

La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est

Par Bernard HUSSON (CIEDEL)

Dans le contexte de la décentralisation des pouvoirs politiques et de l'importance croissante des relations internationales, les collectivités locales, se sont lancées dans des actions de coopération au développement. Une cinquantaine de départements français est aujourd'hui engagée dans de telles actions ainsi que, à des degrés divers, la quasi totalité des Régions et environ 1500 à 2000 communes. Bien que la loi ne délimite pas de champ géographique, deux régions du monde bénéficient d'une attention soutenue de la part des collectivités françaises : les pays sahéliens, au nom de relations anciennes et d'une image entretenue de sous-développement, et la Roumanie, conséquence de l'opération "1000 villages" lancée à l'initiative de l'Union européenne au milieu des années quatre vingt.

Cette coopération entre collectivités locales s'inscrit dans un contexte d'évolution institutionnelle des pays du Sud (Afrique noire, Amérique centrale et du sud, Asie du sud et du sud est, Pays de l'est et du sud de la Méditerranée) et d'Europe centrale et orientale (PECO), mais également des pays occidentaux, en France notamment. Les Etats se recentrent sur leurs fonctions régaliennes. Leurs administrations ont été considérablement allégées sous la contrainte de l'ajustement structurel et des efforts sensibles en faveur d'une décentralisation effective ont été engagés dans de nombreux pays, favorisant l'émergence de pouvoirs locaux élus.

Ces recompositions institutionnelles locales modifient les modalités de la «coopération à la base ». Tous les opérateurs d'appui sont concernés, les collectivités locales du Nord plus particulièrement, qui considèrent que, en raison de leur statut, elles sont les premiers interlocuteurs extérieurs des collectivités des pays du Sud et des PECO. Ces évolutions remettent (ou devraient remettre) en cause les premières formes de coopération entre collectivités qui ont pris la facture de projets conventionnels.

LA COOPERATION DECENTRALISEE : UN OBJET PEU DEFINI

Si la coopération décentralisée figure dans les textes officiels en France (loi du 6 février 1992), ni son contenu, ni sa finalité ne sont définis. Seul ses acteurs sont désignés à savoir les collectivités territoriales (ou un de leur groupement) dans leur relation avec d'autres collectivités territoriales (ou un de leur groupement). 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. L'inexistence d'un cadre politique précis ouvre des marges d'appréciation très larges aux acteurs de la coopération décentralisée pour définir l'objet de leur action. Selon le contenu qu'ils lui donnent et les objectifs qu'ils poursuivent, on peut identifier trois types d'approche de la coopération décentralisée.

Pour certain, la coopération décentralisée est un moyen de "rapprochement entre les hommes", une "école de solidarité", "un espace de rencontre interculturel"...¹ La coopération décentralisée ouvre à des rapports de solidarité et à une meilleure connaissance mutuelle entre les hommes. Dans ce cas, les collectivités territoriales interviennent surtout dans les domaines de "l'aide solidarité" (envoi d'objets en nature : livres, matériel médical, matériel de transport, etc.) et pour le financement de petites infrastructures (puits, écoles, centres de santé, etc.).

Leurs actions ne se distinguent pas des modes traditionnels d'appui au développement. 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 à la réalisation d'infrastructures plus qu'aux dispositifs et procédures de soutien aux innovations 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.

¹ Colloque du Sénat 1996

D'autres agissent plus franchement sur le registre du développement communal en appuyant la gestion de services urbains, la mise en place de zones 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 l'appui des collectivités françaises dans le contexte politique et institutionnel du pays de leur partenaire, dans la recherche de voies qui permettent de légitimer les nouvelles collectivités territoriales. Elles étendent parfois leur action en appuyant la mise en place de mutuelles de santé, de formation professionnelle, par une contribution financière à des fonds locaux de développement... avec l'idée de favoriser les dynamiques de développement local.

Cette approche postule que développement communal et développement local sont deux mouvements qui se nourrissent. Bien que hautement souhaitable, cette articulation n'est pas spontanée. Elle est en revanche à construire. Entre des institutions publiques nouvelles, sans légitimité socialement reconnue mais détentrice du pouvoir politique, et des initiatives locales portées par des forces sociales, à l'histoire souvent longue, il y a d'abord des relations de confiance à établir pour pouvoir engager l'avenir.

Une troisième approche peut être proposée, évoquée dans les propos tenus par les acteurs de coopération décentralisée mais très rarement appliquée en réalité. Cette approche reste donc pour une large part à concevoir et mettre œuvre. Les collectivités territoriales du Nord ont un rôle spécifique à jouer en apportant un appui institutionnel à la structuration des sociétés. Ces domaines d'appui sont de mieux en mieux identifiés : aider les collectivités locales à se constituer en interlocuteur des associations et non à se penser comme une association supplémentaire ; contribuer à instaurer une notion de service public ; aider à prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires ; favoriser une attention des techniciens des services publics nationaux aux demandes des populations ; inciter à l'élaboration de plans locaux de développement ; travailler en concertation avec l'Etat ; appliquer les systèmes de fiscalité locale ; etc. En s'inscrivant dans cette perspective, les collectivités territoriales aideront leurs partenaires à réintroduire l'action publique dans le développement à partir des problèmes concrets que les sociétés ont à résoudre et en cela redonneront à l'action publique une dimension aujourd'hui contestée. En ce sens la coopération décentralisée est une composante de la relégitimation des Etats des pays du Sud (et de certains PECO) en contribuant à la réussite de la décentralisation ; elle sera une incitation pour les institutions décentralisées partenaires et les organisations locales à donner un contenu à la notion d'espace public et du rôle que les associations peuvent y jouer.

