



Université Lumière  
Lyon 2

**LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE :  
VERS L'INSTITUTIONNALISATION ET LA DÉMOCRATISATION  
DES POLITIQUES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

Charline PERNET  
Camille LOUIS-BRUNO

**Note de recherche**  
Année universitaire 2008-2009

**Master 2 Entreprenariat des projets socio-économiques**  
**Parcours « Économie Sociale et Solidaire »**

# Sommaire

## Introduction

### **I- La coopération décentralisée, un nouveau mode d'intervention en faveur du développement permettant la participation et la coordination d'acteurs multiples**

- A. L'émergence et l'évolution multi partenariale de la coopération décentralisée
- B. Exemples de mise en œuvre et modalités de fonctionnement de ces nouveaux partenariats multi acteurs

### **II- Conséquences de cette nouvelle approche : une aide plus efficace et une gouvernance démocratique locale renforcée**

- A. Une approche multipartenariale qui renforce l'efficacité de l'aide au développement
- B. Le renforcement de la démocratie locale et la réappropriation des questions de développement par les populations concernées

## Conclusion

## Bibliographie

## Annexes

## **Introduction**

Alors que le monde subit actuellement une crise économique majeure, l'aide au développement des pays les plus démunis, à travers les canaux classiques de la coopération bi et multilatérale et de l'action des ONG, semble également connaître un essoufflement notable. Les logiques d'ajustements structurels mises en œuvre par les bailleurs internationaux depuis les années 80 ont fait la preuve de leur échec, et la galaxie humanitaire semble tout aussi incapable d'enclencher un véritable processus de développement susceptible de favoriser l'autonomie économique et politique des pays les moins avancés. Cependant, tout comme la crise économique et financière peut être un facteur de renouvellement de notre rapport à l'économie, cette remise en cause des logiques traditionnelles de l'aide au développement peut être une occasion d'en repenser la philosophie, afin notamment de renouveler les modalités d'intervention et de rompre avec certaines pratiques inefficaces, voire néfastes. A ce titre, l'émergence de la coopération décentralisée comme mode d'intervention en faveur du développement constitue un phénomène particulièrement intéressant, bien que le concept demeure assez flou, et largement ignoré du grand public.

En effet, l'expression de coopération décentralisée recouvre deux acceptions qui, si elles décrivent globalement le même phénomène, sont révélatrices de deux visions assez différentes de celui-ci. Selon la définition de la Commission Européenne, la coopération décentralisée désigne ainsi le mode opératoire de l'action internationale de l'ensemble des acteurs non-étatiques, c'est-à-dire des collectivités territoriales, mais aussi et au même niveau, des ONG, des entreprises ou encore des universités. Face à cette vision européenne, plutôt libérale et largement partagée par les grandes organisations internationales, la définition de la coopération décentralisée à la française, également partagée par d'autres pays latins comme

l'Italie ou l'Espagne, est plus restrictive et plus précise. Il s'agit dans ce cas d'un véritable statut juridique encadrant l'action internationale des collectivités territoriales françaises à travers des partenariats noués avec des collectivités étrangères de même niveau, et encadrés par des conventions. La coopération décentralisée ne recouvre donc qu'un domaine particulier de l'action internationale des collectivités territoriales, qui comprend également des actions d'aide humanitaire d'urgence, de promotion des acteurs économiques locaux ou encore de rayonnement culturel.

Dans les faits, de telles logiques partenariales se sont surtout développées dans le cadre européen, mais aussi dans une dimension Nord-Sud, ce qui en fait aujourd'hui un levier particulièrement intéressant pour les politiques d'aide au développement. A ce titre, il faut distinguer cette approche Nord-Sud de la coopération décentralisée des formes particulières de coopération que sont la coopération transfrontalière (entre régions voisines) et la coopération interrégionale, qui regroupent généralement des régions de dimension et de poids économiques équivalent, la plupart du temps au sein de l'espace européen.

Si l'essor de cette nouvelle forme de coopération n'est pas vraiment récent, puisqu'elle apparaît dès les années 70, sur la base des jumelages interculturels de l'après-guerre, celle-ci a connu plusieurs évolutions majeures qui ont contribué à son importance actuelle. Tout d'abord, le développement de ce mode opératoire a été rendu possible par la généralisation des processus de décentralisation politico-administrative des Etats, et plus largement, par l'émergence des autorités locales sur la scène internationale. Ce mouvement né au début des années 80 s'est poursuivi depuis, en particulier dans les pays en développement qui sont aujourd'hui nombreux à avoir inscrit la politique de décentralisation au cœur de leurs priorités. Par la suite, la coopération décentralisée s'est étoffée à travers l'émergence des logiques participatives et multi partenariales qui se sont développées en réponse aux exigences croissantes d'implication émanant des sociétés civiles du Nord comme du Sud. Ce phénomène a provoqué une ouverture de plus en plus large des programmes de coopération décentralisée à la participation des différents types d'acteurs non-institutionnels (ONG, entreprises etc.).

Au vu de ces évolutions du contexte et de la pratique de la coopération décentralisée, on peut s'interroger sur les conséquences concrètes du développement de ce nouveau mode opératoire de la coopération internationale. La coopération décentralisée est-elle réellement susceptible de renouveler en profondeur les logiques classiques, souvent peu efficaces voire parfois néo-colonialistes, des politiques d'aide au développement ?

Plusieurs phénomènes nous permettent de l'espérer. Tout d'abord, en plaçant la gestion des politiques d'aide au développement du Nord entre les mains des collectivités territoriales, la coopération décentralisée permet une véritable ré-institutionnalisation de ces questions. De plus, elle fournit un cadre de cohérence fondamental permettant de coordonner les multiples actions d'aide au développement traditionnellement conduites par les acteurs non-institutionnels, au premier rang desquels les ONG. Or cette coordination, qui manquait cruellement jusque là, semble indispensable pour garantir l'efficacité de ce type d'actions.

Plus important encore, en contribuant à la mise en place et au renforcement d'institutions démocratiques locales au Sud, la coopération décentralisée permet d'améliorer la gouvernance et la bonne gestion de l'aide, notamment en court-circuitant des administrations centrales souvent rongées par la corruption. Mais surtout, en favorisant la responsabilisation et le transfert de la maîtrise d'ouvrage des programmes de développement aux collectivités locales du Sud, et en impliquant le plus possible les acteurs de la société civile locale à la prise de décision et à la gestion quotidienne des politiques de développement, la coopération décentralisée permet de confier directement aux populations concernées une compétence qui relève d'abord et avant tout du domaine de leurs politiques publiques.

Pour traiter de ces nouvelles mutations et enjeux de la coopération décentralisée, nous avons choisi d'interroger les acteurs impliqués au cœur de ces partenariats, les véritables « entremetteurs » comme ils se définissent eux-mêmes, à savoir les chargés de coopération décentralisée des collectivités. Pour des raisons de temps et de moyens, nous n'avons pas pu nous rendre sur le terrain. Il nous a donc semblé peu pertinent d'étudier un programme en particulier, car une telle analyse aurait nécessité absolument une enquête de terrain et des entretiens avec différents acteurs locaux. Nous avons donc choisi de faire une analyse plus globale en s'appuyant sur de nombreux exemples concrets tirés de nos entretiens avec Mr Di Loreto (chargé de la coopération décentralisée de la ville de Lyon pour l'Afrique) et Mr Badolo (chargé de coopération de la ville de Bobo-Dioulasso au Burkina-Faso), mais également de la documentation très variée rassemblée sur le sujet.

## **I- La coopération décentralisée, un nouveau mode d'intervention en faveur du développement permettant la participation et la coordination d'acteurs multiples**

### **A. L'émergence et l'évolution multi partenariale de la coopération décentralisée**

#### *o Les origines*

La coopération décentralisée trouve ses sources dans les premiers jumelages franco-allemands qui naissent au lendemain la Libération, mais aussi dans l'engagement d'élus locaux en faveur des pays en développement, à l'issue de la décolonisation. Cette phase fondatrice est portée par les communes qui font figures de pionnières. Mais ces simples jumelages interculturels vont vite évoluer en profondeur, en même temps qu'ils vont se multiplier et voir s'élargir leur champ géographique. Les régions entrent en jeu dès les années 70 avec les premières coopérations transfrontalières et l'apparition des jumelages-coopération, déjà encadrés par la signature d'accords de coopération. Enfin, les lois Defferre, consacrant la véritable décentralisation institutionnelle en 1982, vont apporter aux trois niveaux de collectivités françaises les prérogatives et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de véritables actions de coopération avec des collectivités territoriales étrangères. Bien que cette loi ne mentionne que la coopération transfrontalière, c'est tout de même vers le milieu des années 1980 que la notion de coopération décentralisée s'impose comme une des formes de la coopération du Nord vers le Sud<sup>1</sup>.

#### *o L'émergence du local et la remise en cause des logiques classiques de l'aide au développement*

Dans le même temps, le contexte international est également celui d'une décentralisation plus ou moins formelle des Etats, et plus généralement d'une approche de plus en plus locale des politiques publiques, y compris en matière de développement. La coopération décentralisée se renforce ainsi au fur et à mesure des processus de décentralisation administrative au Sud (en Afrique principalement) et de l'ouverture des relations avec les pays de l'Est. La globalisation économique et culturelle s'accompagne donc paradoxalement de l'émergence du fait local, incarné par les différents acteurs ancrés dans les territoires. Parmi ces acteurs locaux, les collectivités locales émergentes, en tant qu'institutions démocratiques

---

<sup>1</sup> Grâce notamment à la reconnaissance de l'action extérieure des collectivités territoriales à travers la création de la Délégation à l'action extérieure des collectivités (DAECL) en 1983.

et nouveaux acteurs des politiques publiques, ont nécessairement un rôle de tout premier plan à jouer.

