

Journée de la coopération décentralisée

« L'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée »

Mardi 12 décembre 2006

Cités Unies France

Appui institutionnel et gouvernance : éléments de compréhension

Penser la notion d'« appui institutionnel » engage à procéder à un détour conceptuel sur la notion de « **gouvernance** », qui lui est intimement liée. Sur ce domaine, la littérature abonde et les significations varient sensiblement en fonction des auteurs.

La gouvernance est un concept ancien ; mais elle est revenue dans la terminologie contemporaine à partir de la fin des années 1980, dans la coopération internationale pour le développement, par le biais de l'expression « bonne gouvernance », conceptualisée par la Banque Mondiale, avant d'être réappropriée par de nouveaux acteurs à la fin des années 1990 et dans les années 2000. Sans revenir ici sur l'ensemble de ces acceptions, deux d'entre elles méritent d'être soulignées dans le cadre d'une réflexion sur l'appui institutionnel dans le cadre de la coopération décentralisée.

1. La « bonne gouvernance » de la Banque mondiale

La "bonne gouvernance" a essentiellement été développée par les praticiens du développement comme instrument de réforme institutionnelle, **par transposition dans le champ administratif des méthodes de gestion empruntées au secteur privé aux fins d'efficience** ("corporate governance"). Elle s'est développée comme une véritable méthode de traitement des problèmes sociaux, économiques et politiques et de réforme de l'État destinée à **créer les conditions favorables aux mécanismes du marché**. Les mesures ainsi proposées visaient à l'instauration de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les responsables à rendre des comptes. Suite aux échecs des projets sectoriels négociés avec l'Etat, elle met en œuvre une approche fondée sur :

- la promotion de l'efficience (rigueur budgétaire, politiques axées sur le marché, réduction du champ d'intervention de l'État et privatisation)
- et de la démocratie (transparence, équité, justice, promotion de l'État de droit, droits civiques et socio-économiques et décentralisation).



Dans cette perspective, elle choisit, voire crée de nouveaux interlocuteurs. La Banque va ainsi s'intéresser et s'attacher à **renforcer les collectivités locales**. Dès lors, cette nouvelle doctrine s'accompagne de la diffusion d'un nouveau langage à partir du concept de gouvernance. Il est à noter que la Banque allie participation des populations et mise en œuvre de la décentralisation. Ce concept, d'après J-P. Gaudin², offre une réponse à la question « *comment mettre en place une aide qui ne passe plus autant par des bureaucraties nationales et qui ne se perde pas au fil des chaînes d'intermédiaires ?(...)* ». A travers la promotion du principe de gouvernance, la Banque Mondiale dispose d'un puissant moyen de passer outre les institutions étatiques, afin de coopérer directement avec des corps intermédiaires et associations, ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

La Banque a développé sa propre terminologie. Le concept de gouvernance, très important pour la Banque, l'emporte dans les textes sur celui d'appui ou d'aide institutionnel. Néanmoins, pour la Banque, il semblerait que l'appui institutionnel se définisse **comme le montage qui permettrait de mettre en synergie les avantages de chaque échelon afin de créer une cohésion institutionnelle dans le but de favoriser l'atmosphère politique et institutionnelle la plus efficace à l'appui financier**. En effet, pour la Banque le principal obstacle à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté est à rechercher dans la faiblesse des politiques structurelles, sectorielles et sociales, et des institutions.

Face à la nécessité de prendre en compte les contextes historiques et politiques des pays en développement et la définition des Objectifs du Millénaire, l'approche de la "gouvernance" a ensuite évolué vers une acception plus large.

Pour la Fondation Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, la gouvernance « est **l'art des sociétés de se doter de régulations capables d'assurer leur survie, leur cohésion, leur épanouissement, leur développement, l'équilibre entre la société et la biosphère** ». Cette définition englobe, de façon égale, tous les secteurs liés à la vie en société.

2. La notion de « gouvernance démocratique »

La Direction des Politiques de Développement, au Ministère des Affaires étrangères français privilégie une acception plus globale pluridimensionnelle de la gouvernance, autour du concept de "gouvernance démocratique".

L'approche française de la gouvernance dépasse la question des institutions ou des formes du gouvernement. Elle recouvre les **mécanismes de coordination sociale qui participent à l'action politique**.

Elle repose en conséquence sur deux axiomes.

² GAUDIN J-P., Pourquoi la gouvernance ?, Presses de Science-Po, Novembre 2002.



Tout d'abord, la gouvernance n'est pas un ensemble de règles ou une activité, mais un **processus**. Elle renvoie au processus décisionnel au sein de tous les groupements sociaux (l'État, l'entreprise, les collectivités, les associations, etc.) et à tous les niveaux (du local au mondial). Elle s'attache aux processus d'élaboration de la décision autant qu'aux décisions elles-mêmes. Sa conception et sa mise en oeuvre requièrent une adhésion et une participation de la part des acteurs concernés. Elle repose sur des processus négociés.