Cette troisième dimension dessine un objet particulier pour la coopération décentralisée, celui d'**accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique des pays** dans un sens de plus grande transparence et d'une plus grande efficacité dans les services aux populations. Pour cela, elle doit se penser :

- comme un appui pour favoriser l'exercice, par les sociétés, de leurs droits et particulièrement de leur droit à la responsabilité. Elle peut être un facteur de réduction du fossé existant entre le "sommet" institutionnel (capital, pouvoir, connaissance) et la "base",
- en soutien au développement économique et social dans les régions où elle se manifeste par un concours à la mise en place et au renforcement de services collectifs et de dispositifs pérennes plus que par le financement de projets et programmes limités dans le temps.

Alors que la tendance de l'aide publique au développement est largement à la baisse, que les modalités de coopération sont à réinventer, il est intéressant de constater que des élus locaux jugent positivement l'intérêt de mener des actions de coopération. Ils y voient bien sûr un effet de notoriété et d'image mais ils sont également prêts à mobiliser les compétences de leur collectivité, utiles à la structuration et au renforcement de leur(s) collectivité(s) partenaire(s). Ils espèrent même dans certains cas en tirer un "profit" politique original.

- Tout en diffusant leur savoir-faire, les collectivités françaises élargissent leurs horizons dans un monde où l'appartenance à des réseaux internationaux est devenue une exigence.
- L'encouragement à la participation, prôné dans les pays du sud, est une école pour approfondir le fonctionnement démocratique dans les collectivités du Nord.

Cette troisième approche de la coopération décentralisée conduit à instaurer un nouvel espace de coopération entre la coopération interétatique, gérée par les administrations centrales, et la coopération non-gouvernementale. Son originalité est de reposer à la fois 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 lui 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.

DEPASSER L'AIDE PAR PROJET, CLARIFIER LE POSITIONNEMENT INSITUATIONNEL

Malgré leur caractère public, les relations entre collectivités territoriales du nord et du sud, sont souvent considérées comme une des composantes de la coopération de “société à société” formule qui bénéficie d'un préjugé favorable compte tenu des critiques adressées à la coopération d'Etat à Etat. Il n'empêche que sous-estimer les biais de certaines actions, c'est prendre le risque de voir la décentralisation rejetée par les populations du sud, comme elles ont rejeté les coopératives dans les années soixante-dix.

La coopération décentralisée, pour être constructive et ne pas reproduire les dérives d'autres formes de coopération, doit s'imposer des règles et prendre en compte les situations réelles.²

Des partenariats aléatoires, induisant des pratiques de compétitions

Les collectivités africaines et de certains PECO ne disposent pas dans bien des cas des ressources suffisantes pour assurer à la fois leur charge de fonctionnement et leurs investissements. Que la demande de partenariat soit beaucoup plus forte que l'offre des collectivités françaises, n'a donc rien pour surprendre ! La “notoriété” internationale du maire local, 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, etc., est déterminante pour trouver le partenaire espéré. En revanche, une collectivité sans renom, dirigée par un maire maîtrisant mal une langue internationale, sans réseaux de relations, ne peut guère espérer nouer des relations de long terme avec une collectivité du Nord.

Les collectivités du sud ne sont pas dupes de cette compétition d'intérêt qui les oppose. Peu de collectivités françaises y prêtent attention, beaucoup seraient surprises de découvrir qu'elles favorisent plus ou moins consciemment cette compétition, contraire au statut même de collectivité publique. L'effet est de marginaliser les collectivités du Sud ou des PECO qui n'ont pas de possibilités sérieuses d'entrer en relation avec des collectivités françaises.³ Ni leurs instances représentatives, ni les services de l'Etat en charge de suivre la coopération décentralisée, n'ont suffisamment attiré leur attention sur cet impact de leur soutien.

² La section suivante porte sur la coopération décentralisée. Son contenu pourrait être étendu pour une large part aux appuis qu'apportent les ONG.

³ On peut aussi noter que les collectivités du Sud (plus rarement de PECO) jouent aussi de formes de compétition entre les collectivités du Nord.

Le niveau communal n'est pas le seul niveau de compétition, le niveau villageois en est un autre. Dans la plupart des pays, les politiques de décentralisation organisent les communes en regroupant plusieurs villages et hameaux ou des fractions nomades, parfois même plusieurs gros bourgs. Le jumelage entre un village français ayant un statut communal et un village sénégalais, par exemple, inséré dans une communauté rurale, introduit entre les villages membres de cette communauté rurale, une inégalité préjudiciable à la constitution d'une communauté d'intérêt.

Ainsi, le village de Diaranguel, dans la Région nord du Sénégal, jouit-il d'un poids à aucun autre égal dans la communauté rurale de Pété, grâce à son jumelage avec un bourg français. Il bénéficie d'un équipement en services collectifs qui complique la tâche des responsables de la communauté rurale en faveur d'une organisation de leur territoire. La collectivité française pour sa part s'inquiète d'une dilution des relations humaines si le jumelage était étendu à l'ensemble de la communauté rurale de Pété.

Des situations similaires sont fréquentes dans d'autres pays, en Roumanie ou au Mali notamment. Dans ce pays, des villages ont joué de leur jumelage avec des collectivités du Nord dans la compétition qui les opposait à des villages voisins pour être désignés comme chef lieu de commune.