Par ailleurs, les années 90 révèlent l'inefficacité des politiques d'aide au développement et de coopération pratiquées depuis la fin des années 70. Les principaux acteurs de ce secteur, à savoir les Etats riches du Nord, les Institutions financières internationales, les agences onusiennes, mais aussi les ONG internationales, semblent incapables d'enrayer la spirale du sous-développement et d'amorcer un véritable décollage économique, en particulier pour les pays classés par l'ONU dans la catégorie des Pays les moins avancés (PMA), essentiellement africains.

○ *L'affirmation du cadre juridique de la coopération décentralisée*

Dans ce contexte, la coopération décentralisée se renforce en France, notamment au niveau de son cadre juridique et administratif qui se précise peu à peu. La véritable reconnaissance légale de la coopération décentralisée dans sa forme actuelle intervient avec la loi d'orientation du 6 février 1992 qui stipule que *"les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France"*<sup>2</sup>. Cette loi crée également la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Elle est par la suite précisée et complétée en 1994 par une circulaire ministérielle<sup>3</sup> qui précise la forme juridique et le contenu des conventions qui doivent être signées entre les collectivités françaises et étrangères.

Le dispositif légal se voit complété en 2005 par la *loi relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'eau et de l'assainissement*, dite loi Santini-Oudin. Celle-ci autorise les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement, à mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de 1% des ressources affectées à leurs budgets<sup>4</sup>. Ce faisant, elle reconnaît et légalise une pratique déjà assez ancienne dans certaines communes. Ce procédé a par exemple permis à la ville de **Châlons-en-Champagne**, dans le cadre d'un partenariat vieux de près de quarante ans avec la ville de Bobo-Dioulasso, de financer la pose de plus de 300 bornes-fontaines, ainsi

---

<sup>2</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, article 131, Titre VI

<sup>3</sup> Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères, Ministère de l'intérieur, Ministère des Affaires étrangères, mai 1994

<sup>4</sup> Article L.1115-1-1

que d'importants travaux d'assainissement dans cette ville du Burkina-faso. Enfin, la loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales de 2007 modifie le Code général des collectivités territoriales en introduisant de nouvelles dispositions permettant de compléter et de préciser le droit en matière de coopération décentralisée.

○ *Etat des lieux de la coopération décentralisée en France et dans le monde*

A l'heure actuelle, les 26 régions, plus des trois-quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et un nombre croissant de structures intercommunales sont impliquées dans des projets de coopération décentralisée. Au total, près de 3800 collectivités territoriales françaises et près de 8000 projets menés dans plus de 120 pays ont été répertoriés par la CNCSD. Si la majorité de ces projets se situent dans le cadre européen, l'enquête réalisée en 2007 par la DAECCL a tout de même montré que les collectivités territoriales françaises ont consacré environ 62 millions d'euros à des projets menés dans des pays en développement ou au bénéfice d'associations agissant pour elles à l'international.

Les acteurs de la coopération décentralisée se sont par ailleurs progressivement regroupés et organisés au sein de réseaux, généralistes ou thématiques, à l'échelle nationale (comme Cités Unies, ou encore Villes Unies contre la Pauvreté, en France) mais aussi européenne ou mondiale. La nouvelle organisation mondiale des collectivités locales, Cités et Gouvernement Locaux Unis (CGLU), dont le siège se trouve à Barcelone, est ainsi fondée à Paris en mai 2004. Ses collectivités membres sont issues de 127 pays et représentent aujourd'hui plus de la moitié de la population mondiale, ce qui montre le caractère universel de la coopération décentralisée.

○ *La montée des exigences de participation de la société civile internationale*

Au-delà de cette affirmation des pouvoirs politiques locaux et du développement rapide de leurs actions de coopérations internationales, on constate une autre tendance forte, quoique plus récente, dans l'évolution de la coopération décentralisée. En effets, ces relations de coopération conçues à l'origine comme bilatérales et limitées aux collectivités locales, ont peu à peu évoluées pour s'ouvrir à d'autres acteurs, issus non pas du champ institutionnel, mais de la société civile. Encore une fois, c'est le contexte sociopolitique international qui détermine cette évolution, puisque l'émergence du fait local décrite plus haut se double rapidement d'une exigence de participation accrue aux affaires publiques de la part des citoyens et de l'ensemble des acteurs constituant la société civile. Cette montée des revendications

participatives des acteurs non-institutionnels, qui s'exprime notamment à travers l'émergence du mouvement altermondialiste, s'inscrit dans ce que l'on appelle le mouvement de la gouvernance. Ce terme vient de plus en plus remplacer la notion de gouvernement, en particulier dans le vocabulaire des organisations internationales chargées du développement, afin d'intégrer cette nécessité de concertation, voire de participation de la société civile aux processus de décision. C'est également l'émergence du concept de parties prenantes qui désigne dans l'analyse sociologique l'ensemble des acteurs concernés par un aspect particulier de l'action publique.

○ *Des coopérations parfois impulsées par des acteurs non-institutionnels (l'exemple de Sainte-Elizabeth et Sanankoroba)*

Cette exigence de gouvernance plus participative se traduit donc par le développement de partenariats de coopération décentralisée regroupant, autour des collectivités territoriales partenaires, toute une série d'acteurs non-institutionnels (le plus souvent de types ONG ou associations d'habitants, mais aussi des entreprises publiques ou privées, des universités etc.) issus des deux territoires concernés, et considérés comme pertinents et légitimes aux yeux des collectivités. Ces acteurs de la société civile sont même parfois à l'origine des relations de coopérations entre deux territoires, relations qui se trouvent renforcées seulement dans un deuxième temps par un appui institutionnel, afin de constituer de véritables projets de coopération décentralisée encadrés par des protocoles reliant les territoires concernés.

L'exemple le plus symbolique du succès d'une coopération décentralisée impulsée par les acteurs non-institutionnels locaux est celui du partenariat historique unissant la commune de Sainte Elizabeth, au Canada, à celle de Sanankoroba, au Mali. La coopération extrêmement fructueuse entre ce village malien et cette commune canadienne a en effet débuté dès 1985 par la signature d'une convention entre une association de paysans de Ste Elizabeth et une association créée pour l'occasion par les paysans de Sanankoroba. Avec les débuts de la décentralisation au Mali au début des années 1990, Sanankoroba devient une commune de 60 villages dont chacun voulait profiter des fruits de la coopération avec Ste Elizabeth. Ce projet a donc entraîné la création d'une structure associative paysanne dans chaque village. Des échanges financés par plusieurs ONG canadiennes se développent, et des membres de l'association canadienne ainsi que des représentants de la commune se rendent régulièrement sur place pour suivre l'évolution de la situation. La Fédération Canadienne des Municipalités accueille par la suite les communes de Ste Elizabeth et Sanankoroba au sein de son programme Afrique 2000, ce qui donne lieu à la signature du premier protocole d'accord entre

les deux collectivités territoriales. A partir de ce moment là, les relations ne cesseront de s'amplifier et de se diversifier entre ces deux territoires, et les conséquences de ce partenariat en termes de gouvernance et de démocratie locale, sur lesquelles sont aujourd'hui fréquemment citées en exemple par les observateurs de la coopération décentralisée.

○ *L'émergence du concept européen de coopération décentralisée*

La vision européenne de la coopération décentralisée s'inscrit pleinement dans cette évolution. Le terme coopération décentralisée apparaît dans la Convention de Lomé (relative à la coopération entre l'UE et les pays ACP) dès 1990. Elle s'est ensuite lentement développée pour s'affirmer aujourd'hui comme une approche transversale pour une « coopération d'acteurs », considérée par la Commission comme particulièrement adaptée à la mise en œuvre des programmes d'appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté. La note d'orientation du 23 décembre 1999<sup>5</sup> consacrée à la coopération décentralisée précise ainsi qu'elle est, au sens de la Commission, un moyen de sortir du système de coopération centralisée avec les États et de s'engager vers « une autre façon de faire de la coopération », laquelle implique l'ensemble des acteurs de la société civile, dans toute leur diversité. Pour préciser cette vision, la Commission édicte dans cette même note les cinq principes de la coopération décentralisée en mode UE (participation et responsabilisation de toutes les familles d'acteurs ; recherche de concertation et de complémentarité entre différents acteurs et tentative de mise en cohérence des initiatives aux différents niveaux (local, national, régional) ; délégation des responsabilités de gestion à l'échelon le plus proche possible des acteurs concernés ; adoption d'une « approche processus » en vue de garantir une vraie participation et appropriation locale ; priorité au renforcement des capacités et au développement institutionnel.)

Cette conception de la coopération décentralisée se traduit concrètement par le développement des stratégies de renforcement de la société civile, la création de nouveaux lieux de dialogues entre les acteurs décentralisés et la Commission, la mise en transparence des orientations politiques de la Commission en matière d'aide au développement, mais également par la mise en œuvre d'un nombre croissant de programmes d'appui à la décentralisation et au renforcement d'acteurs. Il s'agit pour la Commission de mettre les acteurs (dans toute leur diversité) au centre du processus de coopération en les impliquant tout au long du cycle d'intervention, et en précisant les rôles et les responsabilités de chacun, conformément au principe de subsidiarité.

---

<sup>5</sup> Note d'orientation sur la coopération décentralisée, Commission Européenne, DG-DEV, 23 décembre 1999

○ *Une évolution partagée par l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée*

Mais au-delà de cette vision élargie de la coopération décentralisée propre à l'UE, la dimension de plus en plus participative et multi partenariale de la coopération décentralisée se retrouve également dans la coopération décentralisée « classique » telle qu'elle est traditionnellement pratiquée en France, c'est-à-dire dans les partenariats entre collectivités territoriales. Ainsi, la stratégie 2007-2010 de la commission coopération décentralisée de CGLU mentionne clairement cette évolution, et en fait l'un des objectifs prioritaires dans le cadre de l'atteinte des OMD. Elle relève ainsi que différentes pratiques innovantes ont été mises en œuvre et doivent être encouragées et poursuivies pour favoriser « *une approche multi partenariale : travail en réseau, mutualisation des expertises, des moyens ; partenariat entre collectivités territoriales et bailleurs de fonds, partenariat public-privé ; partenariat avec des agences ou programmes des Nations-Unies et l'Union européenne.* »<sup>6</sup> Elle insiste notamment, dans ses priorités stratégiques, sur la nécessité d'établir des partenariats multi acteurs impliquant la FAO, le PNUD ou encore la Banque Mondiale afin de contribuer plus efficacement à la réalisation des OMD.

