de développement mis en place par un certain nombre de pays du Sud.

Les politiques d'ajustement structurel sonnent le glas de l'Etat providence et aussi son

omniprésence dans tous les domaines : politique, économique, social et culturel. Les Etats sont poussés progressivement vers les fonctions régaliennes classiques. Les nouvelles contraintes imposées par les institutions financières internationales vont tenter de pousser vers une gestion plus orthodoxe de l'économie et des modes de régulation destinés à rétablir les grands équilibres macro-économiques. Les contraintes imposées sur les politiques budgétaires et les politiques monétaires vont limiter l'action à des fonds publics nationaux et internationaux. Ceci s'est aggravé par une dette relativement lourde et son service et dont les perspectives de remboursement sont relativement éloignées.

Dans cette phase, les pressions pour le remboursement de la dette vont se traduire par une réduction drastique des dépenses publiques dont les premières victimes seront l'éducation, la santé, les transports et communications et les services publics dans les administrations, d'une manière générale. La dévaluation du franc CFA, imposée en 1994, suite à l'application de l'une des conditionnalités du PAS, d'après certaines analyses (Hugon & Pages, 1998), a aggravé les déséquilibres structurels de quatorze Etats africains, dont onze figurent parmi les pays les moins avancés du monde. Cela n'est pas sans avoir des effets sur la situation sanitaire. Le paludisme tue de un à deux millions de personnes par an, et le sida beaucoup plus. Le principal allié du sida est la pauvreté. Dans les pays africains, les populations et les Etats ne peuvent rien faire pour tenter d'enrayer la maladie par faute de moyens.⁸

Dans cette perspective, les préoccupations sont liées à la gestion au mieux des conditionnalités imposées par les institutions de

Bretton Woods, si l'on considère, dans une vision orthodoxe de l'économie, que les déréglés avaient atteint un état de gravité tel qu'ils nécessitaient des mesures de cet ordre. Ceci ne va pas sans créer des difficultés au niveau des organes déconcentrés de l'Etat, mais également au niveau des institutions décentralisées.

Post ajustement, réformes et mondialisation

Le post ajustement ou ce qui est appelé ainsi (Hugon 2000) pose des problèmes nouveaux, auxquels les pays du Sud et notamment les pays africains étaient peu préparés. En effet, c'est au cours de cette période de tentatives de rétablissement des grands équilibres macro-économiques et alors que l'ajustement ne donnait que des résultats partiels et que les «effets dits pervers» commençaient à être perçus un peu partout, qu'on assiste à l'intensification du processus de mondialisation. L'ouverture des économies les met devant des échéances courtes et redoutables et de nouveaux impératifs s'imposent. Les effets de l'OMC se généralisent progressivement, même pour les pays non encore signataires. En interne, les dysfonctionnements sont attribués non plus seulement au défaut de régulation macro-économique, mais également à des dysfonctionnements relevant plus de la sphère de la gestion et de l'administration publique des économies.

Les problèmes de bonne gouvernance des Etats et des économies sont identifiés comme source principale de dysfonctionnements et comme un obstacle important à la croissance et au développement qu'il s'agit de lever. C'est donc face à un double « choc exogène » qu'ils doivent faire face : le choc de la mondialisation et de l'ouverture et le choc des nouvelles conditionnalités.

⁸ L'Afrique subsaharienne à elle seule compte 71% des personnes atteintes, soit 24,5 millions de personnes adultes et enfants. Chez les jeunes Africaines, le taux moyen d'infection est cinq fois plus élevé que chez les jeunes hommes.

Concernant le phénomène de mondialisation, il est inutile d'en rappeler toutes les caractéristiques, mais il est clair que l'espace de décision publique n'obéit plus qu'à des impératifs et des logiques internes de l'État nation, mais également à des règles et des lois économiques, politiques et sociales imposées par la mondialisation des marchés. Il est inutile de rappeler que la mondialisation des marchés des biens et services, la mondialisation de la finance et la mondialisation de l'information laissent peu de marge à des pratiques de type protectionniste dont les États ont bénéficié les années soixante dix et quatre vingt. Les logiques de production nationales sont remises en cause, et à la protection des industries naissantes se substitue la logique du jeu de la concurrence, de filières mondialisées et de chaîne de valeurs. À la logique de contrôle des firmes multinationales, de code de conduite⁹ et de protection d'activités industrielles naissantes au niveau local et national, se substituent des logiques d'attractivité du maximum d'investissements directs étrangers (IDE), et de concurrence forcenée sur le marché des capitaux mondialisés par le biais de libéralisations successives des codes d'investissement. C'est une véritable course qui s'instaure dans ce domaine, dans le sillage des principes de l'économie libérale et des théories orthodoxes, déjà lancés par les PAS. L'ouverture des marchés et leur libéralisation que les règles de l'OMC consacrent et étendent à de plus en plus de pays, ne laissent que peu de perspectives aux producteurs nationaux pour lesquels la concurrence s'impose. La concurrence à laquelle ils sont soumis à leur pas de porte est couplée aux pressions et incitations à l'exportation, auxquelles les décideurs politiques les soumettent. Dans un pareil contexte, le «glocal» (penser globalement, agir localement) prend toute son importance. La structuration des économies fait émerger

une multitude de producteurs moyens et petits qui n'ont pas les moyens des grosses entreprises publiques adossées à un soutien appréciable des pouvoirs publics, ni ceux des entreprises étrangères pourvues de capitaux, de technologie, d'accès à la finance et d'expériences beaucoup plus conséquentes. Ces PME situées au niveau local sont parfois les seules pourvoyeuses d'emplois, face au gel des recrutements dans l'administration publique et au licenciement massif qu'ont du opérer les entreprises et les administrations. De leur survie dépend la survie de nombre conséquent de travailleurs et derrière eux des milliers de familles et d'individus. Leurs préoccupations sont relatives au soutien de l'appareil industriel et productif, surtout au niveau des petits producteurs dont les moyens limités ne permettent pas d'acquérir des équipements sophistiqués, de former et mettre à jour les connaissances et les savoir-faire de leurs compétences et d'accéder à des crédits bancaires conséquents pour une politique active d'investissement. Au niveau de la sphère de l'échange, les agricultures et notamment les petits producteurs arrivent difficilement à placer leur production sur les marchés internationaux. Ceci est dû en partie aux aides et subventions indirectes qui faussent les prix internationaux et menacent des centaines d'agriculteurs traditionnels et de familles vivant de la terre.

Le processus de régionalisation : les nouveaux enjeux du développement économique

Le processus de régionalisation est l'un des phénomènes le plus marquant de la dernière décennie. Dans tous les continents, des regroupements ou tentatives de regroupements émergent. L'ALENA, le MERCOSUR, l'Union africaine, l'ASEAN en plus de l'Union européenne. Autant de projets qui apportent de nouvelles dynamiques de

⁹ Le fameux projet de code de conduite des multinationales au niveau des Nations Unie, ONUDI et UNCTC et qui a été abandonné par la suite.

développement économique et social mais dont l'impact sur les institutions et les modes de coopération ne sont pas négligeables. Face à l'élargissement des espaces économiques, les règles établies par la coopération interétatique ne peuvent laisser indifférents les acteurs locaux de la coopération décentralisée, et notamment les collectivités locales et territoriales. Les modes de collaboration dans un espace régionalisé peuvent être multiples et variés. L'échange d'expérience, la coopération culturelle et la coopération économique peuvent prendre le relais des accords bilatéraux et multilatéraux. De nouveaux acteurs de la coopération décentralisée se trouvent impliqués, comme les chambres de commerce ou les entreprises pour ce qui concerne la coopération économique et les universités pour ce qui concerne la coopération scientifique, technique et culturelle. Les villes sont également le lieu de dynamiques nouvelles procédant au renforcement de ce processus de régionalisation. Plus proche de nous, l'Europe a une politique active en direction de la rive sud de la méditerranée. Au plan politique et institutionnel, au plan économique, et au plan géostratégique, de nouvelles questions qui interpellent la coopération sont posées.

Premièrement, au plan politique et institutionnel, les institutions locales n'ont pas été fortement impliquées dès le départ. Les accords de jumelage ont parfois donné peu de résultats concrets sur le terrain. Les accords de Barcelone signés en novembre 1995 entre l'Union européenne et les Etats du Sud de la Méditerranée ont impliqué la société civile et crée, pour la première fois, un espace de coopération entre ses acteurs et renforcé la coopération existante entre les villes et les territoires. Les différents programmes MEDA ont tenté de concrétiser cette coopération : Med Urb (les centres urbains), Med Campus (les universités), Med Media (les médias) et Med Invest (les entrepreneurs).

Cependant, les accords de Barcelone n'ont pas atteint les objectifs qui leurs étaient assignés. La «corbeille économique», en particulier, a été bien en deçà des attentes des pays du Sud.

Deuxièmement, au plan économique, les accords d'association passés entre les pays de l'Union européenne et les pays du Sud de la méditerranée, et qui visaient à établir une zone de «prospérité partagée», imprègnent une trajectoire bien précise et orientée vers l'ouverture et la coopération. L'objectif d'établir une vaste zone de libre échange à l'horizon 2010-2012, constitue un grand défi et qui touche progressivement tous les pays de la rive Sud de la Méditerranée. Si l'objectif visé est celui d'éliminer les barrières douanières et de permettre la libre circulation des marchandises entre l'Europe et les PTM (Pays Tiers Méditerranéens), les moyens mobilisés à cet effet ne semblent pas être suffisants et ce pour plusieurs raisons (Djefflat 2000). L'ouverture des économies des PTM face à la concurrence des entreprises européennes ne prend pas suffisamment en compte le fait que la plupart de ces industries ont fonctionné sans maîtrise adéquate du facteur technologique, sans innovation et sous le régime d'Import Substitution, qui est, par essence, fortement protectionniste. En second lieu, la structuration industrielle héritée du passé est à forte dominante entreprise publique et secteur d'Etat un peu partout, et l'apprentissage du marché et de la concurrence ne sont, pour certains, qu'à leur début.

Enfin, les réformes économiques et notamment la privatisation rencontrent encore des difficultés importantes, en partie aussi à cause du lourd carcan institutionnel en place, des résistances au changement marquées, et du souci de protéger des poches de rente multiples. Amener l'industrie locale au niveau des entreprises européennes constitue

Analyse

ainsi l'une des principales préoccupations des décideurs des PTM à l'heure actuelle. Les autres préoccupations sont les enjeux liés à la géostratégie, considérant la proximité géographique des pays maghrébins et européens et la mer commune, la Méditerranée tout au moins pour 4 des 5 pays de l'Union du Maghreb Arabe (UMA). Mais nous ne développerons pas ces aspects ici.

Les mutations technologiques

Nous avons vu que la coopération économique prend de plus en plus de l'ampleur et répond de plus en plus aux besoins des économies du Sud. Il n'est plus possible d'ignorer cette réalité de la pénétration massive des technologies et des savoirs modernes dans le monde économique d'abord, mais ensuite dans la gestion urbaine, dans l'administration publique et dans les services. La modernisation des services publics passe nécessairement par une bonne maîtrise de ces techniques.

Il est de plus en plus évident que les technologies dites génériques pénètrent massivement tous les domaines d'activité et parmi celles-ci, celles qui ont le plus bouleversé la vie économique et sociale ces dernières années, ce sont les TIC. Il est inutile de rappeler ici les chiffres concernant l'explosion de la téléphonie mobile, le nombre d'utilisateurs d'internet et de fournisseurs d'accès, le nombre d'ordinateurs vendus chaque année, pour ne citer que ceux-là. Ces mutations ont touché également les pays en développement et bouleversent également leurs modes de vie. Avec l'avènement des TIC, une autre révolution marque les dynamiques de production de gestion et d'évolution des économies. La vitesse à laquelle cette révolution se propage à travers le monde est fulgurante, portée par la globalisation. Les TIC y contribuent grandement. Parallèlement, les

mutations du système concurrentiel mettent au cœur de la concurrence, l'innovation qui devient également un élément essentiel de la croissance.

Cependant, force est de constater que les mutations sont beaucoup plus lentes au Sud, malgré les chiffres étonnants que l'on peut trouver concernant tel ou tel pays. L'écart qui se creuse concernant le domaine strict de l'usage, est encore plus conséquent quand il s'agit du domaine de la production à la fois du contenu que des équipements. La fracture numérique tant évoquée dans les rencontres internationales¹⁰ est bien réelle.

Il serait trop long d'énumérer les enjeux et les problématiques que ces mutations soulèvent dans le monde économique. Nous l'avons vu plus haut dans le cas du domaine des PME. Dans le cas de l'administration publique au niveau central et au niveau local, la e-administration et e-gouvernance élargissent de plus en plus leur champ d'action. L'engouement des pays du Sud et en particulier des populations jeunes pour ces technologies présente une note d'espoir que des modes de gestion et d'administration informatisés puissent permettre d'augmenter la transparence, de réduire les délais et de lutter, au moins partiellement, contre le phénomène de corruption. Cela participe de l'approfondissement du système démocratique et de la participation citoyenne.

De plus en plus les TIC pénètrent la problématique de la gestion et de la valorisation des ressources d'un territoire que ça soit une ville ou une région. De nouvelles opportunités se créent dans le domaine du développement local et en particulier dans les domaines de création d'emplois, problèmes endémiques dans les pays du Sud, vu notamment les pyramides des âges. L'exemple réussi des télé boutiques et des radios

¹⁰ Le Sommet mondial de la Société de l'Information de Tunis, novembre 2005

communautaires montre tout le potentiel qui peut exister.

Si les Etats et les institutions multilatérales, comme l'Union Européenne, ont pris en charge cette question dans leurs programmes de coopération bilatérale, il ne semble pas qu'au niveau des coopérations menées au niveau local, elle figure parmi les domaines prioritaires. Ceci peut être dû à sa nouveauté relative d'une part et d'autre part, à l'urgence des autres questions plus basiques de santé, de fourniture d'eau potable, d'éducation etc.

Les effets sur la coopération décentralisée

Les effets de l'ajustement sur la coopération

Dans la phase de l'ajustement, les politiques de coopération au niveau des Etats vont se concentrer sur une tentative de réformer les institutions, aussi bien celles qui contribuent directement à la régulation macro-économique et que celles qui y participent indirectement. Les réformes économiques qui sont conduites demandent, dans la plupart des cas, aussi bien des fonds qu'un accompagnement technique et des savoir-faire que l'expérience accumulée au Nord ne peut que conforter. Au niveau local, le désengagement des Etats va créer de nouvelles difficultés. Au plan institutionnel, les administrations sont considérablement allégées pour laisser émerger des projets en faveur de la décentralisation et des pouvoirs locaux¹¹. Les collectivités du Nord et les ONG peuvent trouver leur légitimité dans cette contrainte peu supportable des économies déjà fragilisées par des années de mauvaise gestion après l'ère coloniale pour certains. Les interventions des ONG peuvent contribuer à réduire les « effets pervers

de l'ajustement » et de ce fait, les apports financiers et les projets qui les accompagnent répondent à de réels besoins. Le sens de la complémentarité entre les actions des Etats et ceux des institutions décentralisées est réel mais sur des espaces localisés. La coopération bilatérale peut aller jusqu'à la réduction voire la suppression de la dette pour un certain nombre de pays, notamment ceux les moins avancés comme les petits pays très endettés (PPTE). L'accord pour des remboursements anticipés relève de cet esprit de coopération, même si parfois l'altruisme qui les caractérise est, sans aucun doute, entaché de calcul politique, géostratégique ou économique assez évident.

Des interrogations peuvent néanmoins se poser. En effet des dichotomies peuvent émerger : la coopération des Etats allant dans le sens de l'approfondissement de l'ajustement, relève par conséquent d'une conviction profonde de la nécessité d'accompagnement par les grandes institutions internationales. Les interventions des institutions décentralisées peuvent relever, quant à elles, d'une approche de défiance pour corriger le « mal causé » par des politiques mal appropriées des institutions de Bretton Woods. Les visions des ONG et des associations, en particulier, peuvent ainsi être totalement en port à faux. Les conditionnalités sont considérées comme des tentatives de contrôle des économies, comme des politiques mal inspirées des gouvernants et par conséquent, comme des mesures qu'il s'agit d'opposer. Les objectifs visés par le PAS sont ainsi clairement identifiés comme ceux des créanciers soucieux de récupérer leur dette et que d'aucuns considèrent déjà largement payée¹². Il est clair qu'au niveau des pays du Sud, et notamment des collectivités et des populations démunies, les projets ou programmes proposés ne changeront pas

¹² Pierangelo Catalano et Abdelkader Sid Ahmed (eds.), « La dette contre le développement: quelles stratégies pour les peuples méditerranéens ? », Cnes – Isprom – Publisud, 2003

¹¹ Husson B. op. cit.

Analyse

fondamentalement leurs attitudes, que ces programmes relèvent d'aprioris positifs ou négatifs.

Si les projets menés à un niveau local peuvent réellement répondre à un besoin d'un village ou même d'une ville (dispensaire, centre de santé, école, route ou bibliothèque, etc.), ils ne pourront constituer une véritable contribution à la restructuration de l'espace économique et social que les nouvelles politiques et de nouveaux modes de régulation imposent. Le véritable besoin est la construction de nouveaux dispositifs institutionnels propres à un contexte d'économie régulée, de moins d'Etat au niveau central mais également de « mieux d'Etat ». Il résulte de la nécessité de nouvelles approches du développement local, et de nouveaux modes de mobilisation de ressources pour d'une part approfondir les mécanismes de régulation économique, et d'autre part, faire émerger de nouvelles attitudes de participation citoyenne à l'effort de développement. Il résulte, enfin du souci d'équité et bien entendu de la nécessité de substituer à la participation prépondérante du budget de l'Etat par le biais des subventions, des finances locales plus pérennes, par le biais de la fiscalité locale. Les finances locales se trouvent ainsi soulagées et indirectement renflouées par une action résultant d'une coopération de collectivité à collectivité. Ceci permet en outre de *légitimer l'espace public local* comme véritable acteur de la politique du développement local et par suite comme acteur de la politique de développement, adoptée au niveau de l'Etat. Indirectement, une pareille action peut grandement aider à la décentralisation, légitimer le rôle des collectivités aux yeux de l'Etat qui pourrait ne plus les gérer à partir d'injonctions, mais recourir à de plus en plus de concertation. L'action de la coopération décentralisée se trouve ainsi fortement interpellée et ce ne sont pas seulement des projets mais bien des

pratiques qui sont l'objet d'attention pour répondre à ces besoins. Elle nécessite de s'inscrire dans le champ du développement des capacités locales, que souvent les collectivités du Sud n'ont pas. Elle devra recourir à des formations, une sensibilisation et l'accompagnement de l'émergence d'une véritable attitude et parfois des changements de mentalités que beaucoup, disent être l'un des véritables handicaps de la problématique du développement aujourd'hui. Les ONG peuvent également y contribuer, non seulement du fait que souvent elles travaillent en étroite collaboration avec les collectivités locales et territoriales faisant partie du « processus d'externalisation »¹³, mais également du fait de la connaissance de terrain qu'elles ont, de la proximité qu'elles développent et d'une accessibilité plus grande aux acteurs du développement local.

De pareilles questions interpellent d'abord la coopération bilatérale et des programmes de soutien sont mis en place dans ce sens, face à des besoins réels au niveau des producteurs locaux en matière de soutien, d'orientation et d'accompagnement. Les états nationaux ont mis en place des politiques pour soutenir ce nouveau tissu économique émergent, et les programmes de soutien prennent différentes appellations et utilisent différents dispositifs. Certains impliquent des services déconcentrés de l'Etat, d'autres des organes décentralisés et entrent dans le cadre de la politique de développement local. Néanmoins, ces politiques souvent aux prises avec des procédures bureaucratiques lourdes, donnent peu de résultats au niveau local et les producteurs se trouvent parfois abandonnés à leur sort, face à des bureaucraties locales mais également parfois face à des groupes d'intérêts rentiers.