Un partenariat trop homogène et une connaissance insuffisante des réalités locales.

Tous les organismes du Nord menant des actions de coopération, publics ou associatifs, affirment d'une même voix, ne pas vouloir être les vecteurs d'un transfert de leur modèle d'organisation. Mais, si les collectivités ne connaissent que les collectivités, si les ONG travaillent seulement avec les associations, les syndicats avec les syndicats, les organismes d'éducation populaire avec leurs homologues, etc., chacun ignorant les autres et surtout, le mode de fonctionnement particulier de la société locale, la coopération de "société à société" et la coopération décentralisée tout particulièrement, induiront de facto des transferts de modèles qui seront mis en échec par les dynamiques locales.

Inversement, si les collectivités du Nord veulent dépasser des relations trop exclusives avec les responsables de leur collectivité partenaire pour éviter de servir des intérêts partisans elles doivent s'interroger sur comment travailler avec le tissu social et politique local. Les sociétés du sud ont leur structuration, leur organisation, avec des pouvoirs "traditionnels", des autorités religieuses, des associations professionnelles, des notables, des groupements de producteurs, des familles "allogènes" et des familles "autochtones", des partis politiques, des associations de parents d'élèves, des comités de village, des "ressortissants" dans la capitale, etc. La collectivité partenaire est la résultante de ces rapports de pouvoir, complexes et changeants.

Cette ignorance de l'organisation des sociétés locales alimente une tension entre associations de solidarité internationale et collectivités locales. La résolution de cette tension entre collectivités territoriales et associations, tant en France que dans les pays du sud⁴, passe par une mise en confrontation de la légitimité de chacun et la négociation de modalités de collaboration. Etre élu et disposer d'un budget ne donne ni tous les droits, ni toutes les compétences pour gérer le développement local et des relations de partenariat. Avoir une expérience dans les actions de développement et appartenir à la "société civile" ne donnent ni de légitimité politique incontestable, ni nécessairement une connaissance approfondie de toutes les questions à traiter. Les collectivités du Nord comme du Sud, aussi légitimes soient-elles, sont confrontées à devoir collaborer avec les associations et plus largement avec le tissu économique et social ; leur partenariat a besoin de s'ouvrir et de se diversifier, ne serait-ce que pour donner tout son sens à son caractère public.

Ne pas affaiblir les Etats du sud

S'il ne s'agit pas de faire des collectivités territoriales du sud les exécutants dociles de la politique de leur Etat, il ne s'agit pas non plus de vider ce dernier de sa substance. La décentralisation ne sera pas réussie contre les Etats du sud ; elle ne peut aboutir s'ils n'assument pas leurs fonctions.

Il revient toujours aux Etats de préparer l'avenir, de faire émerger un projet global de société, de le négocier, le porter, le défendre à l'intérieur du territoire comme sur la scène internationale. Ils sont un espace nécessaire pour dépasser les réseaux claniques, endiguer les dérives et les replis identitaires, consolider la solidarité nationale, garantir la sécurité des personnes et des biens, améliorer la répartition des revenus.

La recomposition en cours des Etats a pour objet premier de leur redonner toute leur légitimité comme lieu d'élaboration des règles de la vie commune, comme garants de la cohésion sociale. Dans le domaine économique en second lieu, sa fonction reste déterminante dans des domaines essentiels qui influent fortement sur les actions au niveau local : contrôle des importations, valeur de la monnaie, politique d'ouverture aux investissements étrangers, fiscalité, soutien aux circuits de commercialisation des produits agricoles, aménagement d'infrastructures primaires...

Le niveau local ne dispose ni de la compétence, ni de l'autorité politique nécessaire pour se substituer à l'Etat sur ces questions et les collectivités du Nord ne disposent d'aucun mandat pour appuyer leur partenaire dans ce sens. Les appuis devraient avoir au contraire pour objet de contribuer au rétablissement ou au renforcement de la légitimité des Etats du sud.⁵

⁴ Cette situation est moins marquée dans les PECO.

⁵ L'affirmation commune de l'échec des Etats du sud dans leur conduite du développement est d'ailleurs à fortement nuancer. Le rôle que certains Etats ont joué dans le "décollage" de leur pays est incontestable.

Les collectivités du Nord agissent trop souvent comme si les fonctions d'équilibre, d'arbitrage national n'avaient pas à être assurées. Elles gèrent le plus souvent leurs relations avec leur partenaire du sud comme s'il était une entité autonome, non inscrite dans un environnement politique et institutionnel. L'atomisation de leurs appuis, exercés dans le strict cadre de leur relation avec leur collectivité partenaire, n'intègre pas les actions menées dans les collectivités voisines de leur partenaire ou par les collectivités ayant rang "supérieur" (ou inférieur) à celui qu'il occupe, ni surtout la volonté des Etats de construire des politiques nationales. La demande de leur partenaire n'est pas toujours traitée selon les cadres réglementaires fixés par les Etats. Les collectivités peuvent construire des écoles, des maternités, des centres de santé, sans tenir compte ni des normes de répartition de ces équipements, fréquemment établies en fonction d'un volume de population, ni de leur coût d'entretien et de fonctionnement ; parfois même elles s'insurgent contre la non-affectation par le pouvoir central des personnels techniques (instituteurs, infirmiers) nécessaires à leur fonctionnement alors que ces personnels sont en nombre insuffisant et que les Etats n'ont pas les ressources pour répondre à toutes les demandes qui leur sont adressées.