Nous avons interrogé à ce sujet le chargé de coopération décentralisée avec l'Afrique pour la ville de Lyon, Mr Philippe Di Loreto. S'il a tenu à bien distinguer l'approche française de l'approche européenne, il a tout de même reconnu l'évolution notable de la coopération décentralisée lyonnaise, provoquée par le changement de majorité municipale, vers cette dimension plus ouverte et participative:

*« La politique qui a été menée ici, et qui est assez propre aux grandes collectivités, c'est plutôt de développer des relations très municipalistes. On se bloque sur deux trois secteurs qui sont nos secteurs de compétence et on ne fait que du transfert de savoir-faire sur ces secteurs. [...] On ne travaille pas la question de la mobilisation citoyenne de tous ces acteurs. Cela, c'était la politique précédente dont on a repris la conduite mais que l'on a fait fortement évoluer, car pour nous, la coopération décentralisée n'a de sens que si elle s'inscrit aussi dans notre territoire».*<sup>7</sup>

Aujourd'hui la situation a bien changé et la ville de Lyon a largement ouvert ses programmes de coopération décentralisée à la participation d'acteurs locaux très diversifiés.

*« Notre rôle, c'est aussi de mobiliser l'ensemble des compétences de nos territoires parce que les problématiques et les questions auxquelles nous sommes confrontés sont à la fois au cœur de notre métier, qu'est la gestion communale, mais elles sont aussi dans le domaine de l'éducation, de la santé, des transports ou dans le domaine économique... Il nous faut donc mobiliser, et fédérer autour de notre action l'ensemble de ces acteurs, pour construire une offre de coopération qui soit*

---

<sup>6</sup> *Résumé des activités des commissions et groupes de travail et perspectives 2007-2010*, Commission Coopération Décentralisée, CGLU, 2007

<sup>7</sup> Annexe 1 : entretien du 12 janvier 2009 avec Mr Philippe DiLoreto

*à la fois institutionnelle, mais aussi diversifiée dans toutes les composantes d'un territoire comme celui de Lyon. [...] Donc très concrètement, on reprend les partenariats en les faisant évoluer en associant des compétences comme l'Insa de Lyon, les Hospices Civils, des acteurs associatifs, des bureaux d'études, des consultants, l'Agence d'Urbanisme de Lyon ».*<sup>8</sup>

Au-delà du cas lyonnais, Mr Di Loreto nous a confirmé que cette évolution touchait la plupart des collectivités territoriales françaises fortement impliquées dans la coopération décentralisée, y compris des communes de taille nettement moins importante que la ville de Lyon. Ainsi, on peut citer le partenariat très fort unissant la ville d'Angers à la capitale malienne Bamako depuis plus de trente ans, et qui implique des acteurs nombreux et très divers de ces deux territoires à travers plus de 70 projets différents ; ou encore le partenariat entre Chambéry et la ville de Ouahigouya (au Burkina-Faso) qui mobilise, en plus de l'institution municipale, l'ensemble du tissu local à travers de nombreuses associations, des acteurs économiques comme la Chambre de commerce, mais aussi des hôpitaux, des écoles d'infirmières etc.

## **B. Exemples de mise en œuvre et modalités de fonctionnement de ces nouveaux partenariats multi acteurs**

### *o L'implication des différents types d'acteurs à travers le projet de développement touristique des communes de l'Ouémé (Bénin)*

La coopération unissant depuis 1999 la ville de Lyon à la capitale béninoise Porto-Novo est un bon exemple de cette nouvelle approche multi partenariale. Initié dans une optique classique d'assistance technique limitée aux domaines de compétences municipaux (voirie, propreté etc.), il s'est élargi à l'occasion de l'élection d'un nouveau maire dans la ville béninoise en 2005. A son arrivée, celui-ci fait part à ses partenaires lyonnais de ses problèmes de gestion principalement axés sur la croissance urbaine incontrôlée, problème récurrent des villes du Sud, et sur les difficultés à valoriser l'identité et les atouts d'un territoire fortement polarisé par l'attraction de Cotonou, la capitale économique toute proche. Ce constat donne lieu dans un premier temps à un séminaire réunissant à Porto-Novo toute une série d'acteurs locaux et internationaux extrêmement divers (représentants des collectivités territoriales, experts privés ou universitaires, ONG locales et internationales, professionnels du tourisme etc.) autour des perspectives de développement touristique de Porto-Novo et de sa région. En effet, comme le souligne Mr Di Loreto, « *le tourisme correspond aujourd'hui à l'activité la*

---

<sup>8</sup> Di Loreto, op cit.

*plus importante au monde en termes de devises après le pétrole. [...] Or le Bénin est une zone géographique potentiellement très riche mais où le tourisme est très peu développé ».<sup>9</sup>*

Le travail a essentiellement porté sur la nécessité de préserver les sites naturels et agricoles vitaux pour la ville de Porto-Novo et menacés par l'urbanisation expansive, tout en valorisant le potentiel de développement économique à travers la promotion des activités touristiques. Il a notamment mis en évidence la nécessité pour la ville de Porto-Novo de se rapprocher des collectivités voisines constituant le territoire de l'Ouémé, identifié comme un important bassin potentiel de développement touristique. Il est ainsi apparu nécessaire de créer une instance de coordination regroupant les huit communes environnantes et destinée à devenir le « comité de développement touristique de l'Ouémé ». Ce processus a été l'occasion d'impliquer de nombreux acteurs issus de la société civile lyonnaise, mais aussi béninoise, au cœur de la réflexion :

*« On a mobilisé l'agence d'urbanisme, et on a mobilisé des gens qui ont travaillé sur le tourisme : un consultant international, des stagiaires d'une école de tourisme, on a mobilisé le PDM (Partenariat pour le développement municipal), basé à Cotonou. On a mobilisé tout un ensemble d'acteurs autour de nous : le CADR [Collectif des associations de développement en Rhône-Alpes], l'Ecole du patrimoine africain... Parce qu'attention, pour nous mobiliser des acteurs ce n'est pas seulement mobiliser des blancs, des français, ou des lyonnais, c'est aussi mobiliser des compétences africaines, et avant tout des compétences africaines. »<sup>10</sup>*

Ce projet de développement touristique est un excellent exemple de la nécessaire complémentarité à trouver entre les différents acteurs du développement, mais aussi avec les autres acteurs de la société civile. Ainsi, la création de circuits touristiques dans l'Ouémé a permis de mettre en place des programmes de tourisme équitable solidaire avec des structures telles que Maisons du Monde, Arvel ou encore Atalante ; la formation des métiers du tourisme (en particulier pour l'hôtellerie-restauration) a donné lieu à un partenariat avec la Chambre des métiers et de l'artisanat de Lyon ; et les besoins de financement pour la création de petites activités, telles que la location de vélo par exemple, ont pu être satisfaits à travers les programmes de microcrédit de l'association lyonnaise Ecidéc.

#### *o L'implication des entreprises : l'exemple du Fonds Eau Veolia-Grand Lyon*

Le fonds de solidarité et de développement durable pour l'eau est un dispositif mis en place dès 2002 et reposant sur le principe du « 1% solidarité eau » reconnu par la loi Oudin-Santini en 2005. L'objectif de ce partenariat public-privé, réunissant le Grand Lyon et l'un de ses gestionnaires délégués pour l'eau potable Veolia Eau, est de participer à la construction

---

<sup>9</sup> Di Loreto, op cit.

<sup>10</sup> Idem

d'infrastructures d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des populations les plus pauvres, en finançant des projets choisis conjointement par les deux gestionnaires du fonds, et portés et réalisés par des organismes de solidarité internationale dans le cadre de la coopération décentralisée.

D'un montant de 600 000 euros annuels, le fonds est alimenté conjointement et de manière paritaire par le Grand Lyon et Veolia Eau. La communauté urbaine participe au Fonds en y versant 0,2% des recettes sur l'eau potable et l'assainissement, alors que Veolia y contribue dans la cadre de ses activités de mécénat.

*« C'est un geste important à souligner, l'entreprise est aussi acteur, elle n'était pas obligée, même si c'était préférable pour maintenir de bons rapports entre un maître d'ouvrage et son concessionnaire. Mais enfin, l'entreprise le fait avec bonne volonté, sans doute consciente que ça joue favorablement sur son image. Et puis 300 000 euros, c'est une somme qui ne représente pas grand-chose pour un grand groupe comme celui-là. Mais voilà un bon exemple de gestion paritaire. »<sup>11</sup>*

Ce type de partenariat public-privé dans un cadre de coopération décentralisée apparaît comme un modèle innovant très intéressant pour financer des projets de développement. Il est d'ailleurs appliqué dans de nombreuses communes, d'autant plus qu'il a été reconnu et facilité par la loi de 2005. Cependant, comme le souligne Mr Di Loreto, *« c'est plus difficile de mobiliser d'autres entreprises. Nous essayons actuellement sur les déchets mais il faut qu'il y ait un marché derrière pour que les entreprises acceptent de se mobiliser. »<sup>12</sup>* Pourtant, le savoir-faire technique de ces entreprises, plus que leur apport financier, représente un potentiel de développement très important pour les collectivités territoriales. De tels partenariats semblent efficaces et performants, mais la très faible notoriété de la coopération décentralisée, soulignée par tous les acteurs, constitue sans doute un obstacle important à une implication plus forte des entreprises. Si des efforts de communication suffisants permettaient de toucher davantage le grand public, les entreprises pourraient voir dans ces actions de coopération décentralisée de bonnes opportunités pour améliorer leur image, en particulier dans le contexte actuel de promotion de la responsabilité sociale des entreprises.