La coopération décentralisée, menée par les collectivités du Nord, peut faire appel à des associations d'aide et de promotion de

¹³ M. Sene op. cit.

la PME, pour conseiller, orienter et former des producteurs souvent peu aguerris à des mécanismes de marché dans un contexte d'ouverture. En Bolivie, la démarche de la municipalité productive est menée par 60 municipalités qui ont besoin de renforcer leurs capacités économiques. Dans ce cadre là, il s'agit d'articuler investissements publics et privés dans le cadre d'opérations priorisées partagées par tous, de soutenir un processus participatif interne et d'accepter de reconnaître les conditions de rentabilité économique. Les «municipalités productives» ont toute la latitude pour œuvrer dans ce sens. Dans ce type de municipalités, le rôle et les stratégies des agents économiques privés sont pris en compte, et les investissements rentables ainsi que la nature des productions locales font partie intégrante des programmes des municipalités. Les agendas de promotion économique sont arrêtés d'un commun accord par un directoire public-privé qui définit les priorités et les outils de référence. Les micros crédits ont déjà montré que des alternatives aux procédures bancaires classiques d'octroi de crédits peuvent donner des résultats probants.

Les effets de la régionalisation

La coopération décentralisée peut, sur cette zone euro-méditerranéenne, jouer un rôle important dans le sens du rapprochement et de la constitution de cette zone de compréhension et d'échange. De manière générale, les villes des pays méditerranéens bénéficient de nombreux appuis décentralisés. Ce constat est à l'origine de plusieurs initiatives comme le réseau Euro-MENA des villes autour de la Méditerranée, dont l'objectif est de monter des projets conjoints d'assistance aux villes et gouvernements locaux avec plusieurs réseaux. Le réseau permettra de bâtir des outils nécessaires pour une réponse rapide et adaptée aux requêtes des villes MENA (Afrique du Nord et Moyen Orient). Cette

initiative devrait être pérennisée à l'intérieur de la Commission Méditerranée de CGLU (Cités et Gouvernements locaux Unis). Le projet du Pôle International de Compétences en Développement Urbain pour la Méditerranée s'inscrit également dans cette dynamique. La mission de préfiguration en cours a d'ailleurs ciblé des formations en développement local comme activités pilotes sur la coordination des partenaires décentralisés et les partenaires multilatéraux¹⁴. La coopération décentralisée se trouve ici interpellée à plus d'un titre :

1/ Les moyens limités des PTM aussi bien du point de vue financier, matériel qu'humain signifient qu'une coopération conséquente et notamment en provenance de l'Europe est nécessaire. Cette coopération se concrétise partiellement par le programme de «mise à niveau» des capacités des PME qui a commencé à être appliqué un peu partout au Maghreb. Quelques 2 000 entreprises industrielles doivent être modernisées en Tunisie et dont l'objectif est d'amener l'industrie locale au niveau européen, d'ici 2010, pour lui permettre de faire face à la concurrence sur le marché mondial d'une manière efficace. La destination des fonds montre toutefois que les aspects organisationnels et managériaux, dont l'impact sur la maîtrise technologique n'est certes pas négligeable, ont dominé, au détriment des aspects de recherche et développement plus directement liés à la compétitivité structurelle. Dans ce contexte, la coopération décentralisée se fraie un chemin et peut contribuer de diverses manières. Elle se fait entre branches professionnelles, entre industries, entre laboratoires de recherches, entre clusters, entre agences de développement économique, etc. Ces nouveaux besoins nécessitent que les collectivités locales

¹⁴ Douillard P., « Gouvernance territoriale de l'innovation : Quels échanges entre métropoles de la région MENA ? », Mastère d'action publique, Ecole Centrale Paris, 2006

Analyse

et territoriales travaillent en étroite collaboration avec ces acteurs, mais également avec les programmes de coopération bilatéraux et multilatéraux menés par les Etats. Les espaces de décision publique locaux sont ainsi étendus à des espaces nationaux et même supranationaux.

Ce mode d'intervention impose d'autres attitudes et d'autres postures des élus locaux, déconnectés parfois de la politique européenne, de ses programmes internationaux et de ses préoccupations géostratégiques. Il nécessite également que de nouvelles banques de données et de nouvelles compétences soient acquises notamment dans la connaissance de ces programmes et leur fonctionnement, dans la compréhension du contexte des pays euro-méditerranéens, dans la coordination d'une coopération multi niveau, dans des opérations de transfert de connaissance et de technologie vers ces pays. C'est ainsi que la coopération décentralisée doit inscrire son action dans la coopération économique d'un nouveau genre, mais également dans la coopération technologique qui a été très peu pratiquée par le passé. Les équipements de plus en plus importants dont ont besoin les collectivités locales et territoriales pour la gestion urbaine sont de plus en plus importants, de plus en plus sophistiqués et ont des contenus technologiques que les compétences municipales sont loin de maîtriser dans leur totalité.

Dans le secteur de l'eau, par exemple, la moitié de la quantité distribuée dans les villes est perdue à travers des réseaux défectueux dont la maintenance semble être difficile pour les services techniques locaux et municipaux. La coordination des moyens et des hommes demande également des niveaux de savoir et savoir-faire plus importants que par le passé. Il est de ce fait important que des programmes de mise à niveau des connaissances, de gestion urbaines soit lancés pour répondre

aux besoins que les villes ont, et qui ne peuvent être satisfaits localement. Ces besoins peuvent être sur des technologies de base comme sur des technologies relativement avancées. Un véritable travail d'adaptation technologique aux différentes contraintes environnementales et matérielles est nécessaire.¹⁵

Les ONG peuvent également jouer un rôle dans ce sens et sortir des chemins conventionnels qu'elles ont pratiqués jusque là. Il s'agit d'associer les entreprises dans la coopération décentralisée et d'encourager la coopération d'entreprise à entreprise. Associer les entreprises à la coopération décentralisée, n'est, toutefois, pas les transformer en mécènes ni leur procurer de nouveaux marchés. Pour répondre à une réalité complexe, des démarches précises sont à mettre en œuvre. A titre d'exemple, le compagnonnage industriel¹⁶ participe à sa manière à l'amélioration des compétences, des connaissances des entreprises du Sud. Quelques exemples de compagnonnage industriel incluent le recyclage de déchets plastiques en Egypte avec adaptation des technologies mises en œuvre en France, la réduction de la consommation d'eau dans des systèmes d'irrigation au Maroc avec formation des installateurs et la production d'une partie des équipements sur place etc. Les actions conduites au Maghreb et dans certains pays ACP ont déjà mobilisé plus de 130 PME françaises. Un audit de ces actions a mis en lumière l'importance du rapport personnalisé et scellé par l'aspect humain de la relation entre professionnels du même métier qui s'est instauré. Plusieurs secteurs sont concernés, biscuiterie et câbles électriques au Sénégal, fabrication de vérins et réseaux électriques au Maroc, fabrication de meubles et produits de nettoyage industriel en Côte d'Ivoire, moteurs diesels

15 T. Guyenne, « Identification et analyse des éléments d'amélioration de la qualité des produits de boulangerie de l'école hoa sua », Mémoire de stage IPC, 2004

16 Site Internet : Entreprise et Développement

et fabrication de médicaments en Tunisie, maroquinerie à Madagascar, etc. La démarche du compagnonnage industriel illustre la possibilité de concilier la solidarité professionnelle entre hommes de même métier et la recherche de bénéfices partagés.

Cependant, ce type de coopération ne peut se pérenniser que si les acteurs procèdent effectivement à la réponse à des besoins des PME du Sud qui peuvent varier d'un pays à un autre. Il est clair que dans certains pays nantis de surplus financiers appréciables, où la contrainte financière d'est pas un véritable problème, l'accompagnement est sollicité pour des opérations de transfert de technologie et de mise à niveau des compétences véritables. Ceci peut constituer au niveau des porteurs de projet des craintes pour leur avenir dans la mesure où dans un marché ouvert et mondialisé, ils pourraient s'ériger en véritables compétiteurs. Du point de vue du Sud, les frustrations peuvent venir du fait que des opérations de remontée de filières pour reconstituer de véritables filières locales ne sont pas bien perçus et la critique est souvent que le compagnonnage prend l'allure d'opérations commerciales d'un nouveau genre et dont l'impact local laisserait à désirer. Les craintes de part et d'autres ne peuvent être dissipées que grâce au rétablissement de la confiance dans les relations, grâce à un véritable partenariat et à des opérations conjointes et des projets économiques communs au bénéfice des deux partenaires. Ceci pose d'une manière générale la question des frontières de la coopération décentralisée : entre la coopération économique et le monde commercial des affaires et du business. Par ailleurs, des interrogations quant à l'efficacité du transfert de technologie peuvent également être soulevées. Enfin, l'envergure du programme reste relativement limitée compte tenu du nombre des entreprises et de la variété et la multiplicité des besoins : formation, recyclage et mise à

niveau des compétences, innovation etc. La question centrale est de savoir si cette forme de coopération peut insérer son action dans un contexte plus large d'action bilatérale et de compétitivité.

Les pays africains aussi bien que ceux de la méditerranée souffrent plus que toute autre partie du monde du déficit en matière d'IDE comme l'attestent les chiffres qui circulent. Souvent, ce ne sont pas les opportunités d'investissement ni la taille du marché qui font défaut, mais la lourdeur des procédures bureaucratiques qui diminuent leur attractivité (Michalet, 2000). Cela peut partir de la simple délivrance d'un document au niveau d'une mairie ou d'une préfecture à la constitution d'un dossier de dédouanement. Cette bureaucratie est à même de décourager tous les entreprises nationales et locales et notamment les PME/PMI. Ce sont souvent des défaillances institutionnelles locales qui perdurent en dépit des efforts des Etats pour la décentralisation et l'autonomisation des institutions à l'échelle locale. La coopération décentralisée peut concevoir son rôle comme soutien à la décentralisation, mais également comme soutien à la gestion et à l'administration publique locale. Nous sommes ici en plein dans la problématique de la gouvernance locale que nous avons eu à analyser à d'autres occasions¹⁷. Des efforts concertés et des programmes, en relation avec les instances centralisées peuvent être fait afin d'amener une souplesse des procédures, une plus grande fluidité des informations et une célérité dans le traitement des dossiers. A ce titre, les collectivités locales et territoriales mais également les autres institutions intermédiaires peuvent jouer un rôle fondamental¹⁸. C'est ainsi que les chambres de commerce au Nord peuvent joindre leurs

17 A. Djeflat : «Gouvernance locale et économie de la connaissance au Maghreb», Dar el Adib, Oran 500 pages, 2005

18 A. Djeflat et I. Caruso : «Les institutions intermédiaires et la gouvernance dans la dynamique de l'innovation», projet Femise, septembre 2003

Analyse

efforts dans une action concertée au Nord pour un programme concerté au Sud.

Les effets des TIC

Les besoins sont ici fortement liés à l'insertion des TIC dans la gestion locale et municipale, mais également dans l'aide que les collectivités locales peuvent apporter aux populations de jeunes chômeurs pour les micros projets dans le domaine précis des TIC.

Des projets de coopération peuvent être portés par des acteurs locaux du Nord, aussi bien collectivités locales qu'ONG, pour accompagner cette mutation qui se fait à l'heure actuelle d'une manière relativement lente ou parfois ne se fait pas du tout. Cette action au niveau local se fait en concertation avec les programmes des Etats dans le cadre des coopérations bilatérales. Elle devrait également s'insérer dans les programmes nationaux de numérisation des administrations et des économies. Si les actions menées par les porteurs de projets se sont souvent cotonnées à la fourniture d'équipements informatiques, les besoins se sont diversifiés et se sont multipliés suite à l'engouement cité plus haut.

Ils couvrent la maintenance des parcs informatiques au niveau local qui est une question à la fois techniques mais également organisationnelle et financière en plus de toute la gestion du soft. Ces compétences ne sont pas disponibles au niveau local et bloquent des projets innovants et la créativité locale à la suite des pannes informatiques par exemple. D'autres besoins concernent la formation des personnels locaux à la gestion informatisée et surtout l'insertion des outils informatiques dans les modes de gestion conventionnels. Les besoins en matière de l'usage d'internet dans l'amélioration du rendement du travail dans les administra-

tions, mais également dans la communication envers les citoyens à travers les portails et les sites web. La liste peut aisément être allongée.

Dans les centres urbains, les domaines se sophistiquent et prennent parfois de grandes proportions. A titre d'exemple, en Tunisie, un projet d'avenir (Sfax 2016) vise à favoriser le développement local, à contribuer à la politique d'aménagement du territoire, à réduire la pauvreté urbaine et à garantir un développement durable de l'agglomération du Grand Sfax. Le souci des élus locaux est d'en faire une métropole attractive, innovante, compétitive et un lieu de haute technologie. Les besoins exprimés ont été dans l'élaboration d'un plan de développement prospectif ambitieux dans une première phase, et de lancer la mise en place d'une technopole essentiellement dans le domaine des TIC dans une seconde phase. La demande de coopération a été adressée à un certain nombre de villes du pourtour méditerranéen dont des villes françaises.

Ce type de demande est susceptible d'être récurrent, vu l'effet d'engouement et de concurrence qui s'instaure. Il est clair que les villes du Nord dotées d'une expérience dans le domaine se trouveront de plus en plus face à des demandes d'un nouveau genre et qu'il s'agit de gérer. Des processus de coordination importants entre les Etats au Nord et au Sud mais également entre tous les acteurs interpellés, les universités, les institutions internationales qui financent comme la banque mondiale, les porteurs de projets, les élus locaux et les techniciens et les bénéficiaires sont à inventer.

Conclusion

Il n'est pas facile de conclure un travail qui se veut plus comme une série de questionnements et dont le souci est d'attirer l'attention sur la problématique des chocs exogènes. Nous avons montré comment les préoccupations des pays du Sud ainsi que leurs besoins évoluent et se diversifient à la suite de ces chocs. L'engagement et la bonne volonté au nord peuvent ne pas suffire si des enjeux ne sont pas bien perçus par toutes les parties prenantes au Nord comme au Sud.

Il est clair que si les préoccupations des acteurs du Sud sont en pleine mutation, il n'est pas possible pour les acteurs du Nord d'y répondre totalement et d'une manière quasi automatique. Les coopérations bilatérales et multilatérales constituent souvent le moyen le plus adapté pour y répondre, vu les moyens dont disposent les Etats et également les enjeux politiques et géostratégiques impliqués et qui ne peuvent être minimisés.

Les Etats du Sud et leurs administrations centrales et locales sont les premiers concernés par ces préoccupations et c'est à ce niveau là d'abord que les programmes et les réponses se trouvent. La coopération décentralisée pourrait, néanmoins, jouer un rôle non négligeable à la construction de cette «capacité de réponse».

Références bibliographiques :

- CATALANO P. et SID AHMED A., « La dette contre le développement : quelles stratégies pour les peuples méditerranéens ? », Cnes – Isprom – Publisud (sous la direction), 2003
- DJEFLAT A., « La coopération technico-industrielle de l'Union européenne et les attentes des pays Tiers-Méditerranéens », dans Ph. BERAUD, J.L. PERRAULT et O. SY, « Géo-économie de la coopération européenne : de Yaoundé à Barcelone », Maisonneuve et Larose, 1999, pp. 218-234
- DJEFLAT A. et CARUSO I., « Les institutions intermédiaires et la gouvernance dans la dynamique de l'innovation », projet Femise, septembre 2003
- DJEFLAT A., « Gouvernance locale et économie de la connaissance au Maghreb » Dar el Adib, Oran 500 pages, 2005
- DOUILLARD P., « Gouvernance territoriale de l'innovation : Quels échanges entre métropoles de la région MENA ? », Mastère d'action publique, Ecole Centrale Paris, 2006
- GUYENNE T., « Identification et analyse des éléments d'amélioration de la qualité des produits de boulangerie de l'école hoasua », Mémoire de stage IPC, 2004
- HUGON Ph. et PAGÈS N., « Ajustement structurel, emploi et rôle des partenaires sociaux en Afrique francophone », Rapport, Bureau International du Travail, 1998
- HUSSON B., La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, *Transverses*, n°7, 2000
- MICHALET Ch. A., « La séduction des nations ou comment attirer les investissements », *Economica*, 1999
- SENE M., « Analyse des pratiques de coopération décentralisée franco-sénégalaises: cadre partenarial, domaines d'intervention, acquis et contraintes », Mémoire DESS – IPC, 2004

Coopération décentralisée et prise en compte des inégalités : des enjeux aux pratiques

Chantal Duray-Soundron

Socio-anthropologue, chargée de mission au Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT

Christophe Mestre

Enseignant-chercheur au CIEDEL, membre du Comité d'orientation du Réseau IMPACT

Présentation du Réseau IMPACT

Le Réseau IMPACT est un réseau à vocation internationale d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Il rassemble chercheurs et universitaires, opérateurs de terrain et professionnels du développement, et responsables politico-administratifs issus en particulier de la Coopération française. Il travaille en collaboration avec différents partenaires de pays du Sud dans leurs diverses initiatives et politiques en matière de réduction des inégalités. Le Réseau IMPACT a pour objet de mettre en débat et en valeur des connaissances et des expériences, mais aussi d'aider à effectuer des choix de nature politique, en suscitant des synergies disciplinaires et professionnelles. Sa composition permet de rapprocher savoir-faire empiriques, recherches scientifiques et décision politique (www.reseau-impact.org).

Résumé

Au Nord comme au Sud, en tant qu'acteurs politiques et stratégiques, et non pas simplement techniques et opérationnels, les collectivités territoriales ont une légitimité à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques locales de réduction de la pauvreté et des inégalités. L'enjeu est la prise en compte des inégalités (inégalités d'accès aux ressources, aux revenus, au foncier, au pouvoir...) pour promouvoir la cohésion sociale, l'accès aux droits et aux services publics, mais aussi la démocratie sur leur territoire.

Cet enjeu devrait être au cœur non seulement des stratégies, mais aussi des pratiques de coopération décentralisée. Cela permettrait sans doute d'éviter certains écueils de la coopération, dont la création de nouvelles inégalités faute d'un juste ciblage des appuis ou d'un manque de participation des populations concernées. La coopération décentralisée a ainsi un rôle à jouer dans l'accompagnement des processus de décentralisation au Sud, dans le questionnement et le renforcement des pratiques des collectivités territoriales du Nord et du Sud pour réduire pauvreté et inégalités. Elle pourra alors pleinement participer à un développement socialement durable des territoires.

Mots-clés

Coopération décentralisée – décentralisation - politique publique – pauvreté – inégalité – appui institutionnel

Les auteurs adressent leurs sincères remerciements aux personnes qui ont relu et apporté leurs commentaires constructifs à ce papier : Marc Lévy et Pierre Laye (MAEE), Patricia Huyghebaert (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT), Virginie Rachmuhl (GRET) et Carine Targe (IRCOD).

« Politiques publiques de réduction de la pauvreté », « politiques sociales », deux termes qui désignent, non sans équivoque, un objet commun : comment la puissance publique aborde la question de la solidarité sur son territoire. Le premier est généralement utilisé dans les pays en développement, l'autre dans les pays du Nord. Mais au-delà de la sémantique, pauvreté et inégalités sont deux phénomènes et processus corollaires qui sévissent au Sud comme au Nord, deux problèmes mondiaux qui concernent les collectivités territoriales. Ils les concernent d'autant plus qu'ils menacent le « vivre ensemble », la cohésion sociale des sociétés, voire même la démocratie (Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, 2008).

Plus anciennes que leurs homologues des pays en développement, les collectivités locales françaises - pour certaines d'entre elles - se sont saisies de ces questions et tentent de mettre en œuvre des politiques locales d'action sociale. L'euphémisme d'action sociale désigne en partie des politiques publiques locales de réduction de la pauvreté, voire des inégalités.

De ce fait, la coopération décentralisée est un mode de coopération qui a une légitimité particulière pour impulser et appuyer des initiatives de réduction de la pauvreté et des inégalités dans le champ des politiques publiques locales, mais aussi pour questionner la cohésion sociale, l'accès aux droits et aux services publics, la démocratie locale ainsi que la participation au pouvoir politique et à la vie locale.

Mais revenons d'abord aux définitions des notions de « pauvreté » et d' « inégalité ». Plusieurs outils permettent de mesurer l'une

et l'autre, par exemple l'Indice de développement humain (IDH) établi par le PNUD, le seuil de pauvreté, réévalué en juillet 2008 à 1,2 USD par jour par la Banque mondiale, ou encore l'indice de Gini pour mesurer les inégalités de revenus. Depuis les années 2000, la pauvreté est de plus en plus analysée comme un phénomène multidimensionnel, relatif et complexe. Elle renvoie davantage à un processus et à la question du lien social qu'à un état statique (Paugam, 2005). Elle n'est pas qu'une insuffisance de revenus, mais se traduit aussi dans les conditions de vie, les relations sociales. Pour le Réseau IMPACT, la pauvreté résulte de deux phénomènes qui se renforcent mutuellement : d'une part un accès réduit et précaire aux ressources (formation, santé, information, terre, crédit, capital, statut social) qui sont à l'origine des revenus et des capacités, mais aussi sources d'autonomie et de sécurité, d'autre part une inégalité dans l'accès aux droits et à la participation au pouvoir. La pauvreté renvoie de fait aux inégalités structurelles qui la sous-tendent (Sen, 1982 ; Winter, 2001 ; Lévy, 2002b), principalement des inégalités d'accès aux ressources stratégiques et aux droits. Elles relèvent de dynamiques sociales, économiques et politiques.

