



**Groupe de travail
« Collectivités territoriales /
associations de solidarité internationale »**



Séance 2 : jeudi 14 mai 2009

**La géométrie variable des partenariats
collectivités / associations**

**Groupe de travail
Collectivités territoriales /
Associations de
solidarité internationale**

**Séance 2
La géométrie variable des partenariats
collectivités territoriales / associations**

Jeudi 14 mai (13h30 - 17h30)

Maison des Suds - Salle des stages
Pessac, Domaine Universitaire, 12 Esplanade des Antilles
Arrêt tram B : Montaigne - Montesquieu

Logos at the bottom: REGION AQUITAINE, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Sciences PO, UNIVERSITÉ DE BORDEAUX, IFAID Aquitaine.

Intervenant : Vincent Picard, consultant, ancien directeur adjoint de l'IRCOD (région Champagne-Ardenne).

Animation de la séance : Tiphaine Ardouin (RADSI), Bénédicte Récappé (Cap Coopération).

Le tableau de synthèse élaboré collectivement durant la première séance nous a servi de point de départ car il permet non seulement de souligner les spécificités de chacun de ces deux types d'acteurs de la coopération internationale, mais aussi d'identifier les similarités et les points de convergence.

D'importantes différences entre les collectivités territoriales (CT) et les associations de solidarité internationale (ASI) ont été soulignées :

- des conditions variables de choix des zones de coopération ;
- des enjeux différents en termes de réciprocité ;
- des modes d'intervention distincts ;
- des compétences différentes, qui fondent des légitimités différentes ;
- une coopération qui apparaît plus « stratégique » du côté des CT, contrastant avec la référence aux valeurs des ASI ;
- une approche renvoyant à des niveaux différents : collectif pour les CT, individuel pour les ASI ;
- des difficultés propres à chaque type d'organisation.

Pourtant, nous avons déjà pu mettre en évidence des similitudes :

- des facteurs communs peuvent influencer le choix des zones d'intervention (facteurs linguistiques, origine des populations issues des migrations...) ;
- dans les deux cas, la question de la réciprocité pose de vraies difficultés et ce n'est qu'en cours de route que l'on parvient à l'identifier ;
- l'action est jugée légitime si elle prend réellement en compte les besoins et si elle a fait l'objet d'une évaluation positive ;
- les compétences respectives des porteurs de projet sont aussi au fondement de cette légitimité ;
- les remarques sur les modes d'évaluation sont les mêmes dans les deux cas ;
- les valeurs qui sous-tendent l'action restent similaires, au-delà de l'apparence d'une différence en termes stratégiques (solidarité, lutte contre la pauvreté, démocratie et droits de la femme, écologie...) ;
- les difficultés rencontrées peuvent être proches (problèmes en termes de compétences et de moyens financiers et humains, difficultés liées à l'interculturalité...).

Et surtout, nous avons commencé à identifier des points de convergence :

- CT et ASI peuvent être liées au moment du choix des zones de coopération (ex : prise en compte des zones d'origine des populations issues des migrations ; opportunités financières qui contribuent au choix des zones d'intervention) ;
- les actions d'éducation au développement sur le territoire du Nord (composante importante de la réciprocité) peuvent être menées conjointement ;
- dans le cas des CT, l'observation d'une multiplicité d'opérateurs sur le terrain témoigne des liens noués entre CT, associations et partenaires locaux ;
- le principal problème mentionné par les CT (la question de la légitimité de l'action de coopération internationale devant les citoyens) trouve un élément de réponse dans les actions menées par les associations sur le territoire.

Ces points de rencontre apparaissent donc avoir une importance décisive pour la réussite de l'action de coopération internationale...

→ Comment penser les partenariats entre collectivités territoriales et associations de solidarité internationale?

Les différentes visions du partenariat, ou comment passer du « je est un autre » au « nous »...