#### *o Le financement et la gestion des partenariats multi-acteurs*

La maîtrise d'ouvrage des programmes de coopération décentralisée doit légalement être assurée par la collectivité locale. Il faut noter que le maître d'ouvrage n'est cependant pas forcément le financeur majoritaire du projet. En revanche, la mise en œuvre, peut être soit assurée par la collectivité, soit déléguée à une ONG ou à un établissement public. Dans ce cas,

---

<sup>11</sup> Di Loreto, op cit.

<sup>12</sup> Idem

la collectivité locale française doit veiller à ne pas se trouver en situation de "gestion de fait" : aucun élu ne doit exercer de responsabilité au sein de l'association qui reçoit une subvention pour la mise en œuvre d'une action de coopération décentralisée, ce qui est assez courant au sein des comités de jumelage et qui donne de plus en plus souvent lieu à des recours devant le Tribunal administratif. Pour se mettre en conformité avec la loi, la collectivité locale peut soit intégrer le projet dans sa comptabilité publique et charger un élu et un service technique du suivi et de la mise en œuvre, soit contracter pour la réalisation de tout ou partie du projet avec une ou plusieurs associations ou établissements publics.

Quant au financement, la coopération décentralisée française est financée d'abord par les collectivités territoriales sur leurs fonds propres. En dehors des dispositifs spécifiques de fonds paritaires de type Fonds de solidarité Eau, le reste provient des cofinancements des bailleurs internationaux, du Ministère des Affaires étrangères, et de l'Union Européenne. Cependant, les collectivités semblent se désintéresser de plus en plus des financements institutionnels nationaux, en baisse et de plus en plus compliqués à débloquer, comme le souligne avec amertume Mr Di Loreto :

*« Sur les partenaires financiers, nous ne travaillons plus aujourd'hui, comme cela se faisait depuis 20 ans, avec le MAE où il fallait aller déposer des dossiers dans le cadre de la coopération décentralisée pour avoir des cofinancements. De toute façon, l'Etat Français a de moins en moins d'argent, avec la RGPP, et en plus c'est tellement de tracasseries administratives pour avoir 15 à 20 000 euro que l'enjeu n'est plus vraiment là. »<sup>13</sup>*

On peut noter ici que la réalité semble en nette contradiction avec le discours officiel porté par la CNCND. Celle-ci affirme en effet sur son site internet que le nouveau dispositif de cofinancement mis en place par le ministère des Affaires étrangères a fait l'objet « *d'une large consultation avec les associations de collectivités territoriales, afin de le rendre plus simple, plus lisible, mais également pour en faire un instrument au service de nouveaux partenariats entre l'Etat et les collectivités* »<sup>14</sup>.

○ *Une nouvelle approche impliquant une évolution des comportements et des relations entre les différents acteurs*

Comme nous l'avons vu, la pratique actuelle de la coopération décentralisée a fortement évolué par rapport au mode de fonctionnement des débuts. Les acteurs, au premier rang desquels les collectivités locales, mais aussi et peut-être surtout l'Etat et les ONG, en tant qu'opérateurs historiques de l'aide au développement, ont du profondément évoluer pour

---

<sup>13</sup> Di Loreto, op cit.

<sup>14</sup> <http://cncnd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=138&lv=2&aid=211>

accompagner cette mutation dans les meilleures conditions. Il a fallu rompre avec des logiques profondément ancrées dans les mentalités, ce qui ne s'est pas fait sans difficultés. Du point de vue des ONG, on a pu sentir dans le discours de certains acteurs une certaine méfiance vis-à-vis de ces nouveaux acteurs institutionnels que sont les collectivités territoriales. Le fait d'inscrire leur action dans un cadre institutionnel porté et supervisé par la collectivité locale a pu faire craindre à certaines associations une instrumentalisation, voire, pour reprendre les termes de Mr Di Loreto, une caporalisation de celles-ci par des collectivités territoriales faisant souvent figure de géants institutionnels à l'échelle de ces structures associatives.

*« J'essaye également de travailler davantage en lien avec les associations lyonnaises, sans les caporaliser car c'est la grosse crainte des associations face à l'arrivée du mammoth Lyon, ou Grand Lyon, mais nous ne voulons pas les gober mais simplement leur offrir un cadre de cohérence, et mettre de l'institutionnel dans les actions de coopérations. »<sup>15</sup>*

Comme le souligne la Commission Européenne, dans une note consacrée au rôle des acteurs non-gouvernementaux dans les accords de partenariats ACP-UE, *« l'implication des acteurs décentralisés dans la définition et la mise en œuvre de la politique [de coopération ACP-UE] est, à maints égards, une « révolution culturelle »<sup>16</sup>* qui nécessite un changement profond des rôles et comportements des agences centrales et partenaires du Nord tels que les ONG, ainsi que la mise en place de procédures de gestion plus flexibles et décentralisées.

L'Etat central doit lui aussi faire évoluer ses pratiques dans cette direction, et accepter d'encadrer et de financer des projets dont la maîtrise d'ouvrage lui échappe, et qui ne répondent pas toujours à des intérêts clairement identifiés pour lui. La question des procédures de financement et de leur accessibilité fait débat, mais les relations entre Etat et collectivités territoriales autour de la coopération décentralisée semblent par ailleurs plutôt bonnes. Si les collectivités locales jouissent d'une grande liberté en matière de coopération décentralisée, le Ministère des affaires étrangères formule tout de même des propositions d'orientations stratégiques qui, selon la CNCD, *« ont pour objectif de renforcer le partenariat de l'Etat avec les collectivités territoriales et de favoriser une meilleure articulation entre l'action extérieure des collectivités et celle conduite par l'Etat. »<sup>17</sup>*

Les Contrats de plan État-Région ont également permis la création de démarches de concertation ou de coordination autour de la coopération décentralisée dans 17 régions. Or,

---

<sup>15</sup> Di Loreto, op cit.

<sup>16</sup> *Le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans le nouvel accord de partenariat ACP-UE*, Commission Européenne, DG-DEV, 26 avril 2000

<sup>17</sup> <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=141&lv=2&aid=214>

c'est le Préfet de région qui supervise, au nom de l'Etat, l'élaboration de ces programmes régionaux concertés de la coopération décentralisée et leur mise en œuvre, en particulier par la mise en place de commissions paritaires de coopération décentralisée<sup>18</sup>. Selon la CNCD, « *ces commissions doivent permettre d'organiser la concertation régionale avec les élus pour relayer les orientations de l'Etat pour la coopération décentralisée, et rechercher avec les collectivités les modalités d'élaboration d'une stratégie régionale au profit d'une approche partenariale* »<sup>19</sup>. Si l'Etat n'est donc pas concerné au premier chef par la coopération décentralisée, qui fait échapper dans une certaine mesure la politique institutionnelle d'aide au développement à son contrôle, il tente tout de même de garder une certaine influence sur ses orientations.

Cependant, l'approche coopération décentralisée semble devoir s'imposer à la fois aux logiques traditionnelles de coopération bilatérale entre Etats et aux pratiques classiques de l'aide au développement telles que mises en œuvre par les ONG. En effet, cette nouvelle approche de l'aide au développement permet d'offrir à la fois un cadre de cohérence institutionnel fort aux multiples actions souvent non-coordonnées du secteur associatif, tout en gardant, grâce à la proximité, une grande souplesse dans la prise de décision et la mise en œuvre. Mais au-delà de ces considérations liées à l'efficacité de l'aide, on constate que la coopération décentralisée a également des impacts forts en termes de promotion et de renforcement de la démocratie locale au Sud, mais aussi, nous allons le voir, dans les collectivités du Nord.

## **II- Conséquences de cette nouvelle approche : une aide plus efficace et une gouvernance démocratique locale renforcée**

### **A. Une approche multipartenariale qui renforce l'efficacité de l'aide au développement**

Récemment, deux mouvements ont émergé en matière de gestion publique de l'aide au développement, au Nord et au Sud. S'ils ne suivent pas le même mouvement et ne s'exercent pas selon la même intensité, ils constituent cependant une révolution dans la manière de repenser l'aide au développement, dans la perspective de plus d'efficacité.

---

<sup>18</sup> Ministère des affaires étrangères, 2003, Circulaire N°251/CID/CNG/CD relative à la coopération décentralisée

<sup>19</sup> <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=139&lv=2&aid=212>

○ *Au Nord : une ré-institutionnalisation de l'aide au développement*

Dans les pays développés, une ouverture des relations des collectivités territoriales aux acteurs non institutionnels s'opère, et peut, à priori, se comprendre comme un élargissement de l'action des collectivités territoriales avec, à la clé, un enrichissement de leurs pratiques. Mais cette évolution est surtout révélatrice d'un mouvement de ré institutionnalisation des questions de développement, jugées à la fois désordonnées et peu efficaces lorsqu'elles sont exercées en dehors du champ de l'action publique.

Selon Mr Di Loreto, il y a avait traditionnellement deux types d'acteurs qui intervenaient dans le champ du développement : les Etats, dans le cadre de leurs prérogatives régaliennes, et les ONG, présentes sur ces enjeux depuis maintenant quarante ans. Puis les collectivités territoriales sont apparues sur ces questions à la fin des années 60 et se sont dégagées de leur position de supplétifs financiers pour affirmer leur identité comme des acteurs à part entière. Ainsi, selon Mr Di Loreto, les collectivités territoriales s'affirment de plus en plus dans des rapports institutionnels légitimes.<sup>20</sup>

Si ces acteurs institutionnels émergent et se consolident dans leur prise en charge des questions de développement, c'est en partie parce que les problématiques de l'aide au développement sont au cœur de leur métier qu'est la gestion communale. Dans cette perspective, leur implication dans l'aide au développement permet de recadrer et d'institutionnaliser l'action de développement, qui se voit enrichie de nouvelles compétences : « *Il nous faut donc mobiliser, et fédérer autour de notre action l'ensemble de ces acteurs pour construire une offre de coopération qui soit à la fois institutionnelle, mais aussi diversifiée dans toutes les composantes d'un territoire comme celui de Lyon [...]* »<sup>21</sup>

Lyon travaille particulièrement à un prolongement institutionnel du travail des associations, car l'action associative travaille sur des actions ponctuelles, dans des secteurs « coup de cœur », mais qui nécessitent un prolongement institutionnel : « *Quand je vois des associations qui s'occupent des enfants des rues, ou des orphelins à Bamako, c'est très bien, mais c'est du domaine des politiques publiques, donc relevant de l'Etat ou des collectivités* ». <sup>22</sup> Il est donc important de comprendre que ces associations interviennent dans le champ de politiques publiques, ce qui nécessite un cadre institutionnel. Incapables de le fournir elles-mêmes, ce sont donc les collectivités qui s'en chargent. Les municipalités

---

<sup>20</sup> Di Loreto, op cit.