Dans la littérature existante sur la coopération décentralisée, si beaucoup de travaux abordent le rôle de celle-ci dans la réduction de la pauvreté, peu discutent son positionnement et le levier qu'elle peut représenter sur la question des inégalités. En raison sans doute aussi du caractère si controversé du débat sur les inégalités, contrairement au consensus - même mou - sur la pauvreté.

La coopération décentralisée se distingue d'autres formes de coopérations par le fait

qu'il s'agit avant tout d'une relation de coopération conventionnelle et librement choisie entre collectivités publiques. Elle fait l'objet d'un vote par les assemblées délibératives des collectivités concernées. Ainsi, « *L'idée de coopération «de territoire à territoire» ne s'identifie pas à celle d'une coopération de «société à société» même si elle peut l'inclure. [...] Les collectivités territoriales françaises insistent toutes sur la spécificité de leurs responsabilités relativement aux ONG et se préoccupent quotidiennement de marquer cette différence* » (Noisette et Rachmuhl, 2007, p. 21). Pourtant, il n'est pas rare que cette spécificité, en partie liée à son caractère institutionnel et public, ne se reflète pas dans ses modes d'action et ses procédures. Bernard Husson constate que « *dans leurs actions de coopération décentralisée, les collectivités territoriales « ne se distinguent pas des modes traditionnels d'appui au développement. [...] Elles s'intéressent à la réalisation d'infrastructures, plus qu'aux dispositifs et procédures de soutien aux initiatives sociales. De ce point de vue, les collectivités territoriales reproduisent les mêmes pratiques et souvent les mêmes erreurs que beaucoup d'ONG à leur naissance* » (Husson, 2000, p. 2). Des évolutions sensibles sont néanmoins observables dans la dernière décennie, mais davantage dans les objectifs et politiques que dans le concret des actions et initiatives mises en œuvre.

Et pour ce qui concerne plus précisément la question politiquement sensible de la pauvreté et des inégalités, Marc Lévy affirme que « *les opérations de coopération décentralisée [...] ne se donnent pas comme objectifs de réduire la pauvreté et les inégalités* » (2002a, p. 16). Et pourtant, affirme-t-il plus récemment, « *trop d'inégalités pourraient empêcher de vivre ensemble. D'où les responsabilités des collectivités territoriales* » (in CUF, 2006, p. 225) et les enjeux en matière de coopération décentralisée.

Au-delà même des volontés affichées dans les textes internationaux relatifs à la coopération au développement (Déclaration du Millénaire, Déclaration de Paris, etc.) et de leur déclinaison dans les documents stratégiques de politiques nationales et locales (DSRP par exemple), travailler à réduire la pauvreté et les inégalités relève d'enjeux stratégiques au sein des sociétés du Sud (tout comme bien sûr au sein des sociétés du Nord). Le niveau local apparaît comme un espace d'articulation entre des enjeux mondiaux et des réponses contextualisées qui peuvent être trouvées au niveau d'un territoire donné. Les collectivités territoriales, ici et là-bas, ont une légitimité et une expérience dont ne disposent pas nécessairement d'autres structures de la société civile. Pourtant, quand bien même leurs objectifs et politiques ont sensiblement évolué, les collectivités locales françaises peinent encore à traduire cette préoccupation dans leurs pratiques de coopération décentralisée. Ces dernières sont parfois même génératrices d'inégalités.

1. Au Nord et au Sud, enjeux des politiques publiques locales de réduction de la pauvreté et des inégalités

Dans son célèbre « discours de la Baule », lors d'un sommet franco-africain en 1990, François Mitterrand présentait la coopération décentralisée comme un mode de coopération susceptible de soutenir les processus de démocratisation et de décentralisation en Afrique et incitait les collectivités locales françaises à agir en ce sens.

La décentralisation et l'émergence de pouvoirs locaux élus ont été parfois idéalisées comme espace et levier tant de démocratie locale que de réduction de la pauvreté. Les pratiques « notabiliaires », la prédominance de l'influence d'autorités dites « traditionnelles » ne partageant pas toujours le même sens de la démocratie représentative et participative, ne relèvent pas du passé. Pour-

tant, constate Claude Fay à propos du Mali, « de multiples recompositions sont à l'œuvre » (2006, p. 23). Par exemple, « on trouve des femmes dans plusieurs conseils et bureaux communaux au Mali, et une poignée d'entre elles a accédé à la charge de maire. Des non-propriétaires, des hommes de caste, de rares descendants de captifs et des étrangers ont joué des rôles politiques importants, même si leur nom a été souvent « oublié » ou déclassé au moment de composer les listes électorales » (*ibidem*).

Aussi sur fond d'enjeu électoral, les collectivités territoriales françaises savent que certaines inégalités sont considérées comme inacceptables par les citoyens de leurs territoires. La définition des inégalités « acceptables » et celles qui ne le sont pas est en partie propre à chaque société, mais il n'en demeure pas moins que s'attaquer à la réduction des inégalités les plus criantes et les plus inacceptables relève de choix publics et politiques.

Contrairement à d'autres acteurs de la société civile ou à des instances de coopération étatique sans lien direct avec les citoyens et sans égale légitimité démocratique représentative, les collectivités locales savent d'expérience dans quelle mesure elles sont redevables envers leurs administrés et électeurs de la prise en compte des inégalités sur leur territoire. Les collectivités locales réfléchissent aussi davantage en termes d'aménagement du territoire, de politique du territoire.

Ce faisant, dans le cadre de la coopération décentralisée, elles ont une légitimité particulière à appuyer leurs collectivités partenaires du Sud dans leurs responsabilités à cet égard. Cette légitimité s'appuie notamment sur le fait que « la collectivité territoriale peut être un lieu (1) de distribution en favorisant l'accès à des services et des ressources et (2) de redistribution en prélevant taxes et impôts. [...] Et réduire les inégalités, c'est une

autre façon de donner du sens à la coopération décentralisée ; c'est une autre façon de (re)politiser (selon la définition proposée par Rosanvallon) la coopération décentralisée » (Lévy, in CUF, 2006, pp. 225-226).

2. La collectivité territoriale, espace propice à la conduite de politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités

La collectivité territoriale est d'autant plus légitime pour conduire des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, qu'elle est une échelle d'action qui permet d'élaborer non pas seulement des projets mais bien des politiques publiques, au sens de programme d'action, négocié entre des intérêts divergents, sur un territoire donné. Sans que cela aille de soi – loin s'en faut –, elle a en outre la possibilité de travailler dans une relation de proximité avec les habitants.

Pour cette raison, les collectivités territoriales du Nord « ont un rôle spécifique à jouer en apportant un appui institutionnel à la structuration des sociétés » (Husson, 2000, p. 3). Elles peuvent ainsi faire valoir la notion de service public et ses déclinaisons, l'importance voire la manière de prendre en compte des groupes sociaux minoritaires, l'intérêt voire les modalités de la fiscalité locale, ou encore le rôle d'arbitrage dévolu aux élus locaux dans un processus de négociations avec les groupes d'acteurs sociaux (associatifs, professionnels, syndicaux, etc.).

Pour autant, cette dynamique que peuvent porter les collectivités territoriales nécessite un réel volontarisme politique, d'autant plus que la législation française sur l'action internationale des collectivités locales reste vague en la matière. En effet, la loi de 1992 définit les acteurs de la coopération décentralisée mais reste totalement floue sur sa finalité

Analyse

et son contenu, et la loi Thiollière de 2007¹ reste tout aussi vague. Au risque de paraître schématique voire réducteur, on peut dire que jusqu'aux années 1990 prévalait une logique essentiellement humanitaire, de solidarité ou de projets, dépourvue de dimension politique, stratégique et de long terme, sans réelle prise en compte des spécificités du tissu social, économique et politique de la collectivité partenaire. Aujourd'hui au contraire, de plus en plus de collectivités françaises cherchent à construire un vrai projet politique, semblent avoir pris « *la mesure des enjeux de la décentralisation dans les pays en développement* » (Husson, dans CUF, 2006, p. 200) et entendent inscrire leur coopération dans la logique de ce processus. Elles cherchent à appuyer leurs collectivités partenaires naissantes ou récentes dans leurs prérogatives émergentes.

Dans cette perspective, les objectifs de la coopération décentralisée relèvent beaucoup de la structuration et du renforcement institutionnels. Ils prennent davantage en compte les pratiques et les logiques d'autres acteurs qui interviennent dans le même domaine (acteurs de coopérations bi et multilatérales, mais aussi structures étatiques et locales des pays en développement). Dans une étude menée au Mali en 2006 par Christophe Mestre, Mamadou et Abdoulaye Keita, le Réseau IMPACT et le CIECEL montrent indirectement les enjeux que peut revêtir la coopération décentralisée dans les appuis à la décentralisation : les collectivités locales maliennes apparaissent comme maî-

tres d'ouvrage de projets d'investissement plus qu'espaces de définition de politiques publiques ; elles ne prennent pas ou peu en considération les dynamiques locales, mais restent centrées sur les logiques d'équipement plus que de développement (Réseau IMPACT - CIEDEL, 2006).

Pourtant, restant sur le cas du Mali, des élus locaux ont su se saisir de leurs prérogatives et de l'espace que leur offre la décentralisation² pour conduire des politiques publiques de réduction des inégalités. Comme le montre l'étude de Christophe Mestre, Mamadou et Abdoulaye Keita (*ibidem*), les leviers dont disposent les élus locaux des pays en développement³ pour agir sur les inégalités ne sont pas exclusivement financiers, mais relèvent aussi de l'organisation, la réglementation, la négociation et la concertation. Des élus locaux maliens ont ainsi mené des initiatives de réduction des inégalités d'accès aux services (répartition spatiale des équipements, homogénéisation de l'accès aux services publics – école, services de santé, modalités des paiements des services publics-, etc.). D'autres initiatives concernent les inégalités d'accès aux revenus (rôle incitatif en matière de développement économique, insertion de groupes les plus pauvres dans des stratégies de production), ou encore la question très épineuse des inégalités d'accès au foncier ou celle des inégalités d'accès au pouvoir (répartition spatiale et sociale du pouvoir).

A l'aune de leurs compétences et de leur expérience, mais aussi de leur légitimité institutionnelle et politique, les collectivités françaises ont la possibilité de venir appuyer ce type d'initiatives de réduction de la pauvreté et des inégalités. En ce sens, si tel était le cas, nous pourrions pleinement affirmer que « *la coopération décentralisée contribue*

¹ « Art. L. 1115-1. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

² Au Mali, les premières élections municipales ont été organisées en 1999.

³ Cela vaut aussi pour les élus locaux des collectivités territoriales du Nord

à construire un nouvel espace politique [...] elle crée des espaces d'initiative et de mobilisation de la société civile, de dialogue entre les actions institutionnelles et associatives » (Noisette et Rachmuhl, 2007, p. 25). Les collectivités territoriales françaises peuvent appuyer leurs collectivités partenaires dans leur rôle d'arbitrage, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de politiques publiques locales.

3. Mais les pratiques de coopération décentralisée peuvent être améliorées : pour générer moins d'inégalités et appuyer leur réduction

Malgré des évolutions réelles de la coopération décentralisée dans ses objectifs politiques et stratégiques, les pratiques observables ne sont pas toujours cohérentes avec ces objectifs. Concernant plus spécifiquement la question des inégalités, l'action internationale des collectivités territoriales françaises non seulement ne permet pas toujours leur réduction, mais parfois aussi entraîne leur accroissement.

Ces inégalités peuvent être d'ordre spatial, entre collectivités locales des pays en développement. Bernard Husson donne ainsi l'exemple d'un jumelage entre un village français ayant un statut communal et un village sénégalais, Diaranguel (situé dans la région Nord du Sénégal), inséré dans une communauté rurale, Pété. De fait, Diaranguel jouit d'un poids à aucun autre égal dans la communauté rurale. Il bénéficie d'un équipement en services collectifs qui complique la tâche des responsables de la communauté rurale dans l'organisation de leur territoire et rend difficile la constitution d'une communauté d'intérêts au sein de la communauté rurale (Husson, 2000, p. 5). Plus globalement, quand un élu local peut, par son réseau relationnel et politique, faire bénéficier sa collectivité territoriale d'accords de coopération décentralisée, il crée d'emblée des inégalités avec les collectivités

dont les élus ne disposent pas de ce type de réseau. Et ces inégalités spatiales peuvent engendrer des inégalités économiques, sociales et politiques.

La coopération décentralisée peut en outre induire des inégalités de recouvrement fiscal. Les collectivités du Sud qui bénéficient d'apports financiers importants de la coopération décentralisée ne se donnent alors pas les moyens de mener une vraie politique fiscale sur leur territoire. Bernard Husson (in CUF, 2006, p. 207) cite ainsi l'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne qui établit « *une réelle corrélation entre niveau de recouvrement des impôts locaux et coopération décentralisée* ». La coopération décentralisée se substitue alors à l'implémentation d'une politique fiscale.

Ces inégalités induites par la coopération décentralisée non seulement ne contribuent pas à renforcer les collectivités locales des pays en développement dans leurs prérogatives, mais participent au contraire à faire d'elles des « espaces de rentes diverses et variées » qui contredisent totalement l'esprit même des processus de décentralisation et de démocratie locale. L'argent de la coopération décentralisée en quelque sorte entrave l'élaboration d'une politique locale de redistribution.

Autre aspect, à partir d'un recueil d'études de cas, Alain Marie (2005) montre comment les acteurs de la coopération décentralisée cherchent à avoir un impact sur la situation de pauvreté de leurs collectivités partenaires et à contourner les pratiques de détournement par les élites locales. Pour autant, elles mettent en place des mécanismes institutionnels complexes, entraînant une inflation bureaucratique et « *permettant aux notables mis sur la touche par la porte de rentrer par la fenêtre* » (préface de J.-P. Olivier de Sardan, dans Marie, 2005, p. 8). Les modes d'actions des collectivités locales françaises s'ins-

Analyse

crivent trop souvent dans une démarche de projet, ce qui contredit les objectifs d'appui stratégique et politique qu'elles prétendent vouloir poursuivre par ailleurs.

Bien souvent, la coopération décentralisée issue des jumelages d'antan n'a pas de lecture des inégalités intra-communales ou intra-villageoises. De ce fait, ses fonds et ses appuis se trouvent souvent récupérés par les notables locaux (chefferies, fonctionnaires, etc.) qui l'utilisent en leur faveur et en faveur de leur propre groupe social. Ce faisant, ils augmentent les inégalités avec les autres groupes sociaux, en particulier avec les groupes marginalisés. Ainsi par exemple, dans le cadre d'une coopération entre une commune française et une commune roumaine, les élus français ont mis de nombreuses années à identifier qu'il existait sur le territoire de leur commune partenaire un village habité par des familles roms. Le village est resté totalement à l'écart de toutes les actions mises en œuvre par la coopération décentralisée. Cet exemple peut être décliné à l'infini dans d'autres contextes. Il en va ainsi de l'absence de prise en compte, par les collectivités, des groupes sociaux «migrants» (pasteurs peuls, pêcheurs bozos ou somonos) qui vivent sur le territoire de leurs communes partenaires au moins une partie de l'année, mais n'y sont pas recensés, n'y paient pas d'impôts et se retrouvent exclus des actions de coopération et services qui y sont mis en œuvre.

L'exemple inverse vaut également : certes certaines collectivités organisent par exemple des voyages d'échanges pour des jeunes en situation difficile, mais trop souvent les collectivités françaises qui vantent les mérites du « retour » de la coopération décentralisée pour leur collectivité grâce aux échanges et aux voyages qu'elle permet, excluent de ces échanges *-de facto-* les quartiers populaires et les familles qui y résident. Des actions menées au nom de la solidarité entre

les peuples peuvent ainsi participer à l'augmentation des inégalités sur le territoire de la collectivité initiatrice.

Conclusion

Plus encore dans le domaine de la réduction des inégalités, et de la pauvreté qui lui est corollaire, les collectivités locales françaises ont à se positionner en tant qu'acteur politique et stratégique, et non comme un acteur purement technique et opérationnel. Cet aspect constitue un réel enjeu pour l'évolution des processus de décentralisation dans les pays en développement. De ce point de vue, Marc Totté met en garde « *contre des réformes qui, en réduisant le champ du politique à un espace de gestion des ressources, comme le suggère explicitement la notion de «gouvernance décentralisée», et non pas comme lieu d'accès au pouvoir et au processus de décision collective en vue d'élaborer un projet de société, pourraient bien avoir comme impact un rétrécissement du champ du politique et même, selon l'expression de J. Barker, «l'informalisation du politique»* » (Totté, 2003, p. 378). Au cœur de ce processus, au Nord comme au Sud, l'enjeu est de faire des collectivités territoriales de véritables acteurs de politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités, vecteurs de cohésion sociale et de promotion de la démocratie. La coopération décentralisée a en cela un rôle à jouer pour les nouvelles collectivités des pays du Sud et de l'Est, mais aussi pour questionner et refonder les politiques de lutte contre les inégalités de nos collectivités du Nord, pour jouer un effet de miroir bienvenu.

Références bibliographiques :

- Cités Unies France (2006), « La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? », *Actes du colloque*, les 22 et 23 novembre 2006, Sorbonne, Paris
- FAY Claude, YAOUGA Félix Koné, QUIMINAL Catherine (éd.) (2006), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD Editions
- HUSSON Bernard (2000), « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », in *Transverses*, n° 7, Paris, Groupes Initiatives, CIEDEL
- HUSSON Bernard (2006), « La coopération décentralisée pour le développement, un facteur de crédibilisation des collectivités du Sud ? », in Cités Unies France, *op. cit.*
- LAYE Pierre (2005), *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*, Voiron, La lettre du cadre territorial (réédition à venir fin 2008)
- LÉVY Marc (2002a), *Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne. Le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Paris, Cités Unies France
- LÉVY Marc (2002b), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD - Karthala
- MALLET Jean-Claude (2008), *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob - la Documentation Française
- MARIE Alain (2005), *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Paris, Karthala
- NOISETTE Patrice et RACHMUEHL Virginie (2007), *Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales*, Paris, DgCID
- PAUGAM Serge (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF
- RESEAU IMPACT - CIEDEL (2006), *Etude sur la prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali*, Etude réalisée par MESTRE Christophe, KEITA Mamadou, KEITA Abdoulaye, Bamako/Lyon, Réseau IMPACT-CIEDEL
- ROCA Thomas (2007), *Les nouvelles stratégies de l'aide au développement : la coopération décentralisée française et l'initiative d'Appui aux Réseaux Territoriaux*, Document de Travail, Bordeaux, CED
- TOTTÉ Marc (2003), « Comment tisser les liens entre démocratie et développement ? Le point de vue d'un géographe », in TOTTÉ Marc, DAHOU Tarik, BILLAZ René, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala
- WINTER Gérard (coord.) (2001), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD

MONOGRAPHIE

La stratégie d'internationalisation de la ville de Marseille par la coopération multilatérale

Vanessa Kuzay,

à partir d'un mémoire réalisé, en 2007, sous la direction d'Antoine Vion,
dans le cadre du Master « Action publique territorialisée »,
IEP d'Aix en Provence

Résumé

Dans un contexte de mondialisation et de montée en puissance des pouvoirs locaux, le développement des métropoles s'accompagne désormais d'une stratégie d'internationalisation. Marseille a choisi de valoriser sa situation géographique en se positionnant comme une interface entre l'Europe et la Méditerranée. La coopération décentralisée mise en œuvre répond à cette stratégie et contribue au développement d'une diplomatie urbaine. Ces dernières années, la coopération décentralisée tend à se multilatéraliser grâce à l'insertion dans de grands réseaux transnationaux de pouvoirs locaux, à la participation à des programmes européens et au rapprochement avec certaines organisations internationales. Marseille a ainsi développé un partenariat avec la Banque mondiale. Mais dans quelle mesure cette multilatéralisation de la coopération décentralisée permet-elle de renforcer l'internationalisation et le rayonnement d'une métropole comme Marseille ?