Vincent Picard nous a lui aussi proposé de repartir du tableau de synthèse, en s'attachant cette fois-ci à souligner la multiplicité des visions de la coopération internationale qui s'y entremêlent.

Les mots que nous avons employés peuvent renvoyer à au moins huit types de représentations de l'action de coopération internationale et du partenariat qui la fonde :

- 1/ Lien / relation / échange / rencontre / hasard
- 2 / Réunion / concertation / implication
- 3/ Expérience / voyage / éducation / légitimité / compétence / choix
- 4/ Difficulté / problème / tiraillement / question / sollicitation / manque / nécessité
- 5/ Moyen / opportunité / rayonnement / dynamique
- 6/ Réponse / action / projet / lutte / amélioration
- 7/ Solidarité / entraide / appui / valeur / écologie
- 8/ Document / convention / élaboration.

La réflexion en petits groupes qui s'en est suivie nous a permis de constater que chacun d'entre nous porte une conception qui découle de son expérience personnelle, de son histoire.

Ainsi par exemple, le mot « compétences » gênait certains, alors qu'il paraissait pour d'autres être au fondement même du partenariat. De la même façon, les termes de « nécessité » ou de « besoin » renvoyaient à des expériences différentes, certains jugeant l'emploi de ces mots inadéquat, d'autres observant qu'ils exprimaient la situation des populations du Sud.

Etre **conscient des différences possibles de vision** est une **condition préalable** à tout partenariat : pour agir ensemble et prendre des décisions collectivement, il faut être capable de **comprendre la vision de l'autre**.

L'étape suivante serait, d'après Vincent Picard, **la construction d'un « nous »**, c'est-à-dire l'élaboration d'une **identité commune**, notamment en parvenant à se créer une histoire commune. Mais avant de construire cette identité commune, il est utile de parvenir à identifier les différents types d'acteurs qui entrent en jeu dans le partenariat...

Proposition de typologie des partenaires

- **le Maître d'ouvrage** : celui qui a la paternité juridique de l'action.

D'après la loi de 1992, c'est la CT qui est maître d'ouvrage, mais si l'on travaille ensemble, il est difficile dans les faits de savoir qui est le maître d'ouvrage.

- **le Maître d'œuvre** : celui qui réalise, qui « met en œuvre » l'action.

On observe que cette distinction maître d'œuvre / maître d'ouvrage ne nous aide pas dans notre objectif de construire le partenariat.

Mais trois autres types d'acteurs méritent d'être identifiés :

- **le « Maître » et son « chef d'œuvre »** : il s'agit d'un individu (ex : un élu ou le fondateur du projet associatif...) qui pense le projet comme son œuvre, qui le porte comme son histoire personnelle. Il est nécessaire d'identifier cet individu pour pouvoir comprendre le projet de coopération internationale.

- **le bailleur** : celui-ci est loin de se considérer comme neutre car, comme dans le cas de l'UE, il impose des lignes politiques derrière les crédits.

- **l'évaluateur** : ce troisième acteur n'est, malgré tout, jamais neutre non plus.

→ **Pour construire un partenariat, il va falloir construire une identité commune reliant ces différents types d'acteurs...**

Proposition de typologie des partenariats CT / ASI

1/ Subventionnement par la collectivité territoriale des porteurs de projets associatifs

Il s'agit de subventions versées au coup par coup, suite aux demandes atomisées des associations.

2/ Subventionnement sur appel à projet (suivant lignes directrices)

Dans ce cas, la subvention est conditionnée au respect de lignes d'orientation (ex : zones d'intervention, nature du projet...)

3/ Paiement de prestations de service attribuées sur appel d'offre (cahier des charges émis par la collectivité)

La CT a dans ce cas une maîtrise d'ouvrage forte, elle rédige un cahier des charges et lance un appel. Il s'agit d'un rapport de type marchand : l'association offre une prestation de service.

4/ Consultation (en amont du lancement d'un appel à projet par exemple)

La consultation des associations suppose des lieux où l'on se rencontre de façon neutre afin par exemple d'élaborer collectivement les lignes directrices de l'appel à projet.