Ensuite, la gouvernance doit viser à **faciliter la participation à la définition des politiques publiques et à leur mise en oeuvre de multiples acteurs** qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes modes de régulation : Etat, administrations décentralisées, entreprises, associations, collectifs d'usagers, syndicats, etc.

C'est la raison pour laquelle la définition de la gouvernance retenue dans la stratégie française en matière de gouvernance est la suivante : « *art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs* ». Il ne s'agit pas seulement **d'aider à réformer un État** mais aussi **d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance** qui corresponde le mieux à ses propres défis.

L'élaboration de cette stratégie s'appuie sur deux constats, qui sont en fait des écueils que la coopération française cherche à éviter et qui doivent permettre de répondre aux enjeux de la gouvernance :

- la surestimation des facteurs économiques par rapport aux données socio politiques a entraîné la marginalisation de groupes entiers de populations ;
- la transposition de systèmes, de procédures ou de normes sans tenir compte des réalités socioculturelles, la mise en place de dispositifs institutionnels inappropriés, la mise en place de politiques sectorielles délaissant toute approche globale, le peu de concertation avec les populations et la coordination insuffisante entre bailleurs sont essentiellement les raisons principales des faibles résultats obtenus.

Pour le bureau de la modernisation de l'Etat et de la gouvernance locale du Ministère des Affaires Etrangères, qui intervient dans le cadre de coopération bilatérale, l'appui institutionnel est intrinsèquement lié au processus de décentralisation.

Il s'agit dans un premier temps d'appuyer l'Etat du Sud partenaire à **se doter des moyens, des instruments et des compétences législatives indispensables** (lois sur la décentralisation, fiscalité locale, registre foncier urbain, cadastre ...) **afin d'impulser le processus de décentralisation** et de le rendre pérenne.

Dans un second temps, une fois les collectivités territoriales reconnues, il s'agit d'appuyer les élus et les associations municipales qui existent, surtout en formation d'élus et de techniciens. Le MAE peut également apporter un appui à la société civile (inciter les populations à s'inscrire sur les listes électorales et à voter par exemple), afin de renforcer la démocratisation du pays à tous les échelons.



Cependant, cette chronologie dépend, bien évidemment, de la législation locale et de l'état d'avancement du processus de décentralisation.

L'objectif poursuivi par le bureau de la modernisation de l'Etat et de la gouvernance locale du MAE en matière d' « appui institutionnel », est de **soutenir le développement du processus de décentralisation** dans les pays concernés. Les projets sont toujours élaborés de façon bilatérale, une convention est signée entre les deux parties.

Le MAE lie donc l'appui institutionnel à la décentralisation (comme objectif) et à une méthode basée sur une participation et une élaboration conjointe des projets de développement.

Coopération décentralisée et appui institutionnel : retours d'expériences, synthèse des débats

Aujourd'hui, à la demande de leur partenaire et devant l'importance accordée à l'appui institutionnel dans les nouveaux dispositifs de co-financement du Ministère des Affaires étrangères, les collectivités locales françaises sont amenées à réfléchir sur cette pratique, en l'adaptant à la coopération décentralisée. Plusieurs d'entre elles intègrent d'ores et déjà cette dimension dans leurs projets, comme en témoignent les projets de Chambéry et du SAN de Sénart. En s'appuyant sur ces expériences et en les croisant avec les apports théoriques sus évoqués, il est possible de définir l'appui institutionnel et d'en préciser les modalités opérationnelles pour la coopération décentralisée. De façon globale, l'appui institutionnel est considéré, par les collectivités qui développent ce type de projets avec leurs partenaires du Sud, comme le moyen de **renforcer la gouvernance locale**.

Du point de vue des valeurs, la démarche est ancrée dans une volonté de renforcer la **démocratie locale**, par la reconnaissance de la réalité et de l'effectivité de la **décentralisation** et du rôle de l' élu local (comme animateur de la vie publique locale).

Du point de vue de la méthodologie retenue, un projet de coopération décentralisée d'appui institutionnel cherche à associer un grand nombre d'acteurs partenaires de la collectivité du Sud : Etat, association, ambassade, entreprise privée... Il convient aussi de prendre en compte le contexte local (état de la décentralisation, existence d'association de pouvoirs locaux, présence d'ONG...) et de respecter la culture et le fonctionnement du partenaire.

Ainsi, l'appui institutionnel apparaît comme une méthode de partenariat spécifique dont l'objectif est le renforcement de la collectivité partenaire, en sa qualité **d'institution publique administrative et/ou politique**, dans sa mission de délivrance d'un **service public**.