Mots-clés

Paradiplomatie - internationalisation - stratégie - métropole - positionnement - Marseille - Méditerranée - rayonnement - organisation internationale - coopération décentralisée

Depuis quelques années, la complexification de la scène internationale a rendu le paradigme réaliste en grande partie obsolète¹. Les collectivités territoriales, fortes de l'autonomie acquise dans le double mouvement d'europanisation et de décentralisation des politiques publiques², se sont ainsi engagées dans les relations internationales grâce à des jumelages et des accords de coopération.

Au-delà de cette dimension bilatérale, on observe depuis quelques années une évolution de la coopération décentralisée qui tend à se multilatéraliser.

Face à cette tendance, on peut se demander dans quelle mesure la multilatéralisation de la coopération décentralisée permet de renforcer l'internationalisation d'une métropole.

L'étude du cas de Marseille permettra d'apporter des éléments de réponse.

1 Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Editions La Découverte, 2007, p.8

2 Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003 ; Antoine Vion. « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union Européenne : une légitimation professionnelle diffuse », *Politique européenne*, n° 19, printemps 2006, pp. 144-167

1° La stratégie d'internationalisation de Marseille

L'histoire de Marseille permet de comprendre sa vocation internationale. Le port est un élément déterminant. Les échanges économiques se sont développés très tôt avec non seulement ses voisins méditerranéens mais aussi avec des pays beaucoup plus éloignés. Par ailleurs, Marseille a été une terre d'accueil pour les communautés issues des différentes vagues d'immigration. La ville a une tradition de territoire ouvert sur le monde, à vocation commerçante, composé d'une population cosmopolite et caractérisé par un brassage culturel.

La coopération en direction des pays du Sud, particulièrement active à Marseille, est un moyen de valoriser le caractère multiculturel de sa population. La ville de Marseille est souvent présentée comme une collectivité pionnière dans le domaine de la coopération décentralisée Nord/Sud. Gaston Defferre, maire de Marseille entre 1953 et 1986, a joué un rôle décisif dans l'impulsion de ce type de coopération en signant dès 1980 une convention d'amitié et de collaboration avec le président du conseil populaire de la ville d'Alger. Les partenariats se sont multipliés et étendus par la suite.

Marseille remplit ainsi certains critères d'une ville internationale élaborés par Soldatos, même si en donner une mesure objective est difficile. Marseille bénéficie d'une ouverture sur la Méditerranée, l'activité portuaire favorise des flux de commerce entrants et sortants et les différentes vagues d'immigration ont donné à la population marseillaise un caractère cosmopolite reconnu.

Les données géographiques et historiques de Marseille lui permettent de se positionner en tant que *gateway*. Par exemple, Atlanta se revendique *US gateway for Africa* en raison

de l'origine d'une majorité de sa population. De même, Miami, en raison de sa position géographique, a adopté cette stratégie de *gateway city* par rapport à l'Amérique Latine. Cette stratégie revient à se positionner en tant qu'interface entre deux grandes régions, voire deux continents.

Panayotis Soldatos définit une ville *gateway* comme une « *ville qui assure face à d'autres villes, par son espace, ses infrastructures, ses politiques, ses institutions, ses acteurs et ses réseaux, des fonctions d'accès et de tremplin :*

- *fonction d'accès à des réseaux géographiques et fonctionnels, à des marchés, à des facteurs de production, etc.*
- *fonctions de tremplin, en vue d'une pénétration desdits réseaux et marchés, d'acquisition de facteurs de production, etc.* »³

La stratégie de Marseille est clairement de se positionner en tant qu'interface entre l'Europe et la Méditerranée. Il existe toute une rhétorique sur ce thème, on qualifie Marseille de « porte des suds », de « porte de l'Orient », de « métropole méditerranéenne », de « trait d'union entre l'Europe et la Méditerranée »...

L'ouverture vers le Sud correspond également à une stratégie élaborée par l'Union Européenne. En effet, la déclaration de Barcelone de 1995 prévoyait des accords de partenariat entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens. Cette volonté a été confirmée par le lancement du « Procèsus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », en juillet 2008. Marseille entend se positionner comme un acteur incontournable dans les relations euroméditerranéennes et favoriser les synergies entre les rives de la Méditerranée.

³ Panayotis Soldatos, Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique, Aix-en-Provence, Serdec, 1991, p. 121

Monographie

Pour élaborer la stratégie d'ouverture internationale, Marseille dispose depuis 2002 d'un outil : le Conseil International de la ville de Marseille (CIVM). Cette instance est chargée de trois missions : proposer une stratégie de déploiement international et de rayonnement pour la ville de Marseille, favoriser la prise en compte de la dimension internationale dans les grands projets de l'agglomération et travailler sur les grands dossiers internationaux et rassembler l'ensemble des forces vives du territoire marseillais.

Le CIVM rassemble des acteurs très variés issus du monde économique, social, universitaire, diplomatique... Il s'agit donc d'un outil permettant de fédérer la société civile marseillaise autour du déploiement international de la ville. Cela constitue une base solide pour les projets internationaux menés par Marseille. Le CIVM est composé d'un comité d'orientation, sorte de think tank qui élabore une réflexion sur l'ouverture internationale de la ville et propose des pistes d'action. Le comité d'orientation du CIVM est découpé en 5 commissions : Asie, Méditerranée, Europe, Multimédia et Prospective/Rayonnement. Chaque commission travaille individuellement, puis les résultats des travaux sont mis en commun lors d'une réunion du comité d'orientation. Cela permet de dégager les priorités, de se rendre compte des limites de la stratégie. Par exemple, en 2004, le CIVM avait dénoncé le risque de s'enfermer dans une image exclusivement méditerranéenne et de limiter, de fait, le rayonnement de Marseille à une échelle plus vaste. Le comité d'orientation a donc préconisé de se servir de l'assise méditerranéenne comme tremplin pour s'ouvrir vers d'autres régions du monde, notamment l'Asie.

Plusieurs projets illustrent l'ambition de Marseille de se positionner comme une

métropole euro-méditerranéenne et au-delà comme une métropole internationale. L'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée constitue un bon exemple de cette volonté. En 1994, le gouvernement français a lancé ce projet et y a investi massivement. L'Etablissement Public Euroméditerranée rassemble l'Etat, la ville de Marseille, le conseil général des Bouches-du-Rhône, le conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, et il bénéficie du soutien de l'Union Européenne.

La création de bureaux, le renouvellement de l'offre immobilière, la modernisation des quartiers visent à attirer de nouvelles entreprises, françaises et étrangères, sur le sol marseillais. L'objectif est de pouvoir rivaliser avec les autres métropoles européennes au niveau de l'attractivité économique. Ce projet est justement qualifié *d'accélérateur de métropole*⁴.

Marseille dégage des moyens pour réaliser son ambition et les efforts doivent être maintenus voire renforcés. Une étude comparative sur les villes européennes réalisée par la DATAR⁵ en 2003 vient relativiser l'importance de Marseille au niveau européen.

Certes, la position de la ville s'est améliorée depuis la dernière étude similaire en 1989, mais Marseille se hisse seulement en classe 4, c'est-à-dire qu'elle est qualifiée de « grande ville d'importance européenne » alors que Barcelone se situe en classe 3, « métropole européenne ». Le classement de la DATAR se fonde sur les fonctions internationales des villes (présence de sièges de grands groupes, fret des ports, flux de passagers dans

4 Hugues de Cibon « Euroméditerranée, accélérateur de métropole », Etudes de la Documentation Française n°5255, Marseille. Une métropole entre Europe et Méditerranée, 2007

5 « Les villes européennes : éléments de comparaison », Céline Rozemblat, Patricia Cicille, Paris, La Documentation Française (DATAR), 2003. (cf. annexes 4 et 5)

les aéroports, organisations de manifestation d'envergure internationale, nombre d'étudiants...), sur des indicateurs d'activité économique et de rayonnement et sur la diversité ou la spécialité économique. La classification reste discutable et les résultats pourraient être différents selon les critères pris en considération, mais l'étude révèle l'idée d'un rayonnement insuffisant pour Marseille, au moins au niveau européen. Le rayonnement international de la ville est donc à relativiser même si le rayonnement sur l'espace méditerranéen est certain. Cependant, il faut noter que cette étude date de 2003, il serait intéressant d'avoir un classement actualisé.

Des projets comme Euroméditerranée sont susceptibles d'améliorer le rayonnement international de Marseille. De plus, plusieurs structures favorisent l'ouverture internationale au niveau économique. La chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence joue un rôle dans ce sens en organisant des missions à l'étranger et en étant étroitement associée aux déplacements officiels du maire à l'étranger. De plus, Marseille abrite sur son sol le bureau de coordination d'ANIMA, plate-forme multi-pays de développement économique de la Méditerranée, ainsi qu'un établissement d'Ubifrance, agence française pour le développement international des entreprises. Ces organisations participent au développement des flux de capitaux et de marchandises entre Marseille et le reste du monde, ce qui renforce l'insertion de la ville dans les réseaux internationaux.

En ce qui concerne les initiatives publiques, Marseille, outre l'affirmation de son rôle euro-méditerranéen, cherche à se positionner sur des domaines d'excellence. Cela lui permet de se différencier des autres villes et donc de jouer de ses avantages comparatifs. Marseille bénéficie notamment de compétences reconnues dans l'ingénierie por-

tuaire, dans la sécurité civile, dans la gestion des risques, dans la gestion de l'eau (avec la présence du Conseil Mondial de l'Eau et de l'Institut Méditerranéen de l'Eau), dans la gestion urbaine... En développant des partenariats dans le cadre de la coopération décentralisée, Marseille exporte ses compétences. Cette valorisation internationale renforce l'image locale de Marseille⁶.

2° L'échelon local, point d'ancrage pour le développement d'une nouvelle forme de diplomatie

L'internationalisation de Marseille se traduit également par la mise en place d'une véritable paradiplomatie. Ainsi, Marseille est la deuxième place diplomatique française après Paris. Elle abrite 72 consulats. Cette forme de représentation est un atout pour le développement de partenariats. Les consuls et leurs collaborateurs peuvent constituer de bons intermédiaires entre la direction des relations internationales de la ville et ses homologues étrangers. De plus, ils apportent leur aide sur certains projets.

En ce qui concerne la coopération bilatérale, la ville de Marseille est jumelée avec une douzaine de villes européennes, méditerranéennes, africaines et asiatiques. Elle a également conclu des accords de coopération avec 27 villes. La stratégie de coopération décentralisée bilatérale est clairement orientée vers l'espace méditerranéen.

Cependant, Marseille essaie de plus en plus de s'ouvrir à d'autres zones géographiques pour éviter de s'enfermer dans cette vocation et de limiter de ce fait son rayonnement au-delà de l'espace méditerranéen. Ainsi, un accord de coopération entre Marseille et Shanghai a été signé en 2005. Les deux villes étaient jumelées depuis 1987 mais l'année croisée France-Chine a été l'occasion de

⁶ Patrice Noisette et Virginie Rachmuhl, « La coopération décentralisée : un modèle émergent de coopération ? », Actes du colloque : La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?, Paris, Cités Unies France, novembre 2006

Monographie

formaliser une convention afin d'intensifier les projets de coopération. Compte tenu du dynamisme de la ville chinoise et de ses perspectives de croissance, les entreprises marseillaises bénéficient directement de ce rapprochement franco-chinois

Par la coopération décentralisée bilatérale, Marseille a tissé des liens étroits avec des villes du monde entier. Certains partenariats donnent lieu à l'organisation d'un déplacement officiel du maire. Ce type de missions illustre bien la diplomatie urbaine qui se met en place, parallèlement à celle de l'Etat français.

En effet, pour de tels déplacements, le maire est accompagné d'une délégation très nombreuse (qui peut compter jusqu'à 300 personnes) composée de professionnels de l'économie, de la santé, de l'enseignement supérieur, de la culture... Les missions engendrent donc des retombées considérables dans tous les domaines et les échanges sont dynamisés avec la ville en question.

Lors de ce type de déplacement, le maire de Marseille rencontre ses homologues. Mais, dans certains cas, comme ce fut le cas à Alger ou à Tunis, le maire de Marseille a pu rencontrer des ministres voire le chef de l'Etat (Président de la République algérien). Cela permet donc de court-circuiter les frontières traditionnelles entre pouvoir local et pouvoir central. Cela vient alors renforcer l'hypothèse d'une diplomatie multi-niveaux évoquée par Brian Hocking⁷.

Le développement de la diplomatie marseillaise passe également par l'accueil régulier de délégations étrangères. La coopération multilatérale constitue un autre vecteur d'insertion dans les relations internationales.

Ainsi, Marseille fait partie de plusieurs grands réseaux de pouvoirs locaux : Medcités, le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Association Internationale des Villes Ports, l'Association Internationale des Maires Francophones... Ce type de réseau permet à Marseille de développer les échanges avec d'autres villes et de favoriser le partage d'expériences et d'expertises. La ville de Marseille est particulièrement active au sein du réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) puisqu'elle a soutenu en 2004 la fusion FMCU/IULA en un seul réseau, CGLU. Puis, en tant que membre du bureau exécutif, la ville de Marseille s'est mobilisée avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour qu'une Commission Méditerranée soit créée, aux côtés des commissions continentales existantes. Marseille accueille et soutient le secrétariat technique de cette Commission, et le maire de Marseille en assure la vice-présidence avec le président de la Région PACA.

Le volet multilatéral de la coopération marseillaise se décline également par sa participation à des programmes européens, tels que le programme ALAMIM (dans le cadre de SMAPIII) coordonné par Medcités, qui a pour objectif la dépollution et l'aménagement du lac Mariout à Alexandrie. Marseille Mission Europe, mission municipale qui assure la gestion des programmes européens, est par ailleurs chef de file pour les Projets d'Aménagement Côtiers Euroméditerranéens (PACEM) dans le cadre du programme MEDPACT et travaille ainsi avec les villes de Rabat et Gdansk, et la communauté urbaine Al Fayhaa au Liban.

La coopération multilatérale marseillaise est mise en œuvre à travers l'insertion dans des réseaux internationaux de pouvoirs locaux, par la participation à des programmes multipartenariaux, mais aussi par la collaboration avec certaines organisations internationales.

⁷ Hocking Brian, « Multistakeholder diplomacy: foundations, forms, functions and frustrations », International Conference on Multistakeholder Diplomacy, Malte, février 2005

3° Un déploiement international renforcé par le rapprochement avec les organisations internationales

La position géostratégique de Marseille et son réseau, tissé grâce à la coopération décentralisée bilatérale, ont poussé certaines organisations internationales à s'implanter sur le territoire marseillais. La Banque Mondiale, l'ONUDI, l'Organisation Internationale pour les Migrations, le Plan Bleu et la Commission Méditerranée de CGLU sont regroupés à la Villa Valmer. L'objectif est de constituer un véritable pôle de compétences internationales dédiées à la Méditerranée et de favoriser les synergies, ce qui participe incontestablement à la valorisation de la place privilégiée de Marseille sur la Méditerranée.

En effet, depuis quelques années, on constate un rapprochement entre les organisations internationales et les collectivités territoriales. Face à de nombreuses critiques, les organisations internationales ont dû revoir leurs méthodes afin de s'assurer de l'efficacité et la durabilité des projets.

Pour cela, il est nécessaire qu'elles s'ouvrent à d'autres acteurs que les Etats. L'action extérieure des collectivités territoriales, notamment le développement de la coopération décentralisée, constitue une véritable opportunité pour les organisations internationales. En effet, comme le souligne Abdulkader Djeflat, la coopération décentralisée constitue une « passerelle à l'échelle humaine entre le local et le global »⁸.

Pour une organisation internationale, travailler avec les pouvoirs locaux comporte donc des enjeux d'influence et d'image. Il s'agit de retrouver une certaine crédibilité et une légitimité après les crises traversées ces dernières années.

Dès lors, on comprend mieux les raisons qui ont incité les organisations internationales à travailler avec les collectivités territoriales, en particulier la Banque Mondiale avec la ville de Marseille. À ces enjeux d'image et de repositionnement stratégique, se superposent des raisons plus pragmatiques. La Banque Mondiale a souhaité développer des relations avec les pouvoirs locaux car, avec le phénomène de décentralisation à l'échelle planétaire, beaucoup de compétences ont été transférées aux échelons locaux. De plus, suite aux crises de surendettement des années 1980, en Amérique Latine notamment, les Etats sont devenus frileux à l'idée de contracter des prêts. Travailler au niveau local permet à la Banque Mondiale de placer ses prêts auprès des collectivités territoriales et de se positionner sur de nouveaux marchés. Dans cette optique, il est intéressant de relever que la Banque Mondiale souhaite pouvoir prêter aux autorités locales sans garantie souveraine⁹.

Mais, étant donné que les Etats sont les partenaires traditionnels de la Banque Mondiale, le contact est parfois difficile avec les pouvoirs locaux du Sud. Dans cette perspective, Marseille apparaît pour la Banque Mondiale comme un relais permettant le dialogue avec les collectivités locales du Sud, grâce à ses serments de jumelage et ses accords de coopération. Le dialogue entre deux villes est facilité par rapport à la prise de contact entre une organisation internationale et une ville, surtout dans les pays où il subsiste une forte tutelle étatique. Les Etats ne sont donc plus les seuls à pouvoir travailler avec des organisations internationales.

L'intérêt de travailler avec une collectivité territoriale réside également dans l'ancrage territorial dont elle bénéficie, ce qui constitue un avantage par rapport à une ONG. La

⁸ Abdulkader Djeflat, « La coopération décentralisée face aux besoins changeants des pays du Sud », p. 3, Acres du colloque : La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Paris, Sorbonne, Cité des Unies France, novembre 2006

⁹ Charlotte Bayle-Kalinowski et Eve Derriennic au nom de l'AJECID, « Vers un nouveau multilatéralisme ? », Actes du colloque : La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Paris, Sorbonne, novembre 2006

Monographie

collectivité territoriale a également une expérience en matière de développement local et elle dispose généralement d'un réseau de connaissances chez ses partenaires. Enfin, elle possède une légitimité politique, ce qui fait défaut chez les ONG.

Mais, parallèlement, les pouvoirs locaux, dont la ville de Marseille, trouvent également de nombreux avantages à travailler avec une organisation internationale. La ville de Marseille et la Banque Mondiale ont développé le réseau urbain Europe-MENA (Middle East North Africa) qui rassemble des villes du pourtour méditerranéen autour de problématiques liées à la gestion urbaine (stratégies de villes, environnement, transports, gestion des risques, territoires métropolitains innovants...). Ainsi, des séminaires régionaux sont organisés, suivis par la mise en place de projets et par une assistance technique. Cela permet donc de bénéficier d'un levier financier important et donc de pouvoir mener des projets de plus grande envergure. Cela donne une dimension supplémentaire aux actions de coopération.

D'autre part, les collectivités territoriales peuvent profiter de l'expérience et de l'expertise que les organisations internationales ont acquises dans ce domaine. C'est donc un moyen pour les collectivités territoriales de se professionnaliser davantage dans le domaine de la coopération décentralisée.

Enfin, développer un partenariat avec une organisation internationale permet de se positionner en tant qu'acteur international à part entière et de bénéficier éventuellement d'un accès privilégié aux autres grands bailleurs internationaux.

Le développement de partenariats entre les deux types d'organisations se situe donc au carrefour entre le besoin de reconnaissance des collectivités territoriales sur la scène internationale et la nécessité pour les institu-

tions internationales de retrouver une crédibilité et une légitimité dans le domaine de la coopération.

Cette double ambition peut se réaliser grâce à la complémentarité des compétences entre les organisations internationales et les collectivités territoriales. Les unes apportent une dimension financière supplémentaire aux projets, tandis que les autres leur donnent une dimension humaine et technique, tout en les inscrivant dans la durée.

Dans le cas marseillais, l'intérêt est également de conforter sa position de pivot entre l'Europe et la zone méditerranéenne, puisque les projets développés dans le cadre du partenariat concernent directement les villes du pourtour méditerranéen.