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Idem

mettent désormais en place de nouvelles formes de coopération où l'amélioration de la gestion publique est privilégiée au creusement d'un puit dans un village.

D'où la nécessité de conclure des partenariats avec les associations et autres structures pour produire de la cohérence entre les différentes actions de développement. En effet, les associations ne produisent qu'une activité isolée, effectuée par le biais de l'aide par projet. De plus, leur action précipite le désengagement de l'Etat, c'est pourquoi les collectivités du Nord doivent encadrer cette action car elles seules sont à même de tisser des relations d'égal à égal avec les collectivités du Sud. Elles privilégient le partenariat et l'action à long terme. C'est dans cette perspective que la ville de Lyon mobilise des acteurs pluriels dans le cadre de ses projets. La nouvelle conception de la coopération décentralisée est donc perçue comme une nécessité de fournir un cadre institutionnel à l'aide au développement, qui relève du domaine des politiques publiques.

○ *Ré-institutionnaliser l'aide au développement pour une meilleure coordination des actions.*

Cette ré-institutionnalisation de l'aide au développement permet de coordonner les multiples actions traditionnellement conduites par les acteurs non-institutionnels, au premier rang desquels les ONG. En effet, les collectivités territoriales au Nord offrent un cadre de cohérence aux différentes actions de coopération. C'est notamment le rôle de la Ville de Lyon dans le cadre de leur coopération avec Porto Novo, initiée en 1999.

La ville de Lyon, sollicité par le maire de Porto Novo, a mobilisé des experts et des associations, dans les domaines de l'urbanisme, du tourisme et du micro crédit (Ecidec). En produisant de la cohérence entre l'action des différents acteurs, la collectivité du Nord joue le rôle d'entremetteur : « [...] mon travail c'est d'essayer de faire un lien. »<sup>23</sup> La collectivité, au Nord, a donc pour objet de produire de la cohérence entre les actions multiples de l'ensemble des acteurs, en vue de les raccrocher à un objectif, un projet global. Cette coordination au Nord, impulsée par les collectivités territoriales dans une dynamique partenariale, semble indispensable pour l'efficacité de ce type d'actions.

○ *Au sud, une approche multi partenariale qui commence à se dessiner, et une réappropriation des questions de développement par les collectivités.*

La décentralisation a également été amorcée au Sud, favorisant le rôle croissant des communes dans les problématiques du développement. Ce mouvement a notamment été

---

<sup>23</sup> Di Loreto, op cit.

observé en Afrique. Plusieurs Etats africains, comme le Mali, se sont engagés dans un processus de décentralisation politique et administrative, visant à redéfinir le rôle de l'Etat, des autorités locales et des citoyens. L'Etat ne doit plus intervenir qu'en partenaire et faciliter les tâches des autorités locales dans la prestation de services aux citoyens. La décentralisation doit également amorcer un mouvement de rapprochement des citoyens avec leurs élus locaux. Même si le processus de décentralisation, et la démarche de coopération décentralisée dans ces pays sont encore trop fragiles, l'évolution semble en cours, favorisant, à termes, le transfert de pouvoirs, de responsabilités et de moyens financiers à des autorités locales. Pourtant, pour que ces dernières participent activement à la promotion d'un développement local durable, elles doivent être démocratiquement élues.

Ce transfert de pouvoirs et de responsabilités à l'échelon local impulse une certaine évolution dans les rapports que les collectivités du Sud peuvent entretenir avec leurs partenaires du Nord. Il convient notamment de nuancer cette affirmation, tant les autorités locales du Sud manquent de ressources financières et technologiques. Cependant, consolidées par le processus de décentralisation, et bénéficiant d'une représentativité locale, elles sont plus à même d'échanger sur des bases égales avec les collectivités du Nord, et donc de s'autonomiser dans la gestion du processus de développement de leur pays. La ville de Lyon, qui travaille en coopération avec la ville de Ouagadougou, a observé récemment un « glissement » dans le partage des compétences entre les collectivités du Nord et celles du Sud. En effet, il apparaît que la ville de Ouagadougou s'est imposée récemment comme maître d'ouvrage du projet de développement initié en partenariat avec la ville de Lyon. Cela s'est concrétisé par une reprise en main de la gestion financière du projet :

*« [...] l'année passée, notre collectivité a aidé la ville de Ouagadougou à monter un dossier pour les appels à projet UE, qui sont des nouveaux outils financiers liés aux accords-cadres de Cotonou. [...] Nous aurions très bien pu déposer le dossier, le déposer, on aurait géré l'argent [...] mais là c'est la ville de Ouagadougou qui a pu obtenir 90% du cofinancement. ».*

La collectivité du Nord se doit donc d'adapter ses compétences à celles de son partenaire du Sud, et non l'inverse. C'est donc une relation complètement inversée qui s'opère, comme le souligne Mr Badolo : *« Le renforcement de nos compétences ne peut s'opérer que par un appui certain de nos propres citoyens. Ce mouvement d'autonomisation est difficile mais ce que nous recherchons avant tout dans l'action de nos partenaires du Nord, c'est un accompagnement à nos propres actions ».* Dans cette nouvelle conception du développement, la collectivité du Nord apparaîtrait plus comme un accompagnateur, un guide pour le partenaire du Sud.

Pour que ce mouvement puisse se généraliser, l'attitude des bailleurs de fonds est primordiale. En effet, les institutions comme le MAE, même s'ils soutiennent le processus de décentralisation qui vise à renforcer les compétences des collectivités du Sud, souhaitent améliorer leurs compétences sans toutefois leur donner les moyens d'agir. L'argent était versé au final à la collectivité du Nord. Hors, certaines collectivités du Nord ne demandent plus qu'un transfert des moyens financiers vers les collectivités du Sud, intervenant elles pour donner à leur action les compétences nécessaires. Ce mouvement s'amorce, mais on comprend bien qu'il est également tributaire de l'évolution des mentalités.

Cependant, l'efficacité de l'action des collectivités dans ce processus de renversement des rôles est réelle, comparée à d'autres acteurs, comme les ONG, qui se targuent de renforcer et structurer les compétences locales en vue d'une autonomisation, mais peinent en réalité à consolider ce mouvement, initié depuis plus de 20 ans. C'est notamment parce que l'humanitaire ou le développement représente avant tout une économie et un business. Dans le contexte de la coopération décentralisée, c'est différent car il s'agit avant tout de politiques publiques, rattachées à la notion d'intérêt général. De même, les collectivités du Nord reconnaissent plus facilement que l'aide au développement est l'affaire des politiques publiques du Sud, et que l'intervention du secteur privé et des autres structures doit se faire au service d'un renforcement du mouvement institutionnel sur le terrain. Mr Badolo, en particulier, souligne l'ampleur de l'action des ONG au Burkina Faso, et reconnaît qu'aux vues des moyens financiers investis, une meilleure coordination de l'ensemble des actions contribuerait à l'impulsion d'un mouvement de développement plus autonome. C'est notamment la raison pour laquelle les partenaires burkinabé soulignent la nécessité d'une harmonisation avec la pratique du développement local au Burkina (élaboration de programmes pluriannuels signature de conventions de collaboration avec des collectivités, des ONG, des associations, accompagnement des actions par des structures d'appui spécialisées.) La récente décision gouvernementale de mettre en place une Commission Nationale de la Coopération décentralisée (CONACOD) confirme l'existence d'une volonté politique nationale d'imprimer une meilleure lisibilité et une meilleure coordination des actions de coopération décentralisée au Burkina Faso. La nécessité de renforcement des compétences des municipalités du Sud passe donc par une concertation de l'ensemble des partenaires concernés sur le terrain, pour inscrire l'action dans le long terme.

La suite de ce devoir sera consacrée à l'étude de l'impact de la coopération décentralisée en termes de démocratie locale, au Nord et au Sud, c'est-à-dire comment l'élargissement de la

coopération aux acteurs de la société civile favorise une implication des populations à la gestion quotidienne des politiques de développement.

## **B. Le renforcement de la démocratie locale et la réappropriation des questions de développement par les populations concernées**

Dans cette partie, nous nous attacherons à étudier comment la coopération décentralisée telle qu'elle évolue, favorise une nouvelle forme d'engagement de la société civile au Nord, et comment elle permet la responsabilisation des acteurs du Sud et notamment l'implication grandissante des populations défavorisées dans les questions de développement.

- *Au Nord : information, engagement de la société civile sur les questions de développement et phénomène de réciprocité.*

Au Nord, on observe une mobilisation croissante des acteurs non spécialisés autour des questions de développement.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement fixent un cadre d'action à un ensemble d'acteurs (collectivités territoriales, Etat, UE, ONG, entreprises, universités, centres de recherche etc.) pour améliorer la situation des Pays en Développement dans un ensemble de domaines d'ici 2015 (éducation, santé, égalité des sexes, mortalité infantile, environnement etc.). Leur adoption par les Nations Unies en 2000, dans le cadre du Sommet du Millénaire est intéressante dans la mesure où elle permet dès lors aux acteurs œuvrant dans le domaine de l'aide au développement de communiquer leur action à l'opinion publique dans des termes désormais plus familiers pour celle-ci. Le débat ne porte pas, ici, sur le caractère démesurément ambitieux de ces objectifs, mais plutôt sur leur utilité en termes de communication. De plus, les OMD fixent un cadre d'action aux entreprises privées, car dès lors, on considère qu'elles peuvent avoir un rôle important dans le développement des PED. En bref, les OMD favorisent la mobilisation des acteurs non spécialistes des problématiques du développement, autour d'une cause commune :

*« Les OMD sont un slogan mais ils ont quand même un aspect important : ils permettent de mobiliser l'opinion publique et la communauté internationale autour des mêmes objectifs clairement identifiés et diffusés, et on va demander des comptes là-dessus aux grandes institutions internationales en charge du développement. »<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Di Loreto, op cit.