Concrètement, les projets d'appui institutionnels se déclinent en une gamme variée d'activité ;



s'inspirant des recensements de coopération décentralisée de Cités Unies France, les projets d'appui institutionnel peuvent s'incarner dans les projets suivants :

- formation d'élus ;
- assistance technique dans la mise en place de l'état civil ;
- séminaire sur l'organisation des services des collectivités...

Toutefois, certaines distinctions méritent d'être soulignées concernant ces projets :

- certains portent sur l'élaboration d'une politique publique :
 - Appui à la mise en œuvre de schéma régional d'aménagement du territoire ;
 - Formation d'élus ;
 - Définition et mise en œuvre de politiques régionales ;
- D'autres projets visant au renforcement de l'administration publique territoriale
 - Informatisation des services ;
 - Organisation et gestion des ressources humaines ;
 - Mise en œuvre de procédures internes et de relations avec les services de l'Etat et des autres collectivités ;

Cependant, l'appui institutionnel ne sera véritablement effectif et efficace que s'il s'inscrit dans une **méthodologie spécifique, la dialectique de la maîtrise d'ouvrage**. Cette démarche est conforme à la méthode de travail « idéal – typique » de la coopération décentralisée, méthode que l'on se doit de retrouver dans tout projet de coopération décentralisée indépendamment de la nature du projet mis en œuvre, mais qui, dans le cadre d'un projet d'appui institutionnel prend tout son sens. Cette méthode repose notamment sur **l'affirmation d'un principe méthodologique fort**, à savoir celui du **partenariat**. Le projet d'appui institutionnel devra veiller à respecter cette logique partenariale de façon à faire évoluer le projet de concert entre les collectivités partenaires. Ainsi, dans l'examen de dossiers prétendant relever de l'appui institutionnel, il pourra être utile de porter une attention toute particulière à certains éléments qui pourront se révéler comme autant d'indices pertinents du respect de cette logique partenariale, éléments constitutifs d'une **démarche-qualité** dans la construction du projet.

Par exemple, l'étude des conventions cadre de partenariat doit s'intéresser à plusieurs aspects concernant la mise en œuvre du projet. A titre d'exemple, on retiendra :

- historique du projet, raison d'être, objectifs annoncés, impacts attendus ;
- montage du projet : acteurs mobilisés au Nord/au Sud, répartition des rôles, examen de la forme de l'organisation générale (quels sont les acteurs impliqués sur quelles compétences ?) ;



- maîtrise d'ouvrage, co-maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée/maîtrise d'œuvre, responsabilité de chacun, gestion des fonds, transfert des fonds ;
- suivi du projet : détermination de l'implication de chacun, du mode de communication ;
- l'évaluation, implication des partenaires ;
- la prise en compte des contextes linguistiques et culturels différents (traduction des documents, interprétariat lors des rencontres, connaissance des contextes spécifiques locaux par les Français en mission dans leurs collectivités partenaires...);

Aussi, les questions suivantes devront se poser :

- *Les comptes-rendus sont-ils rédigés dans la langue des deux partenaires ?*
- *Comment sont choisis les thèmes de coopération ? (consultation des populations, identification des projets par les techniciens, choix des élus...)*
- *Par qui sont choisis les thèmes de coopération ? (Par quelle collectivité ?)*
- *Quelle collectivité dispose de la maîtrise d'ouvrage ?*
- *Le recours à des opérateurs au Sud est-il prévu ?*
- *Le projet associe-t-il plusieurs acteurs de nature différente au Sud (élus, administratifs, acteurs privés, associations...)?*
- *Qui est en charge de l'évaluation ?*
- *S'il s'agit de formation, comment sont identifiés les thèmes retenus ? Qui assure la formation ? En quelle langue ?*
- *Les attentes des collectivités partenaires concernant le retour de leur engagement dans un partenariat de coopération décentralisée ?*

Toutefois, ce cadre théorique doit demeurer souple.

Selon les considérations sus énoncées, l'appui institutionnel répond à des critères bien spécifiques. Néanmoins, chaque projet d'appui institutionnel mérite d'être étudié au cas par cas pour en évaluer les différents impacts.

A titre d'exemple, l'appui à la structuration d'une association de collectivités locales peut être considéré comme une forme d'appui institutionnel : sans poursuivre un objectif de renforcement de l'administration publique et d'institution publique, un tel projet participe indirectement à cette finalité. De façon plus élargie, un projet d'appui à une association auprès du pays partenaire, en tant que contribution à l'organisation de l'espace public dont l'émergence est nécessaire au fonctionnement démocratique, dans un contexte d'équilibre entre instances représentatives (que sont les élus et leurs administrations) et d'instances participatives, participe à une logique d'appui institutionnel. Néanmoins, si cet équilibre est



inexistant et que le projet ne prévoit pas de collaboration avec le pouvoir public local élu, le projet d'appui institutionnel peut, d'une certaine façon, aller à l'encontre de ces objectifs initiaux. S'il n'implique pas la collectivité dans la mise en œuvre du projet, ce projet pourrait d'une certaine façon fragiliser la collectivité (face à d'autres acteurs de l'espace public).