L'internationalisation des villes peut être reliée à des enjeux économiques, à des questions d'image et d'influence. S'il faut « s'internationaliser ou périr » selon l'expression de Soldatos, les villes ont choisi l'ouverture internationale. Mais, celle-ci nécessite une véritable stratégie pour être pérenne. Marseille, par son histoire et sa géographie, a un tropisme pour l'international et en particulier pour la Méditerranée. Mais, il semble que ces atouts ne suffisent plus pour face aux autres métropoles. D'où l'intérêt de raisonner en dynamique pour voir si des efforts sont faits pour renforcer le positionnement international, celui d'une ville *gateway* dans le cas de Marseille. Or, depuis une dizaine d'années, plusieurs initiatives viennent construire et renforcer la stratégie internationale de Marseille : l'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée, la création du CIVM, le développement de partenariats, l'organisation de missions officielles du Maire... Ces efforts ont conduit notamment au développement d'une véritable diplomatie marseillaise, renforcée par la mise en place d'une coopération multilatérale qui se traduit par l'insertion dans des réseaux de pou-

voirs locaux, dans des programmes européens mais également par l'établissement de relations avec de grandes organisations internationales.

À partir du cas marseillais, on peut considérer que la coopération multilatérale apporte une nouvelle dimension à la politique internationale menée par une collectivité. Elle permet une plus grande visibilité et donne une plus grande envergure aux projets internationaux. La multilatéralisation de la coopération décentralisée peut donc contribuer à la montée en puissance des pouvoirs locaux sur la scène internationale et à renforcer leur position d'acteurs internationaux reconnus et crédibles, à condition toutefois que le partage de la maîtrise d'ouvrage des projets soit effectif et que les collectivités territoriales s'approprient les projets en valorisant leurs compétences.

Références bibliographiques

Études et articles

- Agence CoopDec Conseil, Vers un nouveau partenariat collectivités locales françaises / Bailleurs de fonds du développement et institutions internationales, juin 2005
- BRUNET Françoise, « Les collectivités territoriales françaises et l'agence française de développement », *Revue Ex Post*, Série Evaluation et Capitalisation, n°1, juin 2007
- DE CIBON Hugues, « Euroméditerranée, accélérateur de métropole », La Documentation Française, n°5255, « Marseille. Une métropole entre Europe et Méditerranée », 2007
- ROZEMBLAT Céline et CICILLE Patricia, Les villes européennes : éléments de comparaison, Paris, La Documentation Française (DATAR), 2003
- VION Antoine, « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse », *Politique européenne*, n° 19, printemps 2006
- Ouvrages**
- DEVIN Guillaume, Sociologie des relations internationales, Paris, Editions La Découverte, 2007
- LE GALÈS Patrick, Le retour des villes européennes, Paris, *Presses de Sciences-Po*, 2003
- OSMONT Annik, La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement, Paris, Editions Karthala, 1995
- SOLDATOS Panayotis, Les nouvelles villes internationales: profil et planification stratégique, Aix-en-Provence, Serdeco, 1991
- STIGLITZ Joseph E., La grande désillusion, Paris, Le livre de poche, 2003
- Actes de colloque**
- BAYLE-KALINOWSKI Charlotte et DERRIENNIC Eve, « Vers un nouveau multilatéralisme ? », Actes du colloque : *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?* Paris, Sorbonne, Cités Unies France, novembre 2006
- DJEFLAT Abdelkader, « La coopération décentralisée face aux besoins changeants des pays du Sud », Actes du colloque : *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?* Paris, Sorbonne, Cités Unies France, novembre 2006
- HOCKING Brian, « Multistakeholder diplomacy: foundations, forms, functions and frustrations », International Conference on Multistakeholder Diplomacy, Malte, février 2005
- NOISETTE Patrice et RACHMUEHL Virginie, « La coopération décentralisée : un modèle émergent de coopération ? », Actes du colloque : *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?* Paris, Sorbonne, Cités Unies France, novembre 2006
- VION Antoine et NÉGRIER Emmanuel, « La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique », Congrès AFSF, Lille, septembre 2002

ESSAIS

Représentations exogènes et organisation dans le cadre d'une association de jumelage de coopération décentralisée : le cas du jumelage Allier-Niafunké

Lafay Marina

Docteur en sociologie de l'université Paris V
Laboratoire CEPED

Résumé

La présente contribution est issue d'une thèse, étude de cas de la coopération décentralisée Allier-Niafunké. A travers elle, est mise en avant la pertinence d'une étude sociologique et anthropologique de ce mode de coopération, qui bien que très présent dans le paysage institutionnel français, reste sous-traité, voir méconnu, en sciences sociales.

La première partie de l'article cherche à analyser cette relative absence dans les travaux. En seconde partie, l'analyse de la coopération Allier-Niafunké démontre la pertinence d'une étude sociologique, avec comme base l'appréhension des représentations réciproques des acteurs du Nord et du Sud. Le décalage entre les représentations et les aspirations de ces derniers permet de saisir les écarts entre la coopération envisagée « dans les esprits » et la coopération établie, effective sur le terrain. On comprend alors que les préjugés à l'égard de l'Afrique sont toujours présents chez les occidentaux, les conduisant souvent à faire fausse route. Sous cette emprise, la politisation des programmes chez les acteurs du Sud est souvent sous-estimée, voir occultée. Pourtant ici comme ailleurs les projets de développement sont institués dans le cadre d'une arène, où les enjeux politiques locaux entrent en jeu, notamment depuis la mise en place de la décentralisation au Mali.

Mots-clés

Sociologie - anthropologie - Mali - France - Allier - Niafunké - décentralisation - représentations

Introduction

La présente contribution au premier numéro des Cahiers de la coopération décentralisée est issue de mes travaux de recherche menés dans le cadre de mon doctorat soutenu à Paris V, en juin 2008, et intitulé : « Coopération décentralisée et développement, étude sociologique de la coopération décentralisée

Allier-Niafunké »¹.

A partir d'une étude de cas sur la coopération décentralisée franco-malienne Allier-Niafunké, j'ai cherché à mettre en relief

1 L'ensemble des données sont de type qualitatif mêlant les méthodes d'enquête de la sociologie et de l'anthropologie. Les différents terrains successifs, dans l'Allier en France et à Niafunké au Mali, ont permis de récolter plus de trois cents entretiens, sources complétées par une passation de questionnaires, de dépouillement d'archives, des suivis de mission, ainsi que par des observations de réunions, débats...

comment les représentations réciproques des acteurs investis dans le Nord et dans le Sud s'agencent aux structures organisationnelles en place dans les deux territoires pour définir les projets de développement mis en place au Mali.

Dans un premier temps j'insisterai sur la nécessité d'une étude socio-anthropologique de la coopération décentralisée, et je montrerai en quoi l'étude des représentations réciproques est un axe pertinent pour l'aborder. Dans un second temps, je broserai le cas de la coopération décentralisée franco-malienne Allier-Niafunké, étude de cas de ma thèse. Après avoir rappelé son historique et son organisation, je présenterai alors les principales représentations identifiées en insistant sur leur incidence sur les contenus et organisations des projets de développement mis en place au Mali. On comprendra ainsi comment les représentations réciproques Nord/Sud des acteurs de cette coopération induisent des erreurs d'appréciation, souvent sources d'échecs dans les projets de développement. Ici l'étude des représentations n'est pas une ambition futile ou secondaire pour comprendre les actions de coopérations décentralisées en matière d'aide au développement. La permanence d'un décalage des systèmes de représentations a récemment été souligné par Amina Yala dans une étude sur les ONG de l'humanitaire, elle restait à démontrer dans le cadre de la coopération décentralisée².

Un objet sous investi par les sciences sociales

Présente sur les territoires, absente dans les sciences sociales

Si, de prime abord, les coopérations décentralisées apparaissent souvent marginales du fait de leurs petites tailles, lorsqu'on en énu-

² Yala, « Les paradigmes coloniaux de l'action humanitaire », in Blanchard, Bancel, 2008

mère la multitude, on comprend qu'elles peuvent être, par effet d'agrégation, considérées comme des acteurs décisifs de l'aide au développement. Il en est de même des associations dites de « jumelages » qui leur servent fréquemment d'assise, de relais, voir de maître d'œuvre et/ou d'ouvrage. On sait qu'aujourd'hui la coopération décentralisée est sans nul doute un acteur incontournable de l'aide au développement et toutes les grandes collectivités françaises (grandes villes, départements et régions) sont investies dans ce type de relations internationales avec de nombreuses entités homologues africaines. Marie-José Tulard assimile d'ailleurs l'action extérieure des collectivités locales à « une forme moderne d'influence et de solidarité³ ». Mais si Pierre Mauroy soulignait récemment que « l'action extérieure d'une collectivité territoriale s'impose aujourd'hui comme une évidence⁴ », la forte présence de la coopération décentralisée dans les institutions et territoires, français et africains en particulier, contraste avec sa relative absence dans la recherche en sciences sociales. En effet, à l'examen des références disponibles, on s'aperçoit que son étude a été principalement le fait de des juristes du droit international et du droit des collectivités. Elle a été également évoquée par quelques politologues mais de façon plus marginale car la tradition dominante des sciences politiques, en dépit de quelques évolutions récentes, tend toujours majoritairement à réduire les relations internationales autour de l'Etat et des conflits⁵.

L'état des lieux en sociologie et en anthropologie

En fait la coopération décentralisée apparaît être un objet nettement sous investi en so-

³ Tulard, La coopération décentralisée, 2006 : 44

⁴ Mauroy, L'internationalisation de l'action des collectivités territoriales, in Mondou, Potteau, 2007, pp. 25-34 : 25)

⁵ Selon Edmond Jouve, dans Jouve, Les relations internationales, 1992, p. 17

ciologie et en anthropologie qui tout au plus en ont souligné l'existence de manière transversale au travers de thématiques connexes. C'est là le résultat de l'histoire des traditions disciplinaires que l'on peut déjà simplement résumer en constatant que globalement la sociologie n'a pas accordé une grande place à l'étude de l'international, encore moins dans son inscription dans les territoires locaux et dans les organisations décentralisées. Les quelques travaux sociologiques existants privilégient avant tout le prisme étatique et national. Et si l'anthropologie est, par tradition, à l'inverse plus portée sur l'étude micro-sociale, la plupart des études restent contenues dans une étude de l'endogénéité, et lorsque l'influence de l'extérieur est parfois envisagée c'est surtout l'environnement très proche et frontalier qui est appréhendé. Bien évidemment ce sont là des tendances dominantes et donc forcément réductrices, mais au sujet de l'étude de la coopération décentralisée, leurs poids expliquent dans une large mesure la discrétion de cet objet.

Depuis les années 50 s'est progressivement instituée une anthropologie du développement (à partir de l'étude de la dynamique du changement dans les anciennes colonies) qui se prolonge aujourd'hui dans les travaux de différents chercheurs, notamment dans le champ dit de « la socio-anthropologie du développement » déployé par et autour de Jean-Pierre Olivier de Sardan⁶. Certes on trouvera dans cette anthropologie des apports et des connaissances utiles à la compréhension de la coopération décentralisée. Cependant on restera quelque peu frustré car elle n'a pas vraiment déployé de connaissances spécifiques et approfondies sur cet objet. La coopération décentralisée avait pour ainsi dire d'autant plus de chance de « passer à la trappe » que l'étude du développement, tant en sociologie qu'en

anthropologie, reste un objet marginal qui n'occupe pas le rang des champs classiques. On constate d'ailleurs un certain effacement des questions de développement en sociologie, Jean Copans allant même jusqu'à admettre qu'aujourd'hui « la sociologie du développement a pratiquement disparu des cursus ⁷ ». Une certaine tradition d'expertise existe cependant en France, mais là encore la coopération décentralisée est peu présente : dans les bilans de la coopération française les experts en soulignent juste l'existence sans s'y attarder au profit d'une attention plus orientée sur l'aide bilatérale et l'intervention des ONG⁸.

Quelques avancées timides

Evidemment, ici comme ailleurs, il existe des chercheurs qui sont sortis des sentiers battus, mais force est de constater qu'en dépit des avancées, la juxtaposition de l'ensemble des contingences disciplinaires n'a pas favorisé l'étude sociologique et anthropologique de la coopération décentralisée. Si certains abordent parfois ces réalités, c'est bien souvent au travers d'objets transversaux, comme celui de la décentralisation. Ainsi Michèle Leclerc-Olive a bien analysé les fondements politiques et organisationnels de la coopération, entre autre décentralisée, dans la région de Kayes au Mali, en insistant sur son ancrage dans le processus de décentralisation récent du pays⁹. Monique Pinçon-Charlot et Michel Pinçon ont également consacré un chapitre d'ouvrage collectif sur l'observation d'une mission de coopération décentralisée française au Burkina Faso¹⁰. Plus récemment, en 2005, Alain

6 Voir surtout Olivier de Sardan, « Anthropologie et développement », Essai en socio-anthropologie du changement social, 1995

7 Copans, Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines, 2006, p. 11

8 Voir les rapports de l'Observatoire Permanent de la Coopération Française (OPCF) édités chez Karthala. Voir également Freud, Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement, 1998

9 Leclerc-Olive, « Décentralisation et 'réformes de l'Etat', à l'épreuve des pratiques de coopération », 2005

10 Pinçon, Pinçon-Charlot, « Réflexions sociologiques sur l'aide humanitaire : un comité de jumelage au Burkina Faso », 2003

Marie a offert à la coopération décentralisée une plus grande visibilité dans la recherche en sciences sociales en lui consacrant un ouvrage écrit à partir de l'analyse d'expériences en Afrique de l'Ouest (Mali, Sénégal, Burkina Faso, Guinée)¹¹. On peut regretter toutefois que son analyse ne soit pas aussi fine que celle que l'on serait en droit d'attendre dans le cadre d'une recherche approfondie et les données, bien que riches de conclusions intéressantes, sont mal restituées¹². En fait, cet ouvrage est la reprise d'un rapport d'évaluation pour l'AFVP (association française des volontaires du progrès) et basé sur des travaux de ses étudiants de l'IEDES¹³ qui, à l'instar de nombreux étudiants d'autres cursus et formations¹⁴ sur le développement, choisissent souvent pour leur mémoire d'étudier une coopération décentralisée, sans pour autant aller au-delà en thèse. Finalement l'étude scientifique de la coopération décentralisée fait en quelque sorte partie des « rendez-vous manqués » des sciences sociales, à l'instar de l'ensemble des pratiques de coopération ainsi que le constate Jean-Pierre Jacob, en 2000¹⁵. Pourtant la sociologie du développement, la sociologie des associations et de l'engagement, la sociologie politique et des institutions, la sociologie internationale, la sociologie urbaine ou bien encore la socio-anthropologie du développement et de la dynamique du changement, l'anthropologie

politique¹⁶ auraient pu trouver dans l'étude des pratiques de coopération décentralisée un lieu de renouvellement de leurs objets sans rompre avec leurs problématiques classiques.

La présente étude sur la coopération Allier-Niafunké

Ma thèse de doctorat ne saurait répondre à elle seule à ces manques, mais j'ai souhaité à travers elle donner un meilleur ancrage de ces réalités dans la recherche sociologique contemporaine à travers une étude de cas, la coopération Allier-Niafunké¹⁷. Cette recherche n'a donc pas la prétention de brosser un tableau général de la coopération décentralisée car celle-ci peut être variable dans ses organisations et pratiques selon les zones et les moments, tant en France qu'au Mali. Elle est donc ainsi soumise au principe ancien de Pareto selon lequel « toutes nos recherches sont donc contingentes, relatives [...] Toutes nos propositions, y compris celles de pure logique, doivent être entendues avec la restriction : dans les limites du temps et de l'expérience à nous connus »¹⁸. Toutefois, l'ancienneté de la coopération Allier-Niafunké (20 ans) et son étendue (de département à cercle), ainsi que la longue durée de mes phases d'enquêtes (terrains intensifs de début 2000 à fin 2003) permettent ici une certaine amplitude analytique qui, sans prétendre au panorama, donnera certainement, et je l'espère, un angle d'approche utile à la compréhension d'entités similaires.

En France, les premiers germes de la coopération décentralisée se sont manifestés après la seconde guerre mondiale dans les pratiques de jumelages, mais c'est essentiellement à partir de 1992, par l'assignation d'un premier cadre de loi spécifique qu'ils

11 Marie, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dériver bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, 2005

12 Ce fut là mon point de vue à la lecture de cet ouvrage, avant que je ne lise la recension critique de Peter Hochet et de Jean-Pierre Jacob dans la revue *Politique Africaine* n°184 et dans laquelle ils notent les mêmes écueils.

13 L'IEDES, basé à Paris 1

14 En fait, lorsque l'on regarde les programmes actuels d'enseignement en Master de droit international la coopération décentralisée apparaît immanquablement. Il en est de même dans les Masters spécialisés sur le développement local ou l'aide internationale. On trouvera la liste de ces cursus sur le site du GEMDEV.

15 Jacob, « Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués » (2000). Si cette publication collective a cherché à valoriser des travaux comblant les manques de connaissances créés par ces « rendez-vous ratés », on regrettera qu'il n'y ait rien sur la coopération décentralisée.

16 Et je ne suis pas certaine que ma liste soit exhaustive.

17 Un cercle au Mali est l'équivalent du département en France. Le département de l'Allier est situé dans la région Auvergne. Le Cercle de Niafunké est situé dans la région de Tombouctou.

18 Pareto, *Traité de sociologie générale*, 1969, § 69

ont pleinement éclos. Si depuis cette date la coopération décentralisée française a évolué et grandi suivant les avancées juridiques et institutionnelles de ses territoires, on constate, au-delà de certaines singularités régionales ou nationales, des récurrences et des proximités dans les manières de dire et de faire le développement.

La première base consensuelle est, sans nul doute, celle de la justification de l'intervention décentralisée dans un domaine, le développement, déjà largement couvert par d'autres acteurs et dont les plus anciens et actifs sont les Etats et les ONG. Face à eux, les décideurs de la coopération décentralisée défendent sa place en avançant le prétexte d'un ancrage local supposé plus profond qui serait gage d'une meilleure connaissance des populations (et de leurs problèmes) et donc ainsi propice à une plus grande efficacité de l'aide. L'aide au développement fournie par la coopération décentralisée est alors souvent perçue comme une alternative supplémentaire à l'aide bilatérale et à l'aide multilatérale et même réparatrice de leurs carences. Cet esprit dominant est pourtant discutable car il se heurte aux réalités analysées par les chercheurs mais aussi souvent observées par certains intervenants.

En effet, après plus de 15 ans de pratiques de coopération décentralisée, les grands acteurs et institutions qui s'y consacrent relèvent fréquemment le manque d'appropriation des bénéficiaires dans le Sud et le faible aboutissement des réalisations. Mais ce constat, lorsqu'il est admis avec lucidité, ne fragilise pas pour autant la valeur attribuée à la coopération décentralisée, au contraire même, d'une certaine manière il la renforce. Pour expliquer ces faiblesses, on invoque surtout le manque d'effectivité de la décentralisation dans les pays bénéficiaires chez lesquels elle est soit absente, soit récente et donc partielle et fragile. Dès lors la coopération décentralisée semble être un

bon moyen pour appuyer la décentralisation déjà parce qu'elle s'adresse avant tout à des structures décentralisées locales, et aussi parce qu'elle peut, dans le cadre de transfert de compétences, en renforcer les capacités. L'esprit de la coopération décentralisée concorde en fait avec le principe fondateur de la décentralisation qui suggère que ce mode de gouvernement est propice à un meilleur investissement des populations locales dans les affaires qui les gouvernent. Pourtant les politologues notent bien que le lien entre décentralisation et développement-participation locale n'est pas aussi mécanique. De fait la coopération décentralisée, à l'instar de l'ensemble des politiques décentralisées, se base « sur des concepts qui méritent d'être éclairés¹⁹ » d'autant plus dans les nouveaux Etats récemment décentralisés (dont le Mali) où les pratiques peuvent être envisagées comme « une mise de ces politiques à l'épreuve des faits²⁰ ».

Ces quelques constats rapidement brossés se présentent déjà comme de bons arguments invitant à une investigation plus poussée sur la coopération décentralisée et son intervention d'aide au développement dans le Sud. On pourrait à son sujet développer de nombreuses pistes de réflexions, soit en la prenant en tant qu'objet autonome soit plus largement en tant que porte d'entrée vers des objets qui lui sont connexes tels que la gouvernance, le fonctionnement de l'Etat, les pouvoirs traditionnels, la décentralisation, la société civile, le développement local, la corruption, la lutte contre la pauvreté, l'aide au développement, le foncier... La présence de ces différents cadres est d'ailleurs bien soulignée dans les recherches sur le développement qui expliquent la faible réussite et le manque d'appropriation de l'aide par l'agencement de multiples facteurs

19 Billaz, Dahou, Totté, « Introduction » dans : Totté, Dahou, Billaz, La décentralisation en Afrique de l'Ouest, 2003, pp. 9-17:9

20 Elong-Mbassi, « Avant-propos », in Observatoire de la décentralisation, Etat de la décentralisation en Afrique, 2003

d'ordre institutionnel, juridique, politique, idéologique, culturel, technique... On ne pourra donc en faire l'économie, mais il importe tout de même de choisir une porte d'entrée pour appréhender la coopération décentralisée Allier-Niafunké. La mienne est en quelque sorte une porte double, dont les deux battants seraient d'un côté les représentations sociales des acteurs de la coopération décentralisée étudiée, et de l'autre les structures qui l'englobent.