Parallèlement à ce mouvement, plusieurs observations montrent une évolution dans les formes d'engagements des citoyens, qui traduit une sensibilisation grandissante pour les problématiques du Sud, mais également un refus de la charité et la volonté de s'engager dans des programmes qui favorisent un développement pérenne et réapproprié par le Sud. Michel Raffoul évoque cette évolution notable dans la forme de l'engagement des citoyens :

*« [...] Celui-ci se déporte insensiblement sur des projets moins spectaculaires mais aussi plus transparents, plus fiables et qui présentent des résultats concrets et à long terme. Cette évolution a accompagné et amplifié l'apparition d'une nouvelle forme de coopération internationale, lancée aussi par des associations ou des ONG, mais prise en charge, cette fois, par leurs élus locaux. »<sup>25</sup>*

Ainsi, pour les citoyens qui s'engagent, au Nord comme au Sud, aux côtés de leurs élus, la coopération décentralisée n'est pas une démarche diplomatique. De ce fait, les collectivités ont l'opportunité d'utiliser l'élan de compassion et de solidarité envers les plus démunis pour le transformer en action coordonnée et durable. En effet, si l'émotion des rencontres, la compréhension mutuelle et l'entraide peuvent apparaître marginales, certaines les considèrent comme les véritables moteurs du changement. D'où la nécessité de mobiliser des acteurs non étatiques.

Il est intéressant de noter que ce changement s'opère au Nord comme au Sud, c'est-à-dire que la coopération décentralisée est exercée de plus en plus sur des bases réciproques. En effet, la mobilisation de l'opinion publique autour des questions de développement et leur implication directe dans de telles actions favorise, pour les citoyens au Nord, un apprentissage de la citoyenneté et de l'engagement dont bénéficiera la communauté tout entière : *« En construisant des bâtiments au Sud, les collectivités locales entendent construire de la citoyenneté au Nord. »<sup>26</sup>* La coopération décentralisée s'apparente donc plus à une école de la citoyenneté. Ainsi, les actions de coopération décentralisée renforcent bien la démocratie locale au Nord en ce sens qu'elles font émerger chez les jeunes engagés le sentiment d'utilité sociale. Les jeunes s'investissent dans une formation à l'action au contact de leurs partenaires, qui suivent la même démarche. Ils sont donc impliqués dans une démarche d'écoute de l'autre, et de construction collective d'un projet.

Autre élément de cette réciprocité, les programmes mis en place à l'étranger peuvent parfois devenir une source d'inspiration pour la gestion locale au Nord. C'est notamment le cas de la commune de Saint Coultz qui a expérimenté une nouvelle approche participative, sur le modèle de leurs partenaires de Bignona, au Sénégal. En effet, les projets de la commune

---

<sup>25</sup> Michel RAFFOUL, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation », *Le Monde diplomatique*, Archives Juillet 2000, [<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/07/RAFFOUL/14031.html>]

<sup>26</sup> Idem.

de Bignona s'appuient sur un comité de personnes âgées, le « conseil des anciens ». Ils étaient donc allés plus loin que la commune de Saint Coultz dans leur pratique participative, ce qui a poussé le partenaire du Nord à s'interroger sur sa propre gestion pour finalement réunir un comité de personnes âgées représentatives des quartiers. Mr Gandin, de l'association Savoie solidaire, reconnaît cette inspiration venant du local : « *Nous étions partis pour aider les Africains à changer et ce sont eux qui nous ont transformés.* ». <sup>27</sup> Cette réciprocité témoigne du fait que les élus de Nord, lorsqu'ils se déplacent chez leurs partenaires, ne découvrent pas toujours l'inorganisation, le gâchis ou la corruption. Les résultats obtenus au Sud peuvent être incroyablement efficaces, en dépit de l'absence de moyens réels. Mr Di Loreto approuve cette réalité, quand il parle d' « égalité des compétences » entre le Nord et le Sud.

- *Au Sud, la nouvelle conception de la coopération décentralisée favorise la consolidation de la démocratie locale.*

Les collectivités du Sud parviennent également à impliquer de plus en plus les populations locales dans leurs actions. L'enjeu est cependant différent, car ce mouvement témoigne d'une responsabilisation et d'une réappropriation par les populations du Sud de leur processus de développement. En impliquant le plus possible les acteurs de la société civile locale à la prise de décision et à la gestion quotidienne des politiques de développement, la coopération décentralisée permet de confier directement aux populations concernées une compétence qui relève d'abord et avant tout du domaine de leurs politiques publiques. Elle est un passage obligé dans le renforcement et la stabilisation du processus démocratique car elle vise à transférer le maximum de pouvoirs et la prise de décision aux citoyens de la base, par l'intermédiaire des communes, qui sont des lieux privilégiés d'application du processus de décentralisation. Selon Mr Badolo, la commune de Bobo-Dioulasso l'a expérimenté, à travers un projet de création de bornes fontaines en coopération avec la ville de Châlons-en-Champagne. Le projet a été réalisé en vue d'équiper chaque quartier de bornes fontaines publiques. Non seulement les comités de jumelage des deux villes étaient les maîtres d'œuvre de l'opération, mais en plus, la population était associée à toutes les phases du projet, de la conception à la mise en place et à la maintenance. <sup>28</sup>

Si la mobilisation de la population locale autour de ces questions du développement est possible, c'est notamment grâce au processus de décentralisation, qui favorise la proximité

---

<sup>27</sup> Raffoul, op. cit.

<sup>28</sup> Badolo, op.cit.

entre les acteurs qui prennent les décisions (les élus) et la population citoyenne. Cette émergence du fait local, qui consacre une place de tout premier plan aux collectivités locales (institutions démocratiques) dans la mise en œuvre des politiques publiques, a une incidence certaine en terme de démocratie locale : « [...] *De plus, il s'agit d'élus locaux, or cette fonction revêt une dimension universelle car ils sont élus par leurs concitoyens. La dimension démocratique est donc extrêmement forte dans les collectivités locales.* »<sup>29</sup> En effet, les élus, au Sud, doivent régulièrement rendre des comptes à leurs concitoyens, du fait de leur proximité avec eux. C'est donc une autre relation qui s'opère, caractérisée parfois par la création de mécanismes de transparence, de contrôle et d'arbitrage nécessaires à la responsabilisation des élus. En ce sens, la coopération décentralisée permettrait de court-circuiter les administrations centrales souvent corrompues, donc de favoriser la bonne gouvernance et la bonne gestion de l'aide.

Mr Di Loreto insiste sur cette relation particulière qu'entretiennent les élus locaux avec leur concitoyens : « *la relation des citoyens à l' élu local est très directe là bas, beaucoup plus qu'ici.* »<sup>30</sup> De ce fait, la sanction des populations, en cas de faux pas, est plus directe, donc plus dure. Selon lui, les citoyens, du fait de la proximité avec le maire, sont en mesure de contrôler sa gestion des politiques publiques, beaucoup plus directement que pour l'Etat ou les ministères qui travaillent avec l'UE, ou autres bailleurs de fonds, qui financent des projets dont les simples paysans ou citoyens n'ont jamais entendu parler. La proximité avec la population favorise la communication, qui est un élément essentiel pour la démocratie locale : « *Quand le maire évoque un projet d'adduction d'eau ou de route, il est bien obligé de le réaliser [...] car les gens l'ont entendu. Je crois beaucoup à la démocratie locale. De toute façon l'Etat africain n'a pas d'autre choix aujourd'hui que de se réformer par la base.* »<sup>31</sup>

Au Mali, les processus de démocratisation et de décentralisation ont créé les bases d'une véritable participation communautaire à la gestion communale. Par l'intermédiaire d'acteurs tels que les associations, syndicats, opérateurs privés locaux, prestations de services, populations pouvoirs locaux traditionnels, la société civile participe activement au développement local. Cependant, ce processus reste largement inachevé, même s'il est plus abouti qu'au Burkina Faso. En effet, selon Mr Badolo, le caractère relativement récent de la décentralisation au Burkina Faso limite l'exercice de la démocratie locale. L'Etat demeure la garant de l'unité nationale et entretient avec les collectivités des relations de contrôle. Il en

---

<sup>29</sup> Di Loreto, op cit.

<sup>30</sup> Idem

<sup>31</sup> Idem.

résulte une représentation limitée de certaines forces de la société civile dans la gestion de la chose publique (chefferie coutumière, associations de jeunes, de vieux, de femmes, etc.).

La décentralisation est un élément central mais insuffisant dans le développement de la démocratie locale. En effet, pour pouvoir acquérir une vision claire du développement local, il est nécessaire de procéder à un vaste programme de formation pour les élus, les agents municipaux et la société civile. Il faut également identifier d'éventuels dysfonctionnements des communes. Le rôle de l'opposition au niveau local est également primordial dans l'émergence d'une démocratie locale. Ainsi, plusieurs élus commencent à se poser la question de la place laissée à l'opposition dans le fonctionnement de la commune. La société civile elle-même doit se repositionner dans ce processus par une réflexion sur le rôle qu'elle peut avoir dans le développement local. Les processus de décentralisation au Sud sont relativement récents et fragiles. Il est donc nécessaire pour les élus de s'interroger dès à présent sur la manière dont le renforcement du rôle des communes participe au renforcement de la société civile.