5/ Concertation multi-acteurs à l'échelle du territoire.

La concertation suppose la mise en place de cadres de concertation spécifiques (plateformes régionales par exemple) et l'élaboration de stratégies territoriales, voire de programmes concertés.

Quelques remarques formulées par Vincent Picard :

Du type 1 au type 3 : passage d'une collectivité de gestion à une **collectivité de projet** et **professionnalisation** des associations tendant à devenir prestataires de services

→ il s'agit là de deux tendances sociétales fortes : la notion de « projet » et la professionnalisation des associations.

Du type 3 au type 5 : passage du projet de la collectivité au **projet de territoire** dans lequel s'insèrent et s'expriment des associations moins isolées.

On observe aujourd'hui que les CT cherchent de plus en plus à construire leurs stratégies à travers les consultations de la société civile, et notamment des associations.

Or, cette typologie des formes que peuvent prendre les partenariats CT/ASI proposée par Vincent Picard illustre de façon concrète une typologie plus conceptuelle des formes que peuvent prendre les relations de partenariat proposée par Pierre-Jean Roca :

	Forme du partenariat CT/ASI	Nature de la relation de partenariat
1	Subventionnement	Information univoque
2	Subventionnement sur appel à projet	Information univoque
3	Paiement de prestations de service attribuées sur appel d'offre	Information bijective
4	Consultation (en amont d'un appel à projet par exemple)	Consultation
5	Concertation multi-acteurs	Coopération / négociation
5 bis	Concertation multi-acteurs avec co-décision à toutes les étapes	Co-décision à toutes les étapes

Quelques extraits de la discussion qui a suivi la présentation de cette typologie :

Au début de la discussion, certains représentants du monde associatif notaient que la situation idéale à leurs yeux étaient la première : **le subventionnement** sans les « contraintes », notamment en termes de zones d'intervention, de l'appel à projet. Mais peu à peu, leur position a évolué car ils se sont rendus compte que cette forme de partenariat (cas n°1) **se résumait à une simple relation financière et ne laissait aucune place à la discussion et à la concertation.**

La discussion a alors amené les participants à souligner l'intérêt du cas n°5 : **la concertation multi-acteurs.** Qualifié par certains « d'idéal », ce type de partenariat a remporté l'adhésion.

Mais les difficultés concrètes liées à sa mise en œuvre ont rapidement été soulignées :

- la concertation ne pouvant être menée sur un territoire français très vaste, il a été observé que **l'échelle optimale** était celle de la **commune** ou, dans le cas des grandes villes, celle des **quartiers.**
- mener une action concertée implique que l'on choisisse un **nombre restreint de territoires partenaires** et, donc, que l'on n'intervienne que dans un nombre limité de régions du monde.

Comment alors répondre aux demandes des nombreuses ASI du territoire aquitain ? La question semble insoluble... A moins, comme l'ont suggéré certains participants, que l'on invente un autre type de partenariat, à mi-chemin entre le cas n°4 et le cas n°5 : **la concertation en amont d'un appel à projet.**

Nécessitant le recours à un médiateur, cette forme de partenariat permettrait aux CT et aux ASI d'un même territoire **d'élaborer ensemble** les **objectifs** et les **méthodes** des projets de solidarité internationale (c'est-à-dire les **conditions** de l'appel à projet).

Une idée s'est ainsi dégagée de la discussion : **en se concertant, en agissant ensemble,** on évite de tomber dans la situation figée du « maître d'œuvre et son ouvrage ».

Mais lorsque l'on élabore un projet de coopération internationale, on ne peut penser un partenariat entre CT et ASI sans s'interroger sur la nature de la relation qui se noue avec les partenaires du Sud...