L' appui institutionnel dans les nouveaux dispositifs de co-financement du Ministère des Affaires étrangères

Les trois appels à candidature pour le soutien à la coopération décentralisée ont été lancés par le ministère des Affaires étrangères en octobre 2006. Ce nouveau dispositif de subvention du MAE en matière de coopération décentralisée a tenu compte des observations fournies par les Ambassades, les Préfectures de région, les ministères concernés ainsi que celles des associations nationales de collectivités locales à partir du consensus établi lors de la séance de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 3 octobre 2006 présidée par Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie.

Ce nouveau dispositif retient trois priorités :

- la simplification avec trois appels à projets complémentaires,
- le partenariat en promouvant la contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales
- la complémentarité, les thématiques privilégiées retenues sont celles où la valeur ajoutée des collectivités locales est la plus grande

Ce nouveau dispositif se veut plus souple, plus transparent et plus lisible. Une grille des critères de sélection des projets déposés par les collectivités territoriales dans le cadre des appels à candidature ainsi qu'un guide de la procédure pour l'instruction des projets sont mis à la disposition de chacun.

1. Un appel à contrat triennal

Les contrats de plan 2000-2006 avaient permis à plusieurs régions d'expérimenter une forme de contractualisation avec l'Etat et les collectivités territoriales sur le thème de la coopération décentralisée. Fort de cette expérience et en tenant compte de leçons qui ont pu être tirées, le ministère des Affaires étrangères propose aux régions ainsi qu'aux autres collectivités territoriales, un nouveau type d'appel à contrat qui permettra aux collectivités territoriales qui le désirent, de signer de nouveaux contrats pour une période de 3 années 2007-2009.



La cohérence des actions de coopération décentralisée sera encouragée à l'échelon régional et les dossiers qui proposeront une mutualisation portée par plusieurs collectivités seront privilégiés. Des formes de coopération inter-régionales entre plusieurs collectivités territoriales agissant dans un même pays ou sur une même thématique pourront être proposées.

Thématiques : mise en place ou maintien d'un réseau régional de concertation des acteurs locaux, aide au développement (appui institutionnel et développement durable), enseignement supérieur, échanges culturels et artistiques, présence économique française à l'étranger, favoriser l'intégration des jeunes dans l'action internationale.

2. Un appel à projets annuel, coopération au développement

Dans le cadre du programme 209 "solidarité à l'égard des pays en développement" de la LOLF, le ministère des Affaires étrangères lance un appel à projet de soutien à la coopération décentralisée. Ce projet s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de soutien à la coopération décentralisée et complète ainsi l'appel à contrat pluriannuel sur le programme 209 et l'appel à projet annuel destiné à la coopération européenne sur le programme 185.

Thématiques : soutien aux collectivités territoriales des pays éligibles en matière d'appui institutionnel, d'appui à la décentralisation, de gouvernance locale, d'appui à la mise en place de services publics de base, de formation des cadres et des élus, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale, développement durable.

3. L'appel à projets annuel coopération européenne

Dans le cadre des programmes 185 "rayonnement culturel et scientifique" et 209 "solidarité à l'égard des pays en développement" de la LOLF, le ministère des Affaires étrangères lance un appel à projet de soutien à la coopération décentralisée européenne. Cet appel à projet s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de soutien à la coopération décentralisée et complète ainsi l'appel à contrat triennal sur le programme 209 et l'appel à projet annuel destiné à l'aide au développement également sur le programme 209.

Une priorité sera accordée aux projets réalisés en partenariat avec d'autres collectivités territoriales européennes, notamment « triangulaires » ou dans les pays où la coopération décentralisée française est peu présente.



Thématiques : tout ce qui favorise l'appui institutionnel, notamment la gestion des services publics locaux dans tous les domaines de la compétence des collectivités territoriales : développement urbain, environnement, aménagement du territoire et compétitivité, intercommunalité, gestion de la culture et du patrimoine, ingénierie de projets, formation, administration électronique (TIC), aide au montage de dossiers de cofinancements européens, etc...

N.B. : il est prévu que les appels à projets annuels soient renouvelés chaque année sur la période 2007 - 2009

Pour 2007 ce sont au total **12,5 millions d'euros** (11,5 millions d'euros pour l'aide au développement et 1 million d'euros pour la coopération européenne), soit une augmentation de près de 15% par rapport à 2006, qui seront consacrés au soutien à la coopération décentralisée.