## Conclusion

Si la notion de « coopération décentralisée » est un concept flou, l'évolution de ses pratiques est sans cesse définie et encadrée par des textes de lois. Cette évolution s'exerce différemment au Nord et au Sud, même si elle suit sensiblement les mêmes étapes. L'émergence de la voix des citoyens sur la scène internationale, le cadre européen et les différents processus de décentralisation qui ont eu lieu au Nord, et plus récemment au Sud ont consacré l'émergence des autorités locales sur la scène internationale, et révolutionnent profondément la réalité de l'aide au développement, vers une logique participative et multi partenariale. En ce sens, la coopération décentralisée est susceptible de renouveler en profondeur les logiques classiques des politiques d'aide au développement.

Les collectivités du Nord, en élargissant leurs partenariats, sont désormais à même de ré-institutionnaliser des pratiques de développement ponctuelles exercées par des associations isolées. L'émergence des collectivités du Nord sur les questions de développement contribue à faire prendre conscience à l'ensemble des acteurs de la nécessité de coopérer autour de ces questions qui relèvent du domaine des politiques publiques. Les ONG, même si elles sentent leur marché menacé par ces nouvelles logiques, font tout de même partie des acteurs clés qui travaillent désormais en collaboration avec les collectivités du Nord. Il en résulte une meilleure efficacité de l'action, puisqu'elle est désormais menée par d'autres acteurs institutionnels, pour faire face au désengagement des Etats. Au Nord, cette nouvelle approche, confirmée par le contexte européen et l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement, semble avoir un impact sur la mobilisation des citoyens pour les questions d'aide au développement. De plus, les acteurs du Nord se rendent progressivement compte que l'action des collectivités du Sud peut leur apporter beaucoup, en termes d'exemple de pratiques, et de compétences.

Au Sud, l'exemple du projet de Porto Novo montre que la mobilisation des acteurs pluriels et des compétences est possible au niveau local. De même, les questions de développement sont progressivement réappropriées par les collectivités du Sud, ce qui amorce un mouvement inverse. Le Nord commence à le comprendre, c'est-à-dire qu'il adapte progressivement ses compétences à celles du Sud, et fait pression sur les bailleurs de fonds pour que les collectivités du Sud soient libres de gérer leurs projets financièrement. En outre, la décentralisation a permis de créer de la proximité entre les autorités en charge du développement et leurs bénéficiaires, les citoyens. Les autorités locales se sentent donc responsables vis-à-vis de leurs citoyens, et c'est en ce sens que la population locale peut avoir

un impact sur la conduite de l'action de développement. Mais ce mouvement a du retard, du fait du caractère relativement récent de la décentralisation, et de la corruption qui règne dans les administrations étatiques. Néanmoins, plusieurs projets comme le projet de partenariat entre Ste Elisabeth (Canada) et Sanankoroba (Mali) montrent que la population civile, constituée en associations, peut réellement avoir un impact sur les actions de coopération, et donc sur le développement. Le partenariat entre la commune de Châlons-en-Champagne et Bobo-Dioulasso est un autre exemple qui montre la possibilité d'inclure la population dans la conception des projets de politiques publiques.

Au Nord comme au Sud, les collectivités locales se veulent désormais des « entremetteurs » dans l'action de développement, reléguant l'Etat à un simple rôle de « partenaire », ce qui ne va pas sans poser de problèmes dans certains pays en développement. En effet, toutes ces évolutions restent largement tributaires de l'évolution des mentalités puisqu'elles constituent un véritable bouleversement des cultures et des modes opératoires traditionnels de l'aide au développement.

## **Bibliographie**

Konaté, M., Simard, P, Giles, C. et L. Caron (1999). *Sur les petites routes de la démocratie, expérience d'un village malien*, Montréal, Écosociété, 161 pages.

Raffoul, M. (2000). *Des initiatives locales pour une autre mondialisation*, Le Monde Diplomatique, Juillet 2000, pp. 22 et 23, disponible sur le site : [<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/07/RAFFOUL/14031.html>]

Bocar Cissé H, Idrissa Maiga S, Bartholomeeussen S. (1999). *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali*, Document de réflexion ECDPM 6). Maastricht: ECDPM, disponible sur le site : [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/FileStruc.nsf/index.htm?ReadForm&F876399FB214D3B0C1256C8B0035CDD7](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/FileStruc.nsf/index.htm?ReadForm&F876399FB214D3B0C1256C8B0035CDD7)]

*Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, article 131, Titre VI

*Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères*, Ministère de l'intérieur, Ministère des Affaires étrangères, mai 1994

*Note d'orientation sur la coopération décentralisée*, Commission Européenne, DG-DEV, 23 décembre 1999

*Le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans le nouvel accord de partenariat ACP-UE*, Commission Européenne, DG-DEV, 26 avril 2000

*Résumé des activités des commissions et groupes de travail et perspectives 2007-2010*, Commission Coopération Décentralisée, CGLU, 2007

*Circulaire N°251/CID/CNG/CD relative à la coopération décentralisée*, Ministère des affaires étrangères, 2003

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr>

## Annexes

### ➤ **Entretien du 12 janvier avec Mr Philippe Di Loreto (chef de projet coopération décentralisée à la Ville de Lyon)**

*Pouvez-vous vous présenter rapidement et décrire vos responsabilités au sein de la DRI de la Ville de Lyon ?*

Philippe Di Loreto, je suis un spécialiste de la coopération décentralisée, puisque je travaille dans ce domaine depuis près de 20 ans. Je suis même un produit de la coopération décentralisée car j'ai participé au démarrage de l'action des collectivités locales à l'international (dans le champ de la coopération Nord-Sud), du moins dans sa version actuelle, car en réalité, il s'agit d'un mouvement plus ancien.

Je suis actuellement responsable des actions de coopération décentralisée, et en tant que spécialiste de l'Afrique, je suis chargé de tous les programmes de coopération de la ville de Lyon avec l'Afrique subsaharienne, c'est-à-dire des partenariats avec Ouagadougou, Bamako, Porto-Novo, et Lomé qui est en train de repartir sur de nouvelles bases.

Par rapport à vos interrogations, je trouve que cette question sur l'évolution bruxelloise qui s'opposerait à une vision française du terme coopération décentralisée focalise beaucoup les étudiants. En réalité, le débat n'a pas lieu d'être, car ce sont deux notions au sens assez proche mais, d'un côté, ce vocabulaire définit en réalité un mode opératoire, c'est la version Bruxelloise. La Commission Européenne est un bailleur de fonds, une institution étatique qui a défini l'ensemble des activités qui étaient hors de son champ UE (défini par les accords de Lomé et Cotonou, pour le cas des pays ACP), et qui a voulu mettre les acteurs non étatiques, dont les collectivités, mais aussi les universités, les syndicats, ou encore les ONG, dans une catégorie étiquetée coopération décentralisée. Cela désigne donc un mode opératoire de l'action internationale de la Commission Européenne. En France, ce n'est pas du tout la même chose, il s'agit d'un statut juridique qui encadre l'action des collectivités locales. Cela dit, il y a un problème de terminologie sur les deux sens de l'expression coopération décentralisée. En France, cela traduit une relation portée par les collectivités locales. Et dans l'histoire du développement dans le monde, au niveau des rapports Nord Sud, il y avait traditionnellement deux grandes catégories d'acteurs qui intervenaient sur ce champ : il y avait les Etats, dans le cadre de leurs prérogatives régaliennes, et les ONG, qui sévissent depuis une quarantaine d'année dans ce milieu-là. Les collectivités territoriales sont apparues à la fin des années 60 et ont progressivement développé et affirmé leur identité comme des acteurs à part entière, alors qu'au début (dans les années 60-70), ils étaient plutôt les supplétifs financiers des ONG qui trouvaient bien souvent auprès des collectivités territoriales le moyen d'avoir des financements publics, et quelques aides techniques. Mais tout, ou en tout cas beaucoup d'actions, se faisaient sous l'autorité des ONG.

Et c'est à partir des années 80, avec d'une part la décentralisation en 1982 qui élargit les compétences et les prérogatives des collectivités territoriales, et surtout d'autre part les évolutions du monde vers une pratique de politiques de plus en plus locales, y compris en matière de développement, avec la sortie du fameux livre blanc sur la coopération internationale qui sort dans les années 80 et qui met en avant la défaillance et l'incapacité des Etats, et des acteurs d'une manière générale, à pouvoir faire face aux grandes questions du développement. Et les collectivités territoriales, dans un monde où les politiques étatiques se réformaient par la décentralisation et où les collectivités territoriales émergeaient comme de nouveaux acteurs des politiques publiques, les collectivités territoriales du Nord avaient toute

légitimité pour entretenir des relations avec des collectivités territoriales du Sud car elles étaient sur le même champ, égalitaire de compétences et de gestion. Quand un maire africain parle avec le maire de Lyon, ils parlent des mêmes choses, c'est ça qui est étonnant. Ce qui diffère ce sont les moyens d'agir, mais ils parlent le même langage. Donc ça c'est très important pour nous, de mettre en avant la communion de problématiques et de points de vue extrêmement forte entre les élus. De plus il s'agit d'élus locaux, or cette fonction revêt une dimension universelle car ils sont élus par leurs concitoyens. La dimension démocratique est donc extrêmement forte dans les collectivités locales.

Alors pour revenir sur la question que vous m'avez posé au début de la discussion, c'est-à-dire le fait que les Collectivités s'ouvrent sur les acteurs de la solidarité internationale, et aux acteurs de leur territoire en général, elles l'ont toujours fait. Elles étaient même à l'origine *en-dessous* de ces acteurs de la solidarité internationale. Sauf qu'aujourd'hui elles s'affirment dans des rapports institutionnels légitimes de collectivités territoriales à collectivités territoriales. Nous avons donc des rapports directs mais notre rôle, c'est aussi de mobiliser l'ensemble des compétences de nos territoires parce que les problématiques et les questions auxquelles nous sommes confrontés sont à la fois au cœur de notre métier qu'est la gestion communale, mais elles sont aussi dans le domaine de l'éducation, de la santé, des transports ou dans le domaine économique... Ce sont autant de secteurs dans lesquels nous n'avons pas vraiment les compétences. Il nous faut donc mobiliser, et fédérer autour de notre action l'ensemble de ces acteurs pour construire une offre de coopération qui soit à la fois institutionnelle, mais aussi diversifiée dans toutes les composantes d'un territoire comme celui de Lyon, mais aussi de territoire beaucoup moins importants comme la ville d'Angers, que je cite souvent en exemple pour sa coopération de plus de trente ans avec Bamako qui implique de nombreux acteurs (associations, hôpital, université etc.) en lien à travers plus de 70 actions de partenariat, mais aussi, plus près d'ici la ville de Chambéry qui est une petite collectivité territoriale qui a un partenariat avec une ville du Burkina qui est Ouahigouya, ville à peu près identique en terme de poids démographique (autour de 100 000 habitants) où Chambéry s'est efforcé depuis plus d'une quinzaine d'années de développer, à coté de l'institution municipale (politiques techniciens élus), de mobiliser aussi tout son tissu local (associations, hôpital, école d'infirmière, acteurs économiques, chambre de commerce). Donc c'est tout ce travail-là, l'action internationale d'une collectivité.