Vers une typologie des relations avec les partenaires du Sud

Typologie des partenariats CT / ASI au Nord	Relations avec les partenaires du Sud	
	Scénario négatif	Scénario positif
1. Subventionnement	<p>Isolement de l'association française subventionnée sans prise en compte des problématiques locales, sans convention entre la collectivité du nord et son homologue du Sud.</p> <p>Logique de projet de court terme en dehors de toute stratégie de territoire.</p>	<p>Existence d'une convention entre collectivités du Nord et du Sud à laquelle la convention de subventionnement fait référence.</p> <p>Dispositif de suivi et d'information permettant l'inscription du projet de l'association dans les dynamiques collectives existantes.</p> <p>Les subventions vont prioritairement aux actions multi-acteurs.</p> <p>Des conventions de partenariat entre l'association française et ses partenaires du sud sont exigées.</p>
2. Appel à projet	<p>Rédaction des lignes directrices par la collectivité locale française et attribution des subventions sans véritable consultation de son partenaire du Sud.</p>	<p>Existence d'une véritable convention entre les deux collectivités avec des objectifs précis et un dispositif de consultation permettant l'expression concertée des axes stratégiques de coopération.</p> <p>L'avis du partenaire du Sud est sollicité sur les projets présentés à l'appel à projet.</p>
3. Appel d'offre	<p>Maîtrise d'ouvrage sans partage de la part de la collectivité française.</p> <p>Conception interne des actions et sélection des maîtres d'œuvres selon la seule loi de l'offre et de la demande...</p> <p>Manque de préparation et de professionnalisme des associations.</p>	<p>Maturité du partenariat instauré entre les deux collectivités locales intégrant la notion « d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale ».</p> <p>Participation financière de la collectivité du Sud.</p> <p>Mobilisation de l'expertise du Sud pour la mise en œuvre des actions.</p>
4. Consultation	<p>Asymétrie dans la consultation (problème de visas par exemple).</p> <p>Faiblesse institutionnelle des partenaires du Sud.</p> <p>Mise en scène de la consultation.</p>	<p>Intégration des sociétés civiles dans un projet de territoires en coopération.</p> <p>Augmentation de capacités de l'ensemble des acteurs.</p> <p>Enrichissement des actions menées dans une dynamique de travail collaboratif authentique.</p>

5. Concertation	Même difficultés que pour la consultation avec en plus des lourdeurs administratives retardant voire empêchant la concrétisation des actions concertées.	Mise en place de véritables plateformes territoriales au Nord comme au Sud. Inscription de la coopération décentralisée dans les cadres de concertations plus larges (PNUD, UE, etc...) Accès à des financements plus importants. Travail en réseau.
------------------------	--	---

Auteur : Vincent Picard

Quelques éléments pour la conclusion...

Trois idées clefs se sont dégagées de cette deuxième séance du groupe de travail :

1/ La concertation et l'échange

L'idée de « concertation » semble donc être consubstantielle à celle de partenariat, que l'on parle de partenariat au Nord (entre les CT et les ASI) ou de partenariat avec le Sud.

2/ Le temps

Pour construire un partenariat efficace et durable, il faut savoir prendre le temps. Le temps de se fixer des objectifs communs, d'élaborer des stratégies et de définir, ensemble, un programme d'action.

Il a été observé que lorsque l'on rentre dans une relation de partenariat, le projet futur n'est pas le même que celui du départ.

3/ Le territoire

Au Nord comme au Sud, le partenariat est rattaché à un territoire. « Territoire » au Nord, car les CT souhaitent en priorité soutenir des projets portés par la société civile de leur territoire. « Territoire » au Sud, car on ne peut penser une action menée de concert sans délimiter ensemble une zone d'intervention.

→ En se concertant et en échangeant, les acteurs d'un même territoire peuvent parvenir à mettre en cohérence leurs actions.

Il faut **du temps**, de la **compréhension mutuelle** et de la **concertation** pour aboutir à cette mise en cohérence et parvenir à créer une **identité commune**, c'est-à-dire un « **nous** ».