La pertinence d'une étude sur les représentations

Ce choix questionne le constat fréquemment observé au sujet de l'aide au développement (par les chercheurs principalement) d'un écart entre les attentes escomptées et les réalités vécues, soit entre les « attitudes attendues » et les « attitudes réelles²¹ ». On est donc en présence d'une dichotomie qui suggère un fossé entre les représentations sur l'effectivité de la coopération, c'est à dire telle qu'elle se présente aux acteurs qui l'animent et la vivent, mais aussi sur l'idéal de la coopération, c'est à dire telle que les acteurs voudraient qu'elle soit. Ce constat invite de fait à une double lecture de l'aide au développement, tant du point de vue des bailleurs (issus du Nord le plus souvent) que des populations bénéficiaires (dans le Sud). Mais si Marc Augé, en 1972, appelait déjà de ses vœux ce double regard²², la plupart des recherches, anciennes ou actuelles, sur le développement restent marquées par l'endogène, c'est à dire ciblées sur les vécus et points de vue des bénéficiaires dans le Sud. Et quand bien même certains travaux proposent (plus rarement) une appréhension des acteurs exogènes au milieu d'intervention, ils sont surtout observés dans celui-ci, soit sur les terrains du Sud, et non dans les organes de décisions au Nord²³. Jean Co-

pans conclut justement que « dans les faits, le domaine du développement s'est trouvé d'emblée réduit à celui des bénéficiaires des projets. Dans leur volonté de décrire le changement social puis l'échec de la modernisation sur le terrain, la sociologie et l'anthropologie ont d'abord privilégié l'une les rapports socio-historiques et macro-nationaux entre pays développés et pays sous développés, l'autre les sociétés « exotiques » d'application de ces projets²⁴ ». Cette voie a été ouverte sur les questions d'aide internationale par Jean-François Baré sur les experts du développement²⁵ et par Pascal Dauvin et Johanna Siméant sur les intervenants de l'humanitaire²⁶ mais dans leurs travaux s'ils envisagent justement bien les intervenants à la fois dans le Nord et dans le Sud, soit « du siège au terrain », ils n'évoquent cependant pas non plus l'interaction avec les bénéficiaires, soit les liens entre l'exogène et l'endogène.

Le jumelage Allier-Niafunké et le poids des représentations

Historique et organisation

Le jumelage Allier-Niafunké est un jumelage de coopération décentralisée entre un département français, l'Allier (situé dans la région Auvergne) et un cercle malien, le cercle de Niafunké (situé dans la région de Tombouctou). Il est né en 1988 de la rencontre d'un attaché de l'ambassade de France à Bamako originaire de l'Allier avec une association malienne du nom d'*Issa Ber*²⁷ regroupant des hommes de Bamako, tous originaires du

mais on ne doit pas pour autant les réduire à cet ancrage, car les décisions du haut sont certainement réinterprétées et aménagées par les intervenants sur le terrain des bénéficiaires. De plus du « siège au terrain », il existe bien entendu différents niveaux.

24 Copans, Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines, 2006, pp. 12-13

25 Baré, Paroles d'experts. Etudes sur la pensée institutionnelle du développement (2006)

26 Dauvin, Siméant, Le travail humanitaire, Les acteurs du siège au terrain, 2002

27 Ce qui signifie en langue songhai Koyra Chiini « grand fleuve » désignant ainsi le fleuve Niger et toute la région du cercle de Niafunké

21 Selon les termes d'Olivier de Sardan, 1995, p. 55

22 Augé, « Sous développement et développement : terrain d'étude, objet d'action en Afrique francophone », Africa, vol. 42, n°3, 1972, pp. 205-216

23 Les grands lieux de décisions sont certainement au Nord,

cercle de Niafunké et souhaitant dynamiser leur région natale. Ce sont pour la plupart des hommes politiques ou des intellectuels que l'on peut à juste titre considérer comme des « courtiers en développement²⁸ ». C'est ainsi que le département de l'Allier a été sollicité en vue d'un jumelage et qu'un accord de coopération décentralisée a été signé entre le département de l'Allier, via le conseil général, et le cercle de Niafunké.

Une association française du nom de « jumelage coopération Allier-Niafunké » et son pendant malien, du nom de « Association Niafunké-Allier » (ANA) ont vu le jour en 1989 et 1988 (l'association malienne a été créée avant l'association française car le conseil général de l'Allier avait exigé que les Maliens fondent un comité local en premier lieu.). La première est régie par la loi du premier juillet et du décret du 16 août 1901, et la seconde est gérée au Mali par les dispositions de l'ordonnance numéro 41. PG-RM du 23 mars 1959.

En créant un comité de jumelage en France et un comité de jumelage au Mali, les hommes politiques ont certes opté pour une organisation associative mais sans pour autant renoncer à leurs prérogatives puisque les présidences de ces deux associations ont été respectivement confiées au président du conseil général de l'Allier et au commandant du cercle de Niafunké. Au sein du jumelage, élus, hommes d'Etat et politiques côtoient de simples citoyens sans mandat auxquels on a pu faire appel pour des compétences ou des missions particulières, ou qui sont particulièrement investis au niveau local, ou encore bénéficiaires de projets. À l'intérieur de ce jumelage de département à cercle existant des micro-jumelages locaux entre des territoires du département de l'Allier et des territoires du cercle de Niafunké vers lesquels sont dirigés les projets.

A ses débuts, le jumelage Allier-Niafunké comptait deux associations locales en France dans le département de l'Allier. La première association était préexistante au jumelage et avait déjà des contacts avec le cercle de Niafunké dans le cadre d'un échange scolaire et sportif. Cette association s'est insérée dans le jumelage Allier-Niafunké. La zone jumelée est donc composée des villages qui fréquentent l'école avec laquelle l'association avait établi des liens. Quant à la deuxième association, elle est née de l'implication d'un conseiller général de l'Allier qui a mobilisé la population de son canton pour se jumeler avec un secteur du cercle de Niafunké, selon le découpage administratif en vigueur avant la décentralisation.

Depuis la décentralisation au Mali, d'autres jumelages entre entités françaises et maliennes sont nés en France de la mobilisation des conseillers généraux qui ont su convaincre les élus et citoyens de leur canton, le plus souvent en s'appuyant sur des structures déjà existantes, telles la communauté de communes, ou encore les Sivom, (syndicat inter communal), ou « associations de pays » (ces regroupements de communes voisines ont servi en quelque sorte de « comité de pilotage », elles ont organisé les premières réunions jusqu'à la création des associations. Souvent elles continuent même de participer au jumelage, notamment par l'octroi de subventions). À chaque fois, cependant, le mode associatif français de la loi 1901 est choisi afin de faire participer tous les citoyens désireux de s'impliquer et en même temps de limiter les risques de compromissions politiques ou financières. Ces nouvelles associations, nées depuis 1992, ont respecté le nouveau découpage administratif du Mali en se jumelant à des communes entières (une commune au Mali regroupe plusieurs dizaines de villages) et en s'inscrivant le plus souvent dans les programmes communaux qu'elles subventionnent.

²⁸ Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan (dir.), 2000

Certaines associations locales françaises ont un rapport de dépendance important vis-à-vis de la structure de jumelage départemental qui les subventionne, tandis que d'autres sont plus indépendantes dans leur mode de financement et donc dans le choix des projets (actions médiatiques, cotisations, ventes d'objets d'artisanat malien, subventions autres...).

Au Mali également des multiples associations ont été créées afin de participer aux projets du jumelage et les gérer (les associations de gestion des périmètres irrigués, associations des femmes pour le maraîchage, ...). Plus récemment le comité de jumelage ANA a été restructuré en respectant la décentralisation malienne. Chaque village a élu son bureau de comité de jumelage, les bureaux villageois ont ensuite élu un bureau communal, et les bureaux communaux ont élu un bureau au niveau du cercle²⁹.

Ainsi par la nouvelle démocratie locale, il y a eu une multiplication des associations de jumelage au Mali. Il faut également signaler que dans le cadre du jumelage Allier-Niafunké, de nombreux échanges ont lieu entre établissements scolaires français et maliens (échange de correspondances, collecte et envois de fournitures et de vêtements).

Les projets réalisés touchent aux domaines de l'agriculture, de l'élevage, des équipements hydrauliques, de la scolarisation, de la santé, et de plus en plus le jumelage accentue les échanges culturels et multiplie les stages de formation (par exemple, stages de jeunes élèves en mécanique au Mali afin de réparer les motopompes, ou encore programmes de formation des secrétaires de mairie, régisseurs et élus malien dans le cadre d'un appui à la décentralisation).

De nombreuses délégations se déplacent

²⁹ Cependant il n'a pas reçu de légitimité et n'est pas en fonction car quelques problèmes se sont alors posés, nous reviendrons sur ce point plus loin.

chaque année au Mali afin de suivre les projets en cours, contrôler les réalisations, recenser les nouveaux « besoins » ou encore apporter des savoirs-faire (mécaniciens, médecins, ...). Différentes catégories d'acteurs sont donc impliquées dans ce jumelage de coopération décentralisée, élus ou simples citoyens, bailleurs et bénéficiaires. Certains Français sont allés au Mali, certains Maliens sont venus en France, alors que d'autres parfois très actifs ne sont jamais partis.

Leurs investissements, leurs actions et jugements sont guidés par des représentations qui viennent influencer l'organisation même du jumelage et de ses projets, et viennent orienter les stratégies des agents de cette coopération de développement³⁰.

Représentations et stratégies dans le cadre d'une gestion associative

Si l'on s'en réfère aux statuts du comité de jumelage français et à ceux de son pendant du cercle de Niafunké, on s'aperçoit que dans le discours le jumelage est avant tout guidé par les principes d'apolitisme et d'équité, et ceux d'échange et de solidarité. Nous verrons comment ceux-ci viennent influencer et renforcer le choix de mode de gestion associative privilégiée dans le jumelage Allier-Niafunké, tant en France qu'au Mali. Citons d'abord les statuts des deux associations :

En France le comité de jumelage coopération Allier-Niafunké « a pour but de mettre en œuvre le jumelage du département de l'Allier avec le cercle de Niafunké, de développer entre ces deux collectivités territoriales des relations privilégiées et des échanges d'ordre

³⁰ Par « développement » nous retenons la définition posée par Olivier de Sardan selon laquelle le développement est « l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformations d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffes des ressources et/ou des techniques et/ou savoirs ». (Olivier de Sardan, 1995)

culturel, social, économique et technique. Le comité de jumelage coopération donnera priorité dans ces échanges à la lutte pour le développement, en regroupant les forces vives du département. L'Association devra promouvoir la connaissance mutuelle et le rapprochement des communautés de l'Allier et du Mali, dans le respect des cultures et des différences » (statut du comité de jumelage coopération, 1989, revus en 2000).

L'ANA quant à elle a pour objet de « soutenir l'action du comité national du Mali, de rapprocher les ressortissants du cercle de Niafunké et ceux du département de l'Allier et d'établir entre eux des liens d'amitiés, de favoriser les jumelages de type coopération entre les villes et villages des deux entités territoriales sans aucune discrimination d'ordre politique, religieux, ou racial » (statuts de l'association ANA, mars 1988).

Apolitisme et équité

Si les politiques dirigent le jumelage Allier-Niafunké, cette coopération décentralisée et ses projets sont gérés selon le mode associatif tant en France qu'au Mali. Il s'agit en France de limiter ainsi la compromission politique ou financière, mais en même temps d'obtenir l'accord de tous les partis représentés au sein du conseil général. Aussi le choix d'une organisation sans orientation politique a été fait afin de s'assurer du soutien et de la mobilisation de tous les élus et de tous les partis. L'organisation associative permet également d'intégrer des personnes sans mandat politique auxquelles on pourra faire appel pour des compétences particulières, pour des missions ou bien encore pour animer la vie des associations locales (sensibilisation de la population, expositions, collectes de vêtements, ...).

Au Mali la gestion associative du comité ANA de Niafunké a été exigée par les Français. Il s'agissait pour les Français d'instaurer une coopération directe entre les populations des

deux entités, ou leurs représentants. Il faut se souvenir que le jumelage Allier-Niafunké est né avant la décentralisation malienne. Le commandant de cercle étant le représentant de l'Etat et non celui de la population locale. On a exigé qu'une association locale soit créée afin de s'assurer de la participation de la population du cercle, et qu'un bureau soit élu par cette dernière. On a donc souhaité s'appuyer sur une organisation émanant d'un processus démocratique local et intégrant toute la population sans distinction de partis, d'ethnies ...

Echange et solidarité

Sans faire d'analyse lexicale trop élaborée on comprend d'emblée que dans le jumelage Allier-Niafunké il est question de liens, de rapprochements, d'échange. C'est pourquoi le jumelage Allier-Niafunké n'est pas seulement un jumelage de département à cercle, mais aussi de localité à localité, et ce afin de mettre d'établir un contact direct par l'échange entre les bailleurs et les bénéficiaires. Pour les Français, le jumelage répond avant tout au souci d'aider une population qui souffre et d'échanger afin de s'enrichir de leur culture. Il y a la volonté d'améliorer les conditions de vie de la population du cercle de Niafunké par la baisse de la mortalité, la scolarisation, une autosuffisance alimentaire et un accès à l'eau potable pour tous. Mais en même temps il s'agit de s'imprégner d'une culture africaine qui n'aurait pas perdu, avec la modernité, des valeurs de solidarité tandis que nos sociétés occidentales seraient celles de l'individualisme et du chacun pour soi. Les Français ont une vision de l'Afrique, tel un paradis sur terre peuplé de « bons sauvages » figés à un « âge d'or » que l'Occident aurait perdu. Aussi cette idéologie est mise en avant dans l'organisation même des projets. Aussi dans le respect de ce que l'on s'imagine être le fondement de la culture africaine, à savoir la solidarité, et afin de s'appuyer sur cette dernière, les « jumeaux » français exigent que

la gestion des projets soit communautaire, qu'il s'agisse de coopérative, GIE, associations ... Avec ce type d'organisation, il s'agit de créer à travers le travail en groupe une certaine émulation (idée de la solidarité : les uns et les autres s'entraident, se motivent, partagent leur connaissance), de s'assurer une saine gestion (les uns et les autres se surveillent, se contrôlent), et de permettre à toute la population de bénéficier du projet (jardins, périmètres irrigués, moulins, centre Internet,...). Il est indéniable aussi que pour les Français les organisations sont plus simples à financer que de multiples initiatives individuelles, ce qui par ailleurs pourrait générer des jalousies, et des manipulations (de plus, lorsque le jumelage fait des demandes de subventions à l'Etat français, dans le cadre de l'Union Européenne ou à d'autres grandes institutions, il se doit de respecter certains critères, qui, le plus souvent exigent une gestion associative sans but lucratif)... Aux yeux des Français la gestion associative des projets semble donc plus efficace et respectueuse de la culture malienne. On retrouve ici le stéréotype de l'Afrique comme société consensuelle.

Conflits et effets pervers autour de l'organisation associative

Cependant cette vision française des projets de développement néglige le fait que le jumelage soit avant tout une « arène » c'est à dire « un lieu de confrontation concrète d'acteurs sociaux en interactions autour d'enjeux communs » (Olivier de Sardan, 1995). Au Mali participer aux projets du jumelage est une source de profit politique et symbolique pour les responsables. Ainsi dès ses débuts le jumelage a-t-il été au centre d'enjeux politiques et a permis à ses fondateurs d'asseoir leur parti politique à Niafunké. Les enjeux politiques se sont trouvés renforcés avec l'instauration du multipartisme (opposition Adéma/RPM très forte à Niafunké, région d'origine de Soumaïla Cisse et de Saal, récemment mise en place du

nouveau parti l'URD) et de la décentralisation (avec de nouveaux postes à pourvoir). Inévitablement ce climat s'est immiscé dans les affaires du jumelage, notamment lorsque les Français conscients de certaines dérives quant à la bonne gestion des fonds, se sont ouvertement positionnés en demandant aux Maliens d'exclure certains membres suspectés de malhonnêteté. Une crise de confiance entre les Français et les Maliens est alors survenue, et n'a fait que renforcer le conflit politique de Niafunké tout en fragilisant le tissu associatif du jumelage.

Aussi les Français ont-ils eu tendance à s'adresser eux-mêmes aux populations sans cet intermédiaire local, et à confier la gestion des projets à ceux que l'on considère comme des « amis ». Dans ce contexte, chacun essaye de jouer de ses amitiés avec les Français pour participer au jumelage, d'autres qui avaient été exclus du jumelage essaient de retrouver leur légitimité en dénonçant d'autres notables maliens. Tout le monde accuse tout le monde et ce, afin de sortir vainqueur du conflit. En même temps les Français ont demandé le renouvellement du comité de jumelage, créant ainsi une nouvelle opportunité d'intégrer l'association pour ceux qui jusque-là en étaient exclus. Ainsi le jumelage à Niafunké vient alimenter une crise politique déjà fortement installée. L'ancienne association ANA est discréditée et les Maliens ne parviennent pas à renouveler leur bureau. À chaque tentative, le conflit politique s'aggrave, dégénérant parfois avec violence. Depuis 2001, les Maliens ont essayé, non sans difficulté, d'élire un nouveau bureau du jumelage en s'appuyant sur le processus de décentralisation du Mali. Chaque village a élu son comité local de jumelage, les bureaux des villages ont envoyé leurs représentants élire un bureau communal, et les bureaux communaux ont élu un bureau au niveau du cercle, mais le président de droit de ce nouveau jumelage est le président du conseil de cercle. Mais là

encore des désaccords surviennent, les anciens du bureau ANA qui n'ont parfois pas été réélus (ils étaient surtout du RPM, alors que Niafunké était récemment de majorité Adéma, situation ensuite remise en cause par le récent parti URD) ne souhaitent pas quitter leurs postes (puisque la conjoncture politique ne leur était pas favorable) et viennent entretenir le conflit afin d'éviter la mise en place du bureau. Mais les Français restent méfiants à l'égard de ces nouvelles associations d'autant plus que de nombreuses personnes que l'on avait accusées de malversations ont été élues dans les nouvelles instances.

Bref, si en théorie l'exercice de la démocratie locale semble respecté, les nouvelles associations ne semblent pas gouvernées par les principes de solidarité, d'équité et d'apolitisme privilégiés des Français, et de ce fait ne bénéficient pas de la reconnaissance de ces derniers. Mais dans un même temps les acteurs Français ont été soucieux de s'intégrer au mouvement de décentralisation au Mali. En ayant comme nouveaux interlocuteurs les élus locaux ils entendent appuyer l'effort démocratique local. Cependant dans la pratique, les Français de l'Allier ne respectent pas forcément ce pouvoir représentatif des élus, sauf lorsque ceux-ci sont considérés comme des « amis ». Par contre les micro-jumelages plus récents nés depuis la décentralisation respectent plus ce pouvoir représentatif des élus, car la méfiance ne peut exister envers des hommes que l'on ne connaissait pas au préalable. Par contre dans les zones où le jumelage opère depuis 1988 les Français cernent bien leurs interlocuteurs avec leurs qualités et leurs défauts, et ainsi hésitent à collaborer avec bon nombre d'entre eux. En vérité les Français ne savent plus « sur quel pied danser ».

Mais, depuis 2001, ils ont commencé à collaborer prudemment avec la municipalité de Soboundou (la ville Niafunké et les vil-

lages environnants, les plus anciens jumelés), non pas par une confiance retrouvée, mais en raison de l'interaction avec les ONG (l'AMRAD, ONG malienne, le CESI, ONG canadienne) et organisations internationales (le PAIB - Projet d'Appui aux Initiatives de Base, financé par la Banque mondiale, et le FIDA - Fond International de Développement Agricole, financé par les Nations Unies) présentes sur place ou d'un cofinancement avec l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales). En effet celles-ci s'engagent à participer aux projets communaux jusqu'à une hauteur de 80% à la condition que la commune dépose au préalable l'investissement que les élus maliens trouveront en sollicitant leurs « jumeaux » français. Cependant, là encore, en s'inscrivant dans cet effort de décentralisation, le conflit n'est pas atténué, bien au contraire. Tous les anciens membres du comité de jumelage n'ont pas eu l'opportunité d'être élus à la commune ou au cercle, tandis que d'autres qui n'avaient même pas participé au jumelage où qui le critiquaient (le plus souvent parce que le jumelage était géré par le parti adverse) sont aujourd'hui investis.