La coopération décentralisée peut aller jusqu'à peser sur la politique de développement arrêtée par les Etats, voire contrecarrer leurs efforts pour construire des références valides pour l'ensemble de leur territoire. Les difficultés de mise en place de "l'Initiative de Bamako" sont un bon exemple.⁶ Les collectivités du Nord et les ONG font parfois peu de cas de cette politique, en subventionnant les centres de santé qu'elles ont construits et équipés ; en envoyant des médicaments collectés ou achetés en France qui gênent la promotion des médicaments génériques⁷ et fragilisent les distributeurs mis en place ou soutenus par les Etats en leur ôtant une part de leur marché.

⁶ Ce protocole incite notamment à organiser une prise en charge partielle des coûts de santé par les usagers pour assurer la pérennité des services.

⁷ Environ 200 médicaments de base dont les formules sont tombées dans le domaine public et dont le prix est inférieur de 30% en moyenne à celui de médicaments aux effets similaires.

Plus généralement, les dérogations, officielles ou implicites, sollicitées auprès des Etats, pour l'acquittement des taxes, redevances, impôts, imputables aux actions financées par la coopération décentralisée, instituent une ambiguïté pesante. D'un côté, il y a volonté de renforcer les pouvoirs publics par le financement d'équipements relevant de leur responsabilité ; de l'autre, il y a recherche d'exemption de versement de ressources qui leur permettraient d'assumer ces mêmes responsabilités. Les collectivités du Nord apparaissent comme une nouvelle instance de pression sur l'Etat local, comme peuvent l'être des notables, de grands commerçants, des responsables religieux ou des groupes de migrants. Elles ne sont pas identifiées par les populations locales comme des instances publiques ayant un statut particulier mais comme des bailleurs de fonds au même titre que d'autres.

2.4 - Des ambiguïtés conceptuelles

Lorsqu'elles s'engagent dans des actions de coopération, les collectivités du Nord ne prennent pas le recul nécessaire pour comprendre les enjeux stratégiques que leurs appuis représentent pour leur partenaire. Elles se satisfont des ambiguïtés dans lesquels ils sont mis en œuvre.

- ***Une confusion entre développement local et développement communal.***

La conjonction de l'intérêt nouveau porté au développement local et la mise en place de la décentralisation dans de nombreux pays laissent entendre que ces deux processus sont très proches, voire identiques. Or il s'agit de processus distincts ; les approches de développement local incitent à privilégier les acteurs plus que les infrastructures, les réseaux plus que les institutions établies pour donner aux hommes et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent.

Le développement communal est quant à lui mis en œuvre par les communes, organisations ayant une légitimité institutionnelle qui interviennent sur un territoire circonscrit et dans le champ de compétences que la loi leur délimite. Les décisions qu'elles prennent (ou prendront), s'imposent à tous.

L'absence de prise en compte de la différence de nature entre développement local et développement communal risque de centrer les soutiens en faveur des collectivités territoriales naissantes et de marginaliser des programmes intéressants, portés par des organismes et des personnes privées.

- ***Une même confusion est souvent observée entre décentralisation et démocratie locale.***

La décentralisation ne signifie pas le retrait des élites qui détenaient ou détiennent le pouvoir d'Etat. Le pouvoir local peut être confisqué par de petits groupes de personnes, comme l'était le pouvoir central, confortés par les appuis extérieurs qu'ils ont négociés. Les collectivités locales ne sont pas à l'abri d'un contrôle par des oligarchies locales, écrans entre les aspirations des citoyens et les opérateurs du Nord.

Cette compréhension inachevée des situations rencontrées induit les collectivités du Nord à considérer que tous les appuis proposés répondent toujours à un besoin en raison de la faiblesse des ressources financières et techniques des collectivités du Sud ou des PECO. Pour dépasser cette posture, on peut souligner que la coopération décentralisée a à prendre en compte deux références fortes :

- *Les collectivités locales qui se créent ou se renforcent ne sont pas des projets - mais des institutions pérennes - ni des porteurs de projets pour lesquels elles rechercheraient, investissement après investissement, des financements comme n'importe quel autre acteur de développement. Elles ont des équipements à réaliser et des services publics à faire fonctionner dont la durée de vie n'est pas limitée dans le temps.*
- *Le développement local repose sur la mise en place de dispositifs de soutien aux initiatives plus que sur des projets de développement : appui à la mise en place de mutuelle de santé plus que la rénovation d'un hôpital rural, mise en place de circuits de commercialisation plus qu'une aide à la microproduction, soutien à la restauration des sols plus qu'un appui aux cultures maraîchères, système d'information sur les prix, systèmes financiers locaux, gestion de ressources naturelles, plans locaux de développement... plus qu'un envoi de livres, de médicaments...*

Un risque de cloisonnement entre coopération décentralisée, bilatérale et multilatérale

Les responsables des collectivités territoriales partagent avec ceux des Etats la représentativité des populations qui les ont élus. Mais du point de vue des relations internationales, le lien politique entre les Etats reste supérieur à celui qui unit les collectivités territoriales, que ces liens soient à caractère technique (renforcement administratif du partenaire du sud, réalisation d'équipements ou d'infrastructures, formation de personnel, etc.), à caractère financier ou culturel.

La volonté de renforcer les liens culturels est souvent mise en avant, mais l'affirmation que ces liens sont une forme de relations aussi forte que les relations politiques repose sur une confusion entre ce qui relève de l'interconnaissance ou de "l'ouverture à l'autre" et ce qui fonde l'intérêt commun. Les liens culturels sont constitutifs du premier terme mais ne disent rien du second ; à la différence du lien politique, ils n'induisent pas la construction de stratégies d'action commune.