On peut penser que les Français de l'Allier ont été pris dans un jeu de conflit politique qu'ils refusent de voir car cette situation ne correspond pas à leurs représentations de la société africaine et solidaire. Il y a derrière ce positionnement français l'idée que le développement ne peut se faire que dans l'entente et par la participation de tous à un projet communautaire. En exigeant des Maliens une gestion associative les Français entendent développer cet esprit communautaire et cette solidarité lorsqu'ils sont défaillants. Ainsi cherche-t-on par divers moyens (incitation, pression) à réunir des populations qui jusque-là se dédaignaient ou s'ignoraient, et ce afin d'installer par l'effort commun un climat de paix garant d'une bonne marche des projets et évitant la discrimination de

certain. Mais cette intention plutôt que de guérir les conflits ne fait que les renforcer et induit donc un effet pervers. On ne compte plus les conflits et problèmes de gestion qui ont pu exister dans les villages autour des projets du jumelage.

Conclusion

J'ai choisi d'introduire dans cette intervention un axe d'analyse qui insiste sur les représentations des Français en particulier et leur influence quant au choix de gestion associative des structures du jumelage au Mali. Les représentations de l'Afrique en tant que société consensuelle et solidaire sont des éléments structurants de l'organisation associative privilégiée et même souvent exigés par les bailleurs français dans le cadre du jumelage Allier-Niafunké. On comprend aussi que la préférence communautaire et la philosophie participative qui guident les projets reposent sur une représentation de la solidarité qui semble être générée par un certain « anomisme » des sociétés modernes occidentales que les Français chercheraient à combler, à oublier, à travers cette expérience d'échange de jumelage mené dans une société dite traditionnelle. Ainsi comme le souligne Robertson, « la culture du développement charrie simultanément la nostalgie pour les communautés « naturelles » endémiques de la culture occidentale » (1984).

Souvent même la magnification des vertus communautaires et égalitaires des sociétés rurales africaines constitue une des motivations principales des Français qui œuvrent dans le jumelage.

Par cette imprégnation des vertus de la culture africaine, les Français du jumelage considèrent cette coopération comme un échange : elle repose sur des liens établis lors d'un contact direct entre des personnes qui s'apportent mutuellement, se donnent l'un à l'autre ce qu'ils possèdent :

« richesse monétaire » contre « richesse culturelle ».

Citons pour l'illustrer le témoignage d'un élu de l'Allier qui face aux Maliens affirme alors :

« Vous n'avez pas à nous remercier, ce que vous nous donnez est bien peu en considération de ce que l'on trouve là-bas, votre gentillesse, votre sourire malgré les difficultés, votre courage. Nous avons beaucoup à apprendre de vous, nous qui laissons nos vieux mourir seuls. C'est nous qui apprenons et nous vous disons merci » (Réunion du jumelage, mai 2003).

Mais cette vision idéalisée des sociétés africaines néglige le fait que les projets de développement constituent une arène où se jouent des enjeux que chacun essaye de s'approprier. Ainsi on s'aperçoit comme nous le rappelle Crozier et Friedberg que l'association est « un groupement, c'est à dire une action collective organisée qui pose le problème de la coopération et de l'interdépendance entre les acteurs poursuivant des intérêts divergents sinon contradictoires » (1977). Les associations de coopération et de jumelage ne font à ce niveau pas exception. Il importe certainement de plus en tenir compte afin de mieux promouvoir l'efficacité de leurs actions en matière de développement dans le Sud.

Références bibliographiques

- AUGÉ M., « Sous développement et développement : terrain d'étude, objet d'action en Afrique francophone », *Africa*, 1972, vol 42, n°3, pp. 205-216
- BARÉ J.-F. (dir.), Paroles d'experts. Etudes sur la pensée institutionnelle du développement, Paris, Karthala, 2006
- BILLAZ R., DAHOU T., TOTTE M. (dir.), 'Introduction' dans « La décentralisation en Afrique de l'Ouest », pp. 9-17 : 9, 2003
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (dir.),

Essais

- Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets, Paris, Karthala, 1999
- COPANS J., Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines, Paris, Armand Colin, 2006
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Paris, Seuil, 1977
- DAUVIN P., SIMÉANT J. (dir.), Le travail humanitaire, Les acteurs du siège au terrain, Paris, *Presses de Sciences Po*, 2002
- ELONG-MBASSI J.-P., 'Avant-propos' dans « Observatoire de la décentralisation, Etat de la décentralisation en Afrique », Paris, Kharthala-PDM : 1, 2003
- FREUD C., Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement, Paris, Karthala, 1998
- HOCHET P., JACOB, J.-P., 2006, « Marie, Alain : La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique, Paris, Karthala, 2005, *Cahiers d'études africaines*, n°184, p. 229
- JACOB J. P., Lavigne Delville, Ph., Les associations paysannes en Afrique, organisations et dynamiques, APAD-Karthala, 1994
- JACOB J.-P., Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués, Genève, *Les nouveaux cahiers de l'IUED*, n°10, 2000
- JOUVE, E., Les relations internationales, Paris, PUF, 1992
- LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et 'réformes de l'Etat', à l'épreuve des pratiques de coopération », dans Gemdev et Université du Mali, *Mali-France. Regards sur une histoire partagée*, Paris, Donniya-Karthala, p. 281-299, 2005
- MARIE A., La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique, Paris, Karthala, 2005
- MAUROY P., L'internationalisation de l'action des collectivités territoriales, dans Mondou, Potteau, 2007
- MONDOU C. et POTTEAU A. (dir.), L'action extérieure des collectivités territoriales, Bilan et perspectives, Paris, L'Harmattan, 2007
- OLIVIER DE SARDAN J. P., Anthropologie et développement. Essai en socio anthropologie du changement social, APAD-Karthala, 1995
- PINÇON M., PINÇON-CHARLOT M., « Réflexions sociologiques sur l'aide humanitaire : un comité de jumelage au Burkina Faso » dans Lebeau Y., Niane B., Piriou A., De Saint Martin M. (dir.), 2003, Etats et acteurs émergents en Afrique, Karthala-Ifra, pp. 317-328
- ROBERTSON A.F., People and the State. An Anthropology of Planned Development, Cambridge University Press, 1984
- TULARD M.-J., La coopération décentralisée, Paris, LGDJ, 2006
- YALA A., « Les paradigmes coloniaux de l'action humanitaire », dans Blanchard P., Bancel N., Culture post-coloniale 1961-2006. Traces et mémoires coloniales en France, Paris, *Autrement*, 2008, pp. 203-214

Bureau exécutif de Cités Unies France

élu le 12 mars 2009

	Prénom - Nom	Fonction CT	Fonction CUF
M.	Charles Josselin	vice-président du conseil général des Côtes d'Armor	président
M.	Jacques Rocca Serra	adjoint au maire de Marseille, représentant le maire, Jean-Claude Gaudin	président délégué
M.	Etienne Butzbach	maire de Belfort	vice-président
M.	Gilbert Roger	vice-président du conseil général de la Seine St Denis, représentant le président, Claude Bartolone	vice-président
M.	Jean-Philippe Bayon	vice-président du conseil régional Rhône-Alpes, représentant le président, Jean-Jacques Queyranne	vice-président
Mme	Christiane Eckert	adjointe au maire de Mulhouse, représentant le maire, Jean-Marie Bockel	vice-présidente
M.	Rudy Salles	adjoint au maire de Nice, représentant le maire, Christian Estrosi	vice-président
M.	Jean-Michel Berlemont	adjoint au maire de Nancy, représentant le maire, André Rossinot	vice-président
M.	Pierre Schapira	adjoint au maire de Paris, représentant le maire, Bertrand Delanoë	vice-président
M.	Jean-Louis Testud	adjoint au maire de Suresnes, représentant le maire, Christian Dupuy	vice-président
M.	Georges Morin	conseiller délégué de Gières, représentant le maire, Michel Issindou	trésorier
M.	Philippe Milon	président d'honneur, Europe-Echanges	trésorier adjoint
Mme	Michèle Jones	conseillère municipale d'Aix-en-Provence, représentant la maire, Maryse Joissains-Masini	membre
Mme	Françoise Larroque	conseillère municipale d'Albi, représentant le maire, Philippe Bonnecarrère	membre

	Prénom - Nom	Fonction CT	Fonction CUF
Mme	Sonia Dubourg-Lavroff	adjointe au maire de Bordeaux, représentant le maire, Alain Juppé	membre
M.	Serge Godard	maire de Clermont-Ferrand	membre
M.	Gilles Catoire	maire de Clichy-la-Garenne	membre
Mme	Clotilde Tascon-Mennetrier	vice-présidente du conseil général d'Ille-et-Vilaine, représentant le président, Jean-Louis Tourenne	membre
Mme	Chantal Bourvic	conseillère générale déléguée du conseil général du Val-de-Marne, représentant le président, Christian Favier	membre
Mme	Patricia Cereijo	conseillère régionale des Pays de la Loire	membre
M.	Michel Vauzelle	président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur	membre
M.	Gérard Hamel	maire de Dreux	membre
M.	Henri Bégorre	maire de Maxéville	membre
M.	Gérard Perreau-Bezouille	représentant le maire de Nanterre, Patrick Jarry	membre
M.	Jacques Valade	ambassadeur	représentant désigné par l'AMF
M.	Henri Bertholet	maire de Romans-sur-Isère	représentant désigné par l'AMF
M.	Denis Brunet	vice-président du conseil général de la Vienne, vice-président de la commission des relations internationales de l'ADF	représentant désigné par l'ADF
M.	Didier Guillaume	président du conseil général de la Drôme, président de la commission de relations internationales de l'ADF	représentant désigné par l'ADF
M.	Jean-Paul Bachy	président du conseil régional de Champagne-Ardenne, président de la commission Affaires internationales et coopération décentralisée de l'ARF	représentant désigné par l'ARF

	Prénom - Nom	Fonction CT	Fonction CUF
	en attente de désignation		représentant désigné par l'ARF
M.	Michel Roux	délégué, représentant la maire de Chambéry, Bernadette Laclais, président du F3E	conseiller du président (Evaluation)
M.	Gilles Poux	maire de La Courneuve	conseiller du président
M.	Roland Robert	maire de la Possession	conseiller du président (DOM-TOM)
M.	Yves Tavernier	conseiller régional d'Ile-de-France	conseiller du président (Francophonie et coopération décentralisée)
Mme	Rose-Marie Saint Germès Akar	vice-présidente de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	présidente du groupe-pays Bénin
M.	Jean-Bernard Damiens	vice-président du conseil régional du Limousin et adjoint au maire de Guéret	président du groupe-pays Burkina Faso
M.	Alain Huard	vice-président du conseil général de l'Eure, représentant le président, Jean-Louis Destans	président du groupe-pays Madagascar
M.	Guy-Michel Chauveau	maire de la Flèche et conseiller général de la Sarthe	président du groupe-pays Mali
M.	Michel Sapin	député-maire d'Argenton-sur-Creuse	président du groupe-pays Mauritanie
M.	Stéphane Valli	vice-président de la communauté de communes Faucigny-Glières et adjoint au maire de Bonneville	président du groupe-pays Niger
Mme	Marie-Pierre Bresson	adjointe au maire de Lille et conseillère communautaire Lille Métropole	présidente du groupe-pays Sénégal
Mme	Monique Papot - Libéral	vice-présidente de la communauté de communes de la Côte Roannaise	présidente du groupe-pays Togo
M.	Jean-Philippe Magnen	adjoint au maire de Nantes	président du groupe-pays Amérique du Sud - Amérique centrale - Mexique - Cuba
M.	Michel Vauzelle	président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur	président du groupe-pays Brésil
M.	Christian Dupuy	maire de Suresnes	président du groupe-pays Haïti

	Prénom - Nom	Fonction CT	Fonction CUF
M.	Roland Ries	sénateur-maire de Strasbourg	président du groupe-pays États-Unis
	en instance de renouvellement		président(e) du groupe-pays Croatie
M.	Alain Fremont	adjoint au maire de Nevers	président du groupe-pays Serbie
Mme	Roselyne Lefrançois	adjointe au maire de Rennes	présidente du groupe-pays Pologne
Mme	Christiane Eckert	adjointe au maire de Mulhouse	présidente du groupe-pays Roumanie
Mme	Marie-Françoise Muller	vice-présidente du conseil régional de Bourgogne	présidente du groupe-pays République tchèque
M.	Bernard Verdier	conseiller général des Hautes-Pyrénées	président du groupe-pays Slovaquie
M.	Jean Besson	vice-président du conseil régional Rhône-Alpes, sénateur	président du groupe-pays Chine
M.	Kader Arif	conseiller municipal délégué à Toulouse	président du groupe-pays Vietnam
M.	Georges Morin	adjoint au maire de Gières	président du groupe-pays Algérie
M.	Charles Assouline	adjoint au maire de Créteil	président du groupe-pays Israël
M.	Jean-Michel Daclin	adjoint au maire de Lyon	président du groupe-pays Liban
M.	Jacques Rocca Serra	adjoint au maire de Marseille	président du groupe-pays Maroc
M.	Claude Nicolet	adjoint au maire de Dunkerque, conseiller communautaire délégué à la communauté urbaine de Dunkerque	président du groupe-pays Palestine
M.	Henri Bertholet	maire de Romans-sur-Isère	président du groupe-pays Tunisie
M.	Jean-Claude Mairal	vice-président du conseil régional d'Auvergne	président du groupe thématique Tourisme responsable
Mme	Marie-Pierre Rouger	conseillère régionale de Bretagne, en charge de la vie lycéenne	présidente du groupe thématique Jeunesse

Organisations à connaître

Cités Unies France en bref

Cités Unies France fédère les collectivités territoriales françaises - communes, intercommunalités, départements et régions - engagées dans la coopération internationale. L'association est présidée par Charles Josselin, vice-président du conseil général des Côtes d'Armor et ancien ministre de la coopération.

Les adhérents de Cités Unies France représentent les deux tiers des régions françaises, plus d'un quart de départements, presque toutes les grandes villes, un pourcentage important des villes moyennes, ainsi que de nombreuses communes de taille plus modeste. Les structures intercommunales, plus récentes, adhèrent progressivement.

La coopération décentralisée, c'est à dire les actions de coopération internationale des collectivités locales, dispose d'un cadre législatif solide conforté par la loi de janvier 2007, votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale après un vote unanime au Sénat. Cette loi donne une grande liberté aux collectivités locales en faisant de l'action internationale une de leurs compétences à part entière (pour plus d'information, consultez : www.cites-unies-france.org).

Cités Unies France a pour mission de promouvoir et de faciliter ces coopérations. L'association a, dans ce but, signé de nombreuses conventions avec les institutions nationales et multilatérales en France et à l'étranger, ainsi qu'avec la plupart des associations des collectivités locales existantes dans le monde.

Cités Unies France regroupe, avec l'AFCCRE, les adhérents français de l'organisation mondiale des collectivités locales, Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU), basée à Barcelone. Créée en 2004, à Paris, cette organisation est le fruit de la fusion de l'International Union of Local Authorities (IULA), fondé en 1913 à Gand, de la Fédération Mondiale des Cités Unies, créée en 1957, à Aix-les-Bains, et de Métropolis, regroupement plus récent des métropoles et des régions métropolitaines du monde.

Les missions principales de CGLU sont la défense de l'autonomie locale et la promotion de solidarité entre collectivités locales du monde¹.

Cités Unies France, en lien étroit avec CGLU et sa section européenne, le Conseil des Communes et Régions d'Europe, contribue à créer un espace européen d'échange et de collaboration entre collectivités locales européennes et leurs associations sur la coopération pour le développement. Cités Unies France dialogue, notamment, avec la Commission européenne pour faire évoluer concrètement l'attitude de cette dernière sur le rôle des collectivités dans la politique de coopération de l'Europe.

Depuis plus de trente ans, Cités Unies France a été de tous les combats et de toutes les avancées en matière de coopération décentralisée, contribuant à la création de la plupart des concepts, inspirant les lois et règlements de 1992 à 2007, le tout en lien permanent avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et les institutions internationales.

Les services rendus par Cités Unies France aux adhérents peuvent se classer ainsi :

- coordonner - l'animation de plus de vingt groupes pays, répartis en cinq pôles géographiques et des groupes thématiques (jeunesse, migrants, tourisme solidaire, ...)
- informer et conseiller, entre autres par des « Journées de la coopération décentralisée » ;
- assurer les liens institutionnels, entre les collectivités locales et les institutions nationales et internationales ;
- veiller et innover, être un lieu d'élaboration de nouvelles pratiques et des nouveaux concepts.

Cités Unies France

Président : Charles Josselin, vice-président du Conseil général des Côtes d'Armor, membre honoraire du Parlement, ancien ministre
9, rue Christiani 75018 Paris
Tél. : 01 53 41 81 81 Fax : 01 53 41 81 41
Site Internet : www.cites-unies-france.org

Directeur général : Bertrand Gallet
Tél. : 01 53 41 81 81 Fax : 01 53 41 81 41
Courriel : coop-dec@cites-unies-france.org

Directeur général adjoint : Nicolas Wit
Tél. : 01 53 41 81 80 Fax : 01 53 41 81 41
Courriel : n.wit@cites-unies-france.org

¹ Informations sur CGLU :
- Site Internet de Cités Unies France : www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique35
- Site Internet de CGLU : www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&L=FR

Les associations de collectivités territoriales françaises

Au fil des années, les associations nationales d'élus locaux ont affirmé un intérêt pour l'action internationale voire européenne de leurs adhérents.

En parallèle, les liens entre ces associations et Cités Unies France se sont renforcés. L'Association des Maires de France (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), ainsi que l'Association des Régions de France (ARF), disposent chacune de deux sièges de droit au bureau exécutif de CUF. Cités Unies France a signé une convention avec l'ADF, et a développé une collaboration étroite avec l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF).

Cités Unies France regroupe, avec l'AFCCRE, les adhérents français de CGLU.

Coordonnées des associations de collectivités territoriales françaises

ADF, Assemblée des Départements de France

Président : Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes d'Armor
6, rue Duguay-Trouin 75006 Paris
Tél : 01 45 49 60 20 Fax : 01 45 49 60 21
Courriel : adf@departement.org
Site Internet : www.departement.org/jsp/index.jsp

AFCCRE, Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe

Président : Louis Le Pensec, adjoint au maire de Mellac
30, rue d'Alsace Lorraine 45000 Orléans
Tél : 02 38 77 83 89 Fax : 02 38 77 21 03
Site Internet : www.afccre.asso.fr

AMF, Association des Maires de France

Président : Jacques Péliissard, député-maire de Lons-le-Saunier
41, quai d'Orsay 75343 Paris Cedex 07
Tél : 01 44 18 14 14 Fax : 01 44 18 14 15
Courriel : amf@amf.asso.fr
Site Internet : www.amf.asso.fr

AMGVF, Association des Maires de Grandes Villes de France

Président : Michel Destot, député-maire de Grenoble
42, rue Notre Dame des Champs 75006 Paris
Tél : 01 44 39 34 56 Fax : 01 45 48 98 54
Site Internet : www.grandesvilles.org

ARF, Association des Régions de France

Président : Alain Rousset, président du Conseil régional d'Aquitaine
282, Boulevard Saint-Germain 75007 Paris
Tél : 01 45 55 82 48 Fax : 01 45 50 20 38
Courriel : Regions.de.France@arf-regions.org
Site Internet : www.arf.asso.fr

APVF, Association des Petites Villes de France

Président : Martin Malvy, adjoint au maire de Figeac
42, Bd Raspail 75007 Paris
Tél : 01 45 44 00 83 Fax : 01 45 48 02 56
Courriel : arobert@apvf.asso.fr (André Robert, délégué général)
Site Internet : www.apvf.asso.fr

Le dispositif ministériel d'appui à la coopération décentralisée

La CNCD et le Délégué pour l'Action extérieure des collectivités territoriales

Le Délégué s'informe sur l'ensemble de l'action extérieure des collectivités territoriales, il conseille le gouvernement sur la coopération décentralisée et apporte son concours aux ambassades, aux préfets et aux collectivités locales. Il gère le dispositif de co-financements du ministère des Affaires étrangères et européennes à la coopération décentralisée.