Aussi, de même que la coopération décentralisée doit prendre en compte les politiques des Etats du sud, de même les collectivités territoriales du Nord ne sauraient agir en dehors du cadre de coopération défini par leur Etat. Sans avoir un monopole de la " chose " publique, les Etats du Nord ont un important rôle à jouer dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée et, plus largement, de la coopération entre sociétés. Leur autorité politique leur permet de rapprocher et de dépasser les "solidarités fractionnées" des différents opérateurs de la coopération, au nombre desquels comptent les collectivités territoriales ; elle leur permet de faire émerger un projet global de coopération à négocier avec un pays ou un groupe de pays, ce que ne peut faire la coopération décentralisée.

Par exemple, la rénovation des systèmes de protection sociale des salariés dans les pays d'Afrique de l'ouest ne pouvait aboutir sans une médiation politique forte capable de répondre à trois objectifs : réunir Etats et organisations syndicales, favoriser la mise en place de systèmes nationaux mais fondés sur des principes identiques, organiser les contrôles au niveau interétatique. La coopération décentralisée, dans ce cas de figure, ne pouvait être le médiateur pour engager la négociation.

La réduction des relations de coopération de l'Etat n'est donc pas synonyme d'une coopération plus efficace. Le préjudice pour les pays en voie de développement serait grand si un Etat du Nord comme la France, soutenait la montée en puissance de la coopération décentralisée comme substitution à sa propre coopération. Les acteurs de la coopération décentralisée n'ont pas les mêmes compétences que les coopérations étatiques bilatérales, que les coopérations non gouvernementales, que les coopérations multilatérales. Chaque ensemble d'acteurs a une légitimité spécifique, mais les zones de recoupement et de confrontation de leurs actions sont nombreuses car les rapports de pouvoir sont en forte recomposition. Le renforcement de la coopération décentralisée doit donc se défier du risque de cloisonnement entre les différentes formes de coopération.

DES PROPOSITIONS POUR RENFORCER L'AVENIR DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Idée généreuse mais idée inachevée, la coopération décentralisée peut être un des moyens de rénovation de la coopération en faveur du développement et un outil efficace pour soutenir les processus de démocratisation dans les pays où cette dynamique est engagée. Elle peut aussi totalement échapper à cette perspective ; servir de substitution au désengagement des Etats, se réduire à une nouvelle procédure et de nouveaux "guichets" de financement, favoriser l'émergence de potentats locaux peu soucieux de développement dans leur région. Pour être un outil d'appui au développement et à la démocratisation, la coopération décentralisée doit satisfaire à des conditions précises qui ne sont ni mentionnées dans la loi de 1992, ni aujourd'hui suffisamment affirmées dans la réforme de la coopération française. Celle-ci, comme toutes les autres formes de coopération, ne peut faire l'économie de mesurer l'enjeu que représente la création des collectivités territoriales au sud, les dérapages que cette création entraîne d'ores et déjà dans certains cas et les modifications qu'elle impose par rapport aux pratiques antérieures de coopération.

Ce n'est pas la multiplication des partenariats ponctuels entre collectivités du Nord et collectivités du sud qui générera des dynamiques de développement et favorisera les mouvements de démocratisation. L'expérience accumulée depuis des décennies montre que l'innovation dans les projets, aussi adaptée soit-elle au contexte, ne se démultiplie jamais spontanément. Pourquoi en serait-il différemment sous le label de la coopération décentralisée ?⁸ La coopération décentralisée aura quelque "efficacité " si elle se présente comme un ensemble cohérent vis à vis de chaque pays et si ces pays définissent une politique claire d'appui extérieur à leurs propres collectivités.

Pour répondre aux objectifs qu'elle se fixe la coopération décentralisée est à construire autour de quelques grands axes dans lesquelles les collectivités du Nord peuvent mobiliser leur expérience spécifique pour l'échanger avec leur partenaire :

- à travers l'intercommunalité, elles ont une expérience de la solidarité entre collectivités publiques de même niveau⁹ (même s'il n'est pas toujours facile de mettre d'accord leurs responsables),
-

⁸ Les démultiplications se font le plus souvent à l'incitation des bailleurs de fonds ou des équipes techniques.

⁹ L'expérience d'intercommunalité des 9 districts de la région Rhône-Alpes, tous membres de l'Unadel, a servi de base à l'organisation commune de leurs relations avec les communautés rurales du département de Bakel au Sénégal.

- à travers des réalisations d'infrastructures ou d'équipements, les collectivités territoriales françaises ont une expérience de collaboration entre les différents niveaux de pouvoirs politiques
- à travers les interrogations qu'elles rencontrent pour favoriser l'organisation de la vie démocratique dans leur circonscription et notamment prendre en compte les demandes des groupes minoritaires.

Renforcer le niveau politique local, construire des espaces de débats

Nouer des relations directes entre personnes et institutions décentralisées est un puissant moteur de partenariat. Sans ces dimensions, la coopération décentralisée s'étiolera aussi vite qu'elle est apparue. Pour autant, la décentralisation dans les pays du sud ne sera réussie que si des dispositifs permettant une collaboration entre collectivités territoriales et associations sont mis en place. Il ne s'agit donc pas d'appuyer les collectivités une à une mais bien de contribuer à une dynamique locale qui implique le plus grand nombre d'acteurs.¹⁰ Cette option demande le respect de conditions précises : que soit dépassé l'aide par projet qui concentre une abondance de ressources humaines, techniques et financières pour traiter d'une situation, pour centrer les appuis sur la construction d'un espace public local de dialogue entre collectivités et acteurs non gouvernementaux (en charge pour cet espace d'impulser et soutenir les dynamiques locales).