Le Délégué assure le secrétariat de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Cette Commission, créée par la loi du 6 février 1992, est présidée par le Premier ministre et se compose paritairment de représentants des collectivités locales et de l'Etat. Le président de Cités Unies France en est un des membres. A vocation interministérielle, sa mission est de rendre compte de la coopération décentralisée et de donner des avis et des recommandations.

Cités Unies France est liée par une convention d'objectifs au ministère des Affaires étrangères et européennes.

Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales : Antoine JOLY

57, Boulevard des Invalides 75007 Paris
Tél : 01 53 69 34 45 Fax : 01 53 69 34 46
Courriel : Antoine.joly@diplomatie.gouv.fr
Site Internet : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/>

AFD, Agence Française de Développement

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'opérateur pivot de l'aide publique au développement française. À ce titre, l'agence poursuit les objectifs de réduction de la pauvreté, de croissance économique et de la préservation de l'environnement.

L'AFD finance notamment des projets portés par les pouvoirs publics locaux, les entreprises publiques ou le secteur privé et associatif. Les premières coopérations entre l'AFD et les collectivités locales françaises, se sont mises en place au cours des années 1990. Au début des années 2000, ces collaborations se sont intensifiées. Elles ont débouché sur la recherche de perspectives institutionnelles et opérationnelles plus ambitieuses.

Ainsi, en janvier 2006, Cités Unies France et l'Agence Française de Développe-

ment ont signé un accord-cadre prévoyant de développer une coopération fondée sur une meilleure connaissance mutuelle et sur l'approfondissement de leurs relations sur le thème de la coopération décentralisée. Une réflexion a ainsi été menée sur les pratiques et les méthodes d'instruction et de conduite de projets de l'AFD et des collectivités françaises. Un travail de capitalisation a été fait, à partir d'un échantillon de 13 projets de développement menés principalement en milieu urbain. Cette capitalisation a connu une suite matérialisée, en 2008, par un Guide méthodologique sur « Les partenariats AFD - collectivités locales françaises ».

5, rue Roland Barthes 75598 Paris Cedex 12
Tél. : 01 53 44 31 31 Fax : 01 44 87 99 39
Courriel : site@afd.fr
Site Internet : www.afd.fr

Les dispositifs régionaux de concertation et d'appui à la coopération non gouvernementale

Les principales fonctions des dispositifs régionaux sont : la mutualisation de l'information, l'appui aux porteurs de projets, l'amélioration de la concertation entre les acteurs et la formation.

Cités Unies France entretient avec les réseaux régionaux de solidarité internationale des liens étroits. Les réseaux régionaux sont invités aux réunions des groupes-pays. CUF est régulièrement invitée à des réunions «pays» ou «thématique» en région ou en est le co-organisateur.

CENTR'AIDER, Région Centre

59, bis Faubourg Chartrain
41100 Vendôme
Tél. : 02 54 80 23 09
Courriel : contact@centraider.org
Site Internet : www.centraider.org

CERAPCOOP, Région Auvergne

2, Boulevard Joseph Girod
63033 Clermont-Ferrand
Tél/Fax : 04 73 35 20 65
Courriel : cerapcoop@wanadoo.fr
Site Internet : www.cerapcoop.org

CERCOOP, Région Franche-Comté

Institut Claude-Nicolas Ledoux
Saline Royale 25610 Arc-et-Senans
Tél. : 03 81 54 45 34 Fax : 03 81 54 45 01
Courriel : saline@cercoop.org
Site Internet : www.cercoop.org

IFAID, Région Aquitaine

17, cours des Aubiers 33300 Bordeaux
Tél. : 05 56 50 08 67 Fax : 05 56 39 60 34
Courriel : ifaid@ifaid.org ou projets@ifaid.org
Site Internet : www.ifaid.org

HORIZONS SOLIDAIRES, Région Basse-Normandie

38, quai Hamelin 14000 Caen
Tél/Fax : 02 31 84 39 09
Courriel : horizons-solidaires@orange.fr
Site Internet : www.horizons-solidaires.org

IRCOD Alsace, Institut Régional de Coopération - Développement

Espace Nord-Sud
17, rue Boston 67 000 Strasbourg
Tél. : 03 88 45 59 89 Fax : 03 88 61 20 24
Courriel : ircod1@ircod.org
Site Internet : www.ircod.org

LIANES COOPÉRATION, Région Nord-Pas-de-Calais

MRES - Maison régionale de l'environnement et des solidarités
23, rue Gosselet 59000 Lille
Tél. : 03 20 85 10 96
Courriel : lianescooperation@wanadoo.fr
Site Internet : www.lianescooperation.org

MEDCOOP, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

1, rue de la République 13002 Marseille
Tél. : 04 91 05 98 92
Courriel : medcoop@wanadoo.fr
Site Internet : www.medcoop.com

RESACOO, Région Rhône-Alpes

19, rue d'Enghein
69002 Lyon
Tél. : 04 72 77 87 67 Fax : 04 72 41 99 88
Courriel : mail@resacoop.org
Site Internet : www.resacoop.org

RESEAU ALCID, Région des Pays de la Loire

44966 Nantes Cedex 9
Tél. : 02 28 20 61 63 Fax : 02 28 20 50 12
Site Internet : www.alcid.org

Autres structures d'appui à la coopération décentralisée

CIEDEL, Centre International d'Etudes pour le Développement Local

Depuis 10 ans, le CIEDEL, a réalisé seul ou en collaboration avec d'autres organismes, plus d'une centaine de missions dans trente pays. Le CIEDEL développe une large offre d'expertise autour de nombreuses thématiques dont la coopération décentralisée, le développement local et la décentralisation. Ses activités sont la formation d'agents de développement, l'expertise sur les questions de développement local et la mise en réseau de centres de formation.

A la demande de l'Etat et de la région Rhône-Alpes, le CIEDEL participe aussi à la mise en place du programme régional d'appui aux acteurs de la coopération (programme RESACOOOP).

19, rue d'Enghien 69002 Lyon
Tél. : 04 72 77 87 50 Fax : 04 72 41 99 88
Courriel : ciedel@univ-catholyon.fr
Site Internet : www.ciedel.org

ANVPAH & VSSP, Association Nationale des Villes et Pays d'Art et d'Histoire et Villes à Secteurs Sauvegardés et Protégés

L'ANVPAH & VSSP réunit les villes et territoires engagés activement dans une politique innovante de l'architecture et du patrimoine.

Au travers de sa commission coopération internationale, l'ANVPAH & VSSP propose de promouvoir une culture partagée du patrimoine, en approfondissant les réflexions sur les politiques de développement durable et sur l'évolution de la gouvernance locale dans le processus de décentralisation, dans une démarche de qualité.

Pour réaliser ces objectifs, l'association s'appuie sur :

- les coopérations entre collectivités locales ;
- les conventions signées entre ministères français et étrangers ;
- les réseaux existants ou émergents à l'échelle nationale.

Château Neuf Place Paul Bert 64100 Bayonne
Tél/Fax : 05 59 59 56 31
Courriel : service@an-patrimoine.org Site Internet : www.an-patrimoine.org

PS-EAU, Programme Solidarité Eau

Le pS-Eau est une association loi 1901, née en 1984, d'une volonté des ministres européens de l'Environnement d'accroître la coopération européenne dans le domaine de l'eau au cours de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement.

Le pS-Eau constitue un réseau entre tous les acteurs concernés ou intéressés par l'appui au développement dans le domaine de l'eau dans les pays du Sud. En Afrique, en Amérique Latine, en Asie et dans le pourtour méditerranéen, le pS-Eau facilite les initiatives locales de coopération internationale et assure la cohérence

des actions. Il capitalise les expériences, conduit ou appuie des programmes de recherche, offre un service d'appui conseil, dégage des enseignements sur différents thèmes et diffuse des informations.

32 rue Le Peletier 75009 Paris
Tél. : 01 53 34 91 23 Fax : 01 53 34 91 21
Site Internet : www.pseau.org

CFSI, Comité Français pour la Solidarité Internationale

Association selon la loi de 1901, créé en 1960, le CFSI regroupe 26 organisations actives en solidarité internationale. ONG de développement, le CFSI s'est donné pour priorité de lutter durablement contre la faim, la pauvreté et les inégalités, avec 4 principes d'action : agir dans la durée en Afrique, en Amérique latine et en Asie ; par des programmes et projets de développement ; en réponse à des initiatives d'organisations locales ; pour améliorer la situation des populations pauvres.

Complétant son engagement international par une action en France et en Europe, le CFSI informe l'opinion publique sur la persistance de la faim et les causes de la pauvreté et fait entendre la voix des plus faibles auprès des institutions publiques.

32, rue Le Peletier 75009 Paris
Tél. : 01 44 83 88 50 Fax : 01 44 83 88 79
Site Internet : www.cfsi.asso.fr

AMORCE, Association au carrefour des collectivités territoriales et des professionnels

AMORCE est une association loi 1901. Elle regroupe 314 collectivités et 133 professionnels. Elle a deux fonctions : lieu d'échange d'expériences et force de proposition. AMORCE a plusieurs domaines d'activité : les réseaux de chaleur (technique, économie, droit, fiscalité) ; la gestion des déchets municipaux (choix techniques de collecte, de valorisation, de stockage, de transport, réglementations, coûts, financements, aspects juridiques, fiscalité, information) ; la gestion de l'énergie par les collectivités territoriales (production, distribution, consommation, conséquences des choix d'urbanisme et de transport).

7 rue du Lac 69422 Lyon Cedex 03
Tél. : 04 72 74 09 77 Fax : 04 72 74 03 32
Courriel : amorcer@amorcer.asso.fr
Site Internet : www.amorcer.asso.fr

AFVP, Association Française des Volontaires du Progrès

Association laïque loi 1901, créée en 1963, l'AFVP recrute, forme et encadre des Volontaires de Solidarité Internationale. Elle les affecte sur des missions préalablement identifiées avec ses partenaires (collectivités territoriales, ONG, bureaux d'études...). Elle offre ainsi à des jeunes la possibilité de vivre une première expérience professionnelle, humaine et culturelle de 2 ans dans un pays en voie

de développement. L'AFVP est désormais opérateur du ministère des Affaires étrangères et européennes. Sa mission s'intègre à son programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » du ministère des Affaires étrangères et européennes. Elle a signé, le 18 décembre 2006, un contrat d'objectifs et de moyens, pour la période 2007-2009.

Structure originale, elle bénéficie donc d'un double ancrage : d'une part, auprès des pouvoirs publics et, d'autre part, auprès des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

11, rue Maurice Grandcoing
BP 220 94203 Ivry-sur-Seine Cedex
Tél. : 01 53 14 20 30 Fax : 01 53 14 20 50
Site Internet : www.afvp.org

APFEJA, Agence française du Programme Européen Jeunesse en Action

Agence française, implantée à l'INJEP, est chargée, au nom de la Commission européenne, de la mise en oeuvre d'un programme d'action communautaire, le Programme Européen Jeunesse en Action (PEJA). Ce programme « Jeunesse en Action », qui couvre la période 2007-2013, est un programme d'éducation non formelle. Il s'adresse à tous les jeunes de 13 à 30 ans. Aucune condition de formation ou de qualification n'est requise. Le PEJA concerne 31 pays européens (pays 'programme'), plus de 20 pays 'partenaires voisins' et des autres pays partenaires dans le reste du monde.

INJEP - Institut National de la Jeunesse et de l'Education Populaire
11, rue Paul Leplat 78160 Marly-le-Roi
Tél. : 01 39 17 27 70 Fax : 01 39 17 27 57
Site Internet : www.jeunesseenaction.fr
Courriel : perpignaa@injep.fr

OFAJ, Office Franco-Allemand pour la Jeunesse

Il soutient les échanges de jeunes réalisés par les associations, clubs de sports, centres linguistiques et de formations, les organisations professionnelles et syndicales, les comités de jumelages, les collectivités locales, les établissements scolaires et les universités.

51, rue de l'Amiral Mouchez 75013 Paris
Tél. : 01 40 78 18 18 Fax : 01 40 78 18 88
Site Internet : www.ofaj.org

Associations d'éducation populaire

Partenaires privilégiés des collectivités territoriales dans la mise en oeuvre des politiques jeunesse à l'international, les associations d'éducation populaire apportent un accompagnement méthodologique aux jeunes porteurs de projets. Pour obtenir les coordonnées des principales associations :
Site Internet : www.jeunesse-vie-associative.gouv.fr

F3E, Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations

Le F3E regroupe des ONG et des collectivités territoriales engagées en coopération pour le développement. Sa mission est de les aider à améliorer la qualité de leurs interventions, notamment en les accompagnant dans leurs démarches d'études.

32, rue Le Peletier 75009 Paris
Tél. : 01 44 83 03 55 Fax : 01 44 83 03 25
Courriel : f3e@f3e.asso.fr
Site Internet : www.f3e.asso.fr

RITIMO, Réseau d'information et de documentation pour le développement durable et la solidarité internationale

Ritimo est un réseau d'information spécialisé sur la solidarité internationale et le développement. Il a pour objectif d'informer le public pour renforcer la solidarité internationale. Aujourd'hui, dans plus de 80 lieux ouverts au public, ils rendent accessible et diffusent une information spécialisée sur les causes du mal-développement, les inégalités Nord-Sud, les droits de l'homme. Ils veulent participer à la modification des choix de développement et agir pour une autre mondialisation.

21 ter, rue Voltaire 75011 Paris
Tél. : 01 44 64 74 14
Courriel: contact@ritimo.org
Site Internet : www.ritimo.org

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

La Fédération des Parcs naturels régionaux de France est le porte-parole du réseau des Parcs naturels régionaux. Outil privilégié de leurs réflexions et de leurs actions communes, elle est chargée de la représentation de leurs intérêts auprès des administrations, des assemblées parlementaires et des organismes institutionnels, et de leur prise en compte dans l'élaboration des textes et politiques les concernant. Structure de concertation avec les autres espaces protégés français et internationaux, et avec les partenaires concernés par leurs actions, elle est également le centre de ressources des Parcs naturels régionaux en favorisant leurs échanges d'expériences, en initiant des travaux de réflexion communs, en mettant à leur disposition des outils spécifiques pour les aider à mener leurs missions.

La Fédération est l'interlocuteur des administrations nationales, des assemblées régionales et des assemblées parlementaires et de l'Union européenne pour l'élaboration des textes et politiques concernant les Parcs naturels régionaux dans les domaines suivants : la protection et la gestion de l'environnement, la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel, le développement local, l'aménagement du territoire, l'éducation à l'environnement, l'information et l'accueil du public.

A l'international, elle développe la reconnaissance des Parcs naturels régionaux comme outils du développement durable, appuie la mise en oeuvre à l'international de la démarche des Parcs naturels régionaux et des principes qui en sont les fondements (protection de la nature, développement économique et démocratie participative) et affirme la dimension internationale du réseau des Parcs naturels régionaux français.

9 rue Christiani 75018 Paris
Tél. : 01 44 90 86 20 Fax : 01 45 22 70 78
Courriel : info@parcs-naturels-regionaux.fr
Site Internet : www.parcs-naturels-regionaux.fr

ATES, Association pour un Tourisme Equitable et Solidaire

L'ATES regroupe des associations sélectionnées sur la base d'une grille de critères éthiques rigoureux, qui travaillent dans une même démarche : mettre en place une activité touristique qui aide au développement local des régions d'accueil, dans le cadre d'un partenariat étroit avec les communautés locales et leurs représentants. Rassemblant aujourd'hui 20 associations de voyages engagées autour d'une charte commune, l'ATES constitue le premier réseau national des voyageurs du tourisme équitable et solidaire.

8 rue César Franck 75015 Paris
Tél. : 01 47 83 48 27 Fax : 01 45 66 69 90
Site Internet : www.tourismesolidaire.org

TETRAKTYS Association de Coopération

L'association TETRAKTYS offre un modèle d'intervention dans le domaine du tourisme intégré dans les espaces ruraux des pays du sud qui ne se limite pas seulement à un volet technique mais s'inscrit dans une approche stratégique et globale du développement.

S'appuyer sur le développement local pour améliorer durablement les revenus et le cadre de vie en privilégiant une entrée économique par la pratique d'un tourisme intégré aux territoires.

5, rue Gallice 38100 Grenoble
Tél. : 04 38 70 02 14 Fax : 04 38 70 02 15
Courriel : administratif@tetraktys-ong.com
Site Internet : www.tetraktys-ong.co

Ouvrages publiés par Cités Unies France

Dossiers pays

Les dossiers pays fournissent une synthèse de l'organisation des collectivités territoriales et des réformes administratives récentes. Ils comprennent également une analyse des partenariats de coopération décentralisée.

Référence	Ouvrage	Parution
DPPO	Dossier pays Pologne	2008
DPRO	Dossier pays Roumanie	2008
DPHO	Dossier pays Hongrie	2005
DPRT	Dossier pays République Tchèque	2005
DPCR	Dossier pays Croatie	2006
DPCH	Dossier pays Chine (épuisé - nouvelle édition à paraître en 2009)	2004
DPJA	Dossier pays Japon	2008
DPVN	Dossier pays Vietnam	2005
DPMA	Dossier pays Maroc	2007
DPTQ	Dossier pays Turquie	2008
DPTU	Dossier pays Tunisie	2005
DPLI	Dossier pays Liban	2007
DPPA	Dossier pays Palestine	2008
DPIS	Dossier pays Israël	2007
DPNI	Dossier pays Nicaragua	2006
DPBR	Dossier pays Brésil	2006
DPTG	Dossier pays Togo	2009
DPML	Dossier Pays Mali	2009
DPMU	Dossier Pays Mauritanie	2008
DPSE	Dossier Pays Sénégal	2007
DPBF	Dossier Pays Burkina Faso (à paraître)	2009
DPBE	Dossier Pays Benin (à paraître)	2009
DPNI	Dossier Pays Niger (à paraître)	2009

Répertoires des partenariats de coopération décentralisée

Cités Unies France recense et met à jour très régulièrement les partenariats entre collectivités territoriales françaises et étrangères.

Référence	Ouvrage
RPRT	Répertoire des partenariats franco-tchèques
RPRO	Répertoire des partenariats franco-roumains
RPHO	Répertoire des partenariats franco-hongrois
RPPO	Répertoire des partenariats franco-polonais
RPOCH	Répertoire des partenariats franco-chinois
RPJO	Répertoire des partenariats franco-japonais
RPAL	Répertoire des partenariats franco-algériens
RPPA	Répertoire des partenariats franco-palestiniens
RPMA	Répertoire des partenariats franco-marocains
RPTU	Répertoire des partenariats franco-tunisiens
RPIS	Répertoire des partenariats franco-israéliens
RPLI	Répertoire des partenariats franco-libanais
RPEU	Répertoire des partenariats franco-américains (France - Etats-Unis)
RPEU-a	Répertoire des partenariats franco-américains (en anglais)
RPALC	Répertoire des partenariats France - Amérique latine et Caraïbes
RPBE	Répertoire des partenariats franco-béninois
RPMR	Répertoire des partenariats franco-mauritaniens
RPBU	Répertoire des partenariats franco-burkinabè
RPMD	Répertoire des partenariats franco-malgaches
RPML	Répertoire des partenariats franco-maliens
RPSE	Répertoire des partenariats franco-sénégalais
RPTO	Répertoire des partenariats franco-togolais

Collection « Réflexions »

Référence	Ouvrage	Parution
Ro01	Les jeunes, la vie locale et l'action internationale	2003
Ro02	Regards sur la coopération décentralisée franco-burkinabè	2003
Ro03	Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne	2002
Ro04	L'impact local de la coopération décentralisée sur les territoires	2006
Ro07	Migrants et collectivités territoriales : comment approfondir le partenariat	2008

Collection « Référence »

Référence	Ouvrage	Parution
REFo1	Les instruments juridiques de la coopération décentralisée (deuxième édition refondue)	2008

Ouvrages hors collection

Référence	Ouvrage	Parution
HCDD	Coopération décentralisée pour le développement durable, guides méthodologiques, en partenariat avec l'AFCCRE et l'Association 4D	2005
HPCPD	L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée. Document de réflexion et d'appui méthodologique : enjeux d'une évaluation dans le cadre d'une coop. déc., principales étapes, méthodes...	
HCCDDA	Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique. Pratiques en débat et expériences - 2 volumes	2000

MOCD	Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire : Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ? – Rapport complet	2009
-------------	--	-------------

DVD

Référence	Ouvrage	Parution
DVPA	Voter en Palestine	2007