Des exemples existent qui montrent que cette perspective est possible¹¹. Le département de l'Aube travaille depuis 15 ans avec le département de Mbour au Sénégal avec pour interlocuteur un "cadre de concertation" qui associe la commune de Joal et plusieurs communautés rurales, des associations de jeunes, de femmes, professionnelles, etc. De même, le département de Savoie coopère avec la ville de Bignona, chef lieu de département dans le sud du Sénégal, depuis une dizaine d'années. Des communautés rurales du département se sont peu à peu associées à cette coopération. Dans ce cas encore, "un cadre de concertation" entre collectivités publiques sénégalaises et associations a été mis en place que le département de Savoie considère comme un de ses interlocuteurs.

¹⁰ Les ONG sont confrontées à la même question.

¹¹ "Elus populations en développement local : le partage du pouvoir ?" Atelier bilan de Dakar (1998) organisé par l'Association des Présidents de Conseil Général et l'Association des Maires du Sénégal, avec l'appui du CIEPAC (Association d'appui au développement local / Montpellier) et le GIAD (Groupe d'initiative et d'appui au développement / Dakar).

La composition de ces cadres de concertation n'est pas uniforme. Mais dans les deux cas, ils associent des représentants de tous les groupes de population, de toutes les minorités, condition de leur crédibilité. Ils ont une fonction de définition des stratégies de développement, de coordination des actions et de choix des investissements. Ils n'ont pas en revanche de responsabilité directe sur la réalisation des actions ou des investissements, ni de fonction de répartition et de gestion des ressources financières apportées par la coopération décentralisée. Cette organisation au niveau local permet à chacun des acteurs de se voir reconnu par les autres sur la base des compétences qui lui sont attribuées par la loi ou socialement. Les débats menés au sein des cadres de concertation permettent une harmonisation des points de vue entre les différents acteurs du développement local et l'élaboration d'une position commune vis à vis de l'Etat et des bailleurs de fonds extérieurs.

Cette double coopération Aube / Mbour et Savoie / Bignona a donné naissance à une démultiplication des relations entre Bignona et Mbour. Les deux "cadres de concertation" organisent des échanges entre acteurs de développement local de leur zone et confrontent leurs expériences de relations avec leur partenaire français. Les collectivités françaises, pour leur part, ont accepté que les procédures techniques, financières et conventionnelles par lesquelles transitent leurs appuis, confortent le rôle des cadres de concertation et plus généralement les instances de débat et les dispositifs d'actions dont chacune des deux régions sénégalaises s'est dotée.

Ces exemples, au-delà des difficultés inhérentes à toutes actions, illustrent ce que peut être la construction d'un espace public conçu dans les contextes locaux. L'appui des collectivités du Nord ne postule pas que les collectivités du Sud sont les décideurs de tout, en tous domaines ; ces dernières jouent leur rôle d'institutions publiques en validant par leur présence active les options et démarches décidées collectivement et en prenant les mesures politiques et administratives nécessaires à leur réussite.

Aider les collectivités locales à agir comme institutions publiques

Pour que les collectivités locales du sud soient reconnues comme institutions publiques par les résidents, il leur faut disposer de trois ressources : (1) un budget alimenté par la collecte de l'impôt, (2) un personnel bien formé agissant dans le cadre du service public, (3) des informations pour choisir leurs priorités. Ce sont là trois enjeux que la coopération décentralisée peut aider à relever.

- **Prélever l'impôt¹²**

Sans ressources financières prélevées localement, les collectivités territoriales n'auront pas de crédibilité. Or jusqu'à une date récente, la réalisation et le fonctionnement des équipements collectifs étaient financés par le versement de cotisations ou de contributions de la part des usagers et par des financements extérieurs ou de l'Etat. Le passage d'une pratique de cotisation, dont l'affectation est prédéterminée, à l'impôt¹³ par définition non affecté, constitue un enjeu essentiel pour lequel l'expérience des collectivités du Nord peut être sollicitée. Elles peuvent faire part de la nécessité de rendre des comptes à la population sur l'utilisation des impôts et peuvent également témoigner de la nécessaire mixité des financements pour gérer des équipements (maisons de jeunes, centres sociaux, cantines scolaires, etc.), combinant argent public, dotations privées, paiement des services, etc.

- **Former des personnels territoriaux et politiques**

La deuxième assise de la crédibilité des collectivités territoriales du sud repose sur la compétence technique de leurs agents et de leur personnel politique. Les collectivités du Nord estiment de leur devoir de former ces responsables dans leur collectivité partenaire, mais leurs pratiques actuelles conduisent à un fractionnement des formations sans permettre au pays concerné de mener une politique globale de formation. Pour que les formations directement réalisées par les collectivités du Nord soient un complément des formations mises en place au niveau national, et non un substitut comme c'est actuellement le cas, il faut une articulation entre les deux, autrement dit :

- contribuer à mettre en place ou renforcer des structures nationales de formation des personnels territoriaux ; actions qui relèvent principalement de la coopération interétatique, accessoirement de la coopération décentralisée ;
- soutenir la formation, par ces structures nationales, des personnels territoriaux des collectivités du sud ; actions qui peuvent être appuyées et complétées par leurs collectivités partenaires du Nord.

¹² Au Bénin, sur financement européen, la SERHAU (Société d'économie mixte) a mis au point un produit informatisé et une méthode d'utilisation, pour la collecte équitable de l'impôt local dans des communes de taille moyenne.

¹³ Il ne s'agit pas nécessairement d'un passage à 100%.

- **Construire un système d'informations pour choisir des priorités de développement**

Pour assurer pleinement leurs responsabilités, arrêter leur politique et concrétiser leur décision, les collectivités du sud ont besoin de disposer d'une information précise sur leur territoire, qui dépasse la seule distribution des équipements installés : potentialités économiques, répartition des classes d'âge, niveau de détérioration des sols, importance de la

main d'œuvre, activités des femmes chefs de ménage, circuits d'approvisionnement, etc. Sans ces informations, les collectivités auront de grandes difficultés à organiser leur priorité et à asseoir des assiettes pour les impôts locaux. En liaison avec les instances nationales compétentes du pays, les collectivités du Nord peuvent apporter leur concours à la mise en place d'un dispositif qui répond à ce besoin d'information.

Organiser le niveau intercommunal et l'articulation avec l'Etat.

Les aides financières des collectivités du Nord, souvent faibles en volume global mais importantes rapportées au budget de leur collectivité partenaire, introduisent de très fortes disparités entre collectivités d'une même région du sud, selon qu'elles ont ou non un accord de partenariat extérieur. Pour pallier ce risque, la mise en place de fonds d'investissements intercommunaux, reconnus pour recevoir les transferts financiers du Nord est une perspective à encourager. La décision de création de tels fonds locaux d'investissement dépend des Etats, mais elle est fortement conditionnée par la disposition des ressources nécessaires¹⁴. Ils ont pour principaux avantages de :

- Maintenir un lien direct entre les collectivités du Nord et leur partenaire de sud, tout en permettant une répartition élargie des financements apportés.
- Inciter les collectivités du sud, les communes notamment, à confronter leurs priorités, à négocier entre elles leurs critères d'affectation des ressources extérieures et non à entrer en compétition les unes par rapport aux autres pour décrocher des partenariats externes.

¹⁴ L'origine des ressources de ces fonds peut être très large : coopération décentralisée mais aussi fonds de coopération bilatérale ou multilatérale, transfert de l'Etat, contribution d'ONG... (Voir notamment "Programme d'appui au développement communal", Mission de décentralisation du Mali, Caisse Française de Développement, juin 1997).

COMPETENCES DES COLLECTIVITES FRANÇAISES ET APPUIS AUX COLLECTIVITES PARTENAIRES

Les compétences des collectivités françaises sont nombreuses. Elles n'ont d'utilité pour la coopération décentralisée que si elles répondent aux attentes des opérateurs de développement et bien évidemment en tout premier lieu aux demandes des collectivités territoriales des pays engagés dans une politique de décentralisation.

Bien qu'il soit indispensable de considérer chaque cas spécifiquement, il est toutefois possible de dégager quelques grands axes d'appui à apporter aux collectivités naissantes si l'on retient l'appui institutionnel comme objet principal de la coopération décentralisée. En prenant pour référence l'Afrique subsaharienne et les PECO, deux axes principaux apparaissent comme majeurs.

Le premier concerne des appuis pour améliorer le niveau de responsabilité technique des nouvelles collectivités. Ces appuis se déclinent sur plusieurs registres :

- appui à la fonction de maîtrise d'ouvrage,
- appui à l'émergence d'acteurs économiques,
- capacité à prévoir à moyen terme et à exécuter des arbitrages entre différentes options possibles pour améliorer les conditions de vie des habitants,
- capacité à gérer des programmes en prenant en compte toutes leurs dimensions,
- capacités à établir des conventions de prestations de services, de gestion d'équipement, de réalisation d'ouvrage... entre une collectivité publique et des acteurs économiques,
- capacité à établir des budgets à partir de ressources collectées localement ou négociées...

Le second ouvre de nouveaux champs de coopération. Il porte sur la gestion politique des actions :

- construction d'outils pour la définition de priorités économiquement et socialement viables,
- articulation entre les actions menées par la collectivité avec celles réalisées par d'autres acteurs sur son territoire et avec celles des collectivités voisines,
- organisation de relations entre les structures publiques et les autres structures de représentation des populations,
- articulation entre collecte de l'impôt et utilité des prélèvements (les citoyens se soumettront au versement des impôts locaux s'ils en voient l'utilité)...

- Ne pas priver les communes de leur budget d'investissement tout en permettant la réalisation d'actions intercommunales, notamment d'aménagement du territoire, à des échelles qui dépassent les limites d'une commune.

La coopération pour renforcer le niveau politique local dans les pays du sud ne relève pas des seules collectivités territoriales du Nord ; d'autres opérateurs sont impliqués. Orienter les transferts financiers des collectivités du Nord vers des fonds intercommunaux appellent à la fois, une négociation entre Etats puisqu'il s'agit de fonds publics et l'organisation d'un espace de débats entre les différentes composantes de la coopération non gouvernementale.

Les collectivités françaises disposent de nombreuses compétences pour aider leur collectivité partenaire à administrer non seulement les domaines techniques qui leur sont attribués mais aussi pour devenir de véritables interlocuteurs politiques des organisations de base (voir encadré). Toutefois, ces compétences sont à mettre en jeu avec précaution pour ne pas aboutir à un transfert de «technologie institutionnelle». Les contextes politiques, sociaux et culturels, historiques, économiques dans lesquels elles apportent leurs appuis sont bien différents de celui dans lequel elles exercent leur mandat. Les collectivités françaises ont à faire un effort de compréhension des contextes locaux pour que le dialogue entre partenaires puisse se nouer. C'est à cette condition que leur savoir-faire s'insérera dans des solutions voulues par leur partenaire et non plus ou moins imposées par elles. Tenir cette posture n'est pas sans difficultés pour les uns et pour les autres mais est une exigence pour que la coopération décentralisée prenne toute sa dimension : les collectivités françaises ont tendance à considérer que leur longue expérience vaut exemple, les nouvelles collectivités du Sud (et parfois des PECO) font pression, souvent durablement, en faveur d'une simple adaptation du savoir-faire des premières.

CONCLUSION

L'instauration ou le renforcement des collectivités territoriales au sud et dans les PECO est d'abord une démarche de réhabilitation de l'espace public, secondairement une question juridique. Des lois ne suffiront pas à crédibiliser les collectivités du sud et des PECO ; elles doivent améliorer la qualité de leurs actions et la compétence des responsables. Elles trouveront leur place dans le processus de développement dans la mesure où elles participeront à la construction de l'intérêt général, consolideront avec leur Etat la formulation d'un "vivre ensemble" et par conséquent, dans la mesure où elles concourront à faire reconnaître dans la sphère publique, l'action des groupes organisés qui gèrent des fonctions communes. L'action des collectivités du Nord peut contribuer à construire la crédibilité des collectivités du sud et des PECO en les aidant à se penser et se structurer comme collectivités publiques. La politique d'appui de la coopération bilatérale française a trop porté sur l'élaboration des lois et décrets pour la mise en place de la décentralisation, sans articulation suffisante avec la définition d'un contenu pour la coopération décentralisée. Les actions de coopération des collectivités territoriales, qui sont des collectivités publiques, trouveront leur pleine raison d'être si elles sont construites en complémentarité avec les politiques nationales.

Une autre approche est possible. En évitant la défiance systématique envers les Etats ; en s'appuyant sur les réglementations, en incitant les collectivités du sud à négocier avec leur Etat, voire en les appuyant, les collectivités du Nord peuvent à la fois, soutenir leur partenaire et contribuer à la nécessaire légitimation des Etats et d'un espace public local dans le pays de leur partenaire.

Eléments bibliographiques

- BOINVILLIERS Iris, *Coopération décentralisée : Acteurs, pratiques, procédures*, Paris, Gret, Ministère des Affaires étrangères, 1996.
- BOISMENU Isabelle de (sous la dir. de), LEVY Marc (collab), MONGBO Roch (collab.), *Développement local urbain : Coopération décentralisée : Les leçons béninoises : Expériences et bilan d'une nouvelle approche du développement*, Paris, Gret, 1999.
- BRISION André, *Regards sur la coopération décentralisée Franco-burkinabé, synthèse rédigée à partir de sept rapports d'évaluation*, Paris, Cités Unies France, février 1999.
- Centre Nord-Sud, *Guide de la coopération décentralisée en Méditerranée*, Lisbonne 1998.
- CEDIDELP, GEMDEV, *Coopération et solidarité internationale : éléments bibliographiques*, Paris, RITIMO, octobre 1997.
- Centre Nord-Sud, *Guide de la coopération décentralisée en Méditerranée*, Lisbonne, 1998
- CIEPAC, *Elus et populations en développement local : le partage du pouvoir ? Atelier bilan de Dakar (1998)*.
- *La coopération décentralisée dans les pays ACP 1996*, Paris, Ministère de la coopération, 1996.
- *La coopération décentralisée : cadre et outils juridiques, aspects institutionnels et relations contractuelles*, Paris, Hermès Science Publications, octobre 1997.
- DOUXCHAMPS Francis (sous la dir. de), *Coopération décentralisée : Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif: Etude méthodologique*, Bruxelles, COTA, novembre 1996.
- GENTIL Dominique & HUSSON Bernard, *La décentralisation contre le développement local ? In Rapport de l'Observatoire permanent de la coopération française*, Paris, Desclée de Brouwer, juin 1996.
- HUSSON Bernard, *Financement extérieur, développement local et contraintes sociales ou comment conjuguer des rationalités différentes*. In ABDELMALKI Lahsen (sous la dir. de), COURLET Claude (sous la dir. de), *Nouvelles logiques du développement*, Paris, Karthala, 1996.
- HUSSON Bernard (sous la dir. de), *Programme d'appui au développement communal (Bamako)*, Mission de décentralisation du Mali, Caisse Française de Développement, juin 1997.
- IRFED, *Développement local, décentralisation et acteurs locaux*, Paris, RITIMO, octobre 1997.
- JACOB Jean-Pierre, "L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les Etats et les intervenants externes", in "Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara", *Bulletin de l'APAD*, n° 15, mai 1998, pp.119 - 137.
- LEMARCHAND René, "La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social", in "*Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*", Bulletin de l'APAD, n° 16, décembre 1998, pp. 9-17.
- Ministère des Affaires étrangères, *Actes des Rencontres nationales de la Coopération décentralisée, 16 et 17 avril 1999*, Paris, Ministère des Affaires Etrangères, 2000.
- PETITEVILLE Franck. *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, l'Harmattan, 1996.
- PROCOOP, *La coopération décentralisée a-t-elle un avenir ?*, Strasbourg, PROCOOP, 1999
- Vidéo : *Lumières de M'Bour à l'Aube*, Lyon, Association Aube/M'Bour, CIEDEL, 1994, VHS Secam, 18 mn