Nous sommes en quelque sorte, des facilitateurs, des entremêleurs. Nous sommes là simplement pour faire en sorte qu'on ait comme un portail, pour prendre une image liée aux nouvelles technologies. Nous sommes en lien avec un territoire du Sud qui est large, complexe et extrêmement varié et qui nous renvoie des problématiques pour lesquelles nous essayons de trouver des passerelles avec les acteurs locaux, de préférence dans nos territoires, et si on ne peut pas les trouver dans nos territoires nous allons les chercher ailleurs mais nous facilitons cette mise en relations pour essayer de construire des politiques à la fois globales et cohérentes, mais aussi territoriales, qui s'inscrivent dans un sol particulier. Voilà ce qu'est en réalité la coopération décentralisée.

Cela dit, je veux bien vous accorder une chose, c'est que la coopération décentralisée ici, à Lyon, ne s'est pas faite de cette façon-là car on a privilégié le nombre de partenariats par rapport à la qualité, le mot est sans doute mal choisis mais... La politique qui a été menée ici, et qui est assez propre aux grandes collectivités, c'est plutôt de développer des relations très municipalistes. On se bloque sur deux trois secteurs qui sont nos secteurs de compétence (signalisation, voirie, propreté) et on ne fait que du transfert de savoir-faire sur ces secteurs. On multiplie le nombre de partenaires, plus de 13 à l'heure actuelle ce qui est énorme et très

lourd à gérer, et on ne travaille pas la question de la mobilisation citoyenne de tous ces acteurs que nous avons cité et dont on ne s'était jamais réellement préoccupé. Cela, c'était la politique précédente dont on a repris la conduite mais que l'on a fait fortement évoluer car pour nous, la coopération décentralisée n'a de sens que si elle s'inscrit aussi dans notre territoire. Il ne s'agit pas seulement de faire voyager nos fonctionnaires pour aider les collectivités du sud, ce qui est très bien, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'argent public, c'est une politique publique et nos concitoyens doivent aussi pouvoir en retirer en quelque sorte une forme de bénéfice, ou en tout cas savoir ce qu'il peuvent attendre de cette coopération. Voilà un peu comment nous avons évolué.

Pour résumer, il ne faut pas faire de blocage sur l'idée d'une coopération décentralisée version bruxelloise qui est large et d'une coopération décentralisée version française qui serait plus restrictive, ce n'est pas du tout ça. D'un côté, il s'agit d'un mode opératoire, un concept inventé et défini en 1986 par l'UE pour définir ses capacités à intervenir hors du cadre étatique et institutionnel, et de l'autre, c'est une longue histoire qui puise ses racines dans le jumelage de l'après-guerre et qui s'est concrétisé d'un point de vue légal, même si la loi n'a fait qu'entériner une pratique qui existait depuis des années, et qui est celle de la coopération, à l'époque on appelait ça le jumelage-coopération dans les années 70, avec la loi de 1992, enfin les trois petits articles qui traitent de la coopération décentralisée dans une loi plus large sur l'action des collectivités territoriales et qui disent en gros que les collectivités où leurs groupements ont la possibilité d'établir des relations de coopération dans leurs domaines de compétences, ce qui n'est plus le cas depuis la loi de 2005, qui permet effectivement de surmonter cette restriction aux seuls domaines de compétences. En tant que collectivité territoriale nous n'avons pas de compétences dans l'eau, qui relève du Grand Lyon, donc cela voulait dire que l'on ne pouvait pas travailler dans l'eau, ce qui n'est plus vrai aujourd'hui. En réalité, la coopération ne doit pas s'appliquer selon nos compétences mais elle doit s'appliquer selon les compétences de nos villes partenaires et c'est à nous de nous adapter à celles-ci et non pas l'inverse, ce qui serait quand même assez débile quand on y réfléchit un peu... Donc voilà comment nous avons évolué.

*Mais, si je comprends bien il y a quand même une évolution, en tout cas pour l'exemple de Lyon que vous preniez, où auparavant on était quand même dans un système bilatéral de transmission de compétences purement liées à la gestion municipale, alors qu'aujourd'hui il y a quand même une vision plus élargie que vous avez essayé de mettre en place. Concrètement, par quelles modifications cela s'est-il traduit ?*

C'est d'abord évidemment passé par une modification politique, il faut des gens qui souhaitent faire différemment, sinon rien ne change. Mais nous travaillons là-dessus, moi-même je suis chargé de mettre en œuvre ces actions politiques, c'est-à-dire de vérifier que tout cela se mette bien en place dans nos pratiques. Donc très concrètement, on reprend les partenariats en les faisant évoluer en associant des compétences comme l'Insa de Lyon, les Hospices Civils, des acteurs associatifs, des bureaux d'études, des consultants, l'Agence d'Urbanisme de Lyon. J'essaie également de travailler davantage en lien avec les associations lyonnaises, sans les caporaliser car c'est la grosse crainte des associations face à l'arrivée du Grand Lyon ou Grand Lyon, mais nous ne voulons pas les gouverner mais simplement leur offrir un cadre de cohérence, et mettre de l'institutionnel dans les actions de coopérations. En effet, comme vous le savez peut-être, toute l'action associative qui travaille sur des actions ponctuelles, dans des secteurs qui sont des secteurs souvent « coup de cœur », tout cela a forcément un prolongement institutionnel. Quand je vois des associations qui s'occupent des enfants des rues, ou des orphelins à Bamako, c'est très bien, mais c'est du domaine des

politiques publiques, donc relevant de l'Etat ou de la collectivité. Donc cette action est positive, mais il faut bien prendre conscience qu'on intervient dans un champ de politique publique, ce qui nécessite un cadre institutionnel. Or ces associations sont incapables de fournir ce cadre et c'est à nous de le mettre en place. Donc mon travail c'est aussi de dire à tout ces gens-là, « c'est bien, vous voulez sauver le monde mais ça se saurait si votre action suffisait à sauver tous les enfants d'Afrique ». Donc voilà, il y a peut-être un peu plus de structuration à apporter à ces actions.

*Et est-ce que vous auriez un exemple de projets de ce type, autour d'un partenariat multi acteurs ?*

Oui, bien sûr. On travaille par exemple avec Porto-Novo depuis 1999, sur des échanges techniques, envoi de matériel et de techniciens, et on recevait quelques techniciens de là-bas en formation, dans les domaines que je mentionnais tout à l'heure de propreté, voirie et signalisation urbaine. Et en 2005, il y a eu les premières élections municipales au Bénin, et le nouveau maire de Porto-Novo, Bernard Doussou vient nous voir et nous a dit voilà, moi je veux développer ma collectivité mais j'ai deux problèmes. Le premier c'est celui de la croissance urbaine, vous connaissez sans doute les grands défis auxquels sont confrontés les pays du Sud, celui-là est peut-être l'un des principaux. Et le deuxième c'est comment valoriser les atouts de mon territoire qui se trouve dans un contexte très contraignant. C'est-à-dire que Cotonou est à 40 km, c'est la capitale économique qui est plutôt tentaculaire, qui englobe tout le développement du littoral et qui ne cesse de croître de part et d'autre, entre Abomey et Porto-Novo. Et Porto-Novo, c'est la capitale politique, avec une histoire très riche, et une ville qui avait besoin d'affirmer son identité à travers une politique ambitieuse. Donc nous on les a aidés à travailler là-dessus.

Voilà comment on travaille, on répond à des questions techniques et politiques, on a un maire qui nous dit : comment mieux gérer le développement de mon territoire dans un contexte de croissance urbaine forte, et ça passe par des alliances avec les territoires environnants, et comment valoriser mes atouts pour affirmer l'identité de ma collectivité.

Nous on traduit ça en mobilisant des gens, des experts. C'est-à-dire qu'on a mobilisé l'agence d'urbanisme, d'une part, et on a mobilisé des gens qui ont travaillé sur le tourisme : un consultant international, des stagiaires d'une école de tourisme, on a mobilisé le PDM (Partenariat pour le Développement Municipal), basé à Cotonou. On a mobilisé tout un ensemble d'acteurs autour de nous : le CADR, l'Ecole du patrimoine africain... Parce qu'attention, pour nous mobiliser des acteurs ce n'est pas seulement mobiliser des blancs, des français, ou des lyonnais, c'est aussi mobiliser des compétences africaines, et avant tout des compétences africaines. Donc on a mobilisé un certain nombre d'acteurs locaux, ou internationaux, pour faire ce travail de construction.

Ce que vous avez sous les yeux en est une première étape. C'est une sorte de diagnostic partagé sur une situation où l'on a réuni experts internationaux et locaux, et tout type d'acteurs, et on a essayé de réfléchir sur ces deux questions et on arrive aujourd'hui à la création d'une structure intercommunale qui englobe Porto-Novo et les huit collectivités, ses communes environnantes et qui inclut la préservation de sites naturels et agricoles qui sont extrêmement importantes pour la ville de Porto-Novo et qui sont menacées par l'urbanisation galopante. Donc on travaille avec nos partenaires sur la préservation de cet environnement, en leur indiquant que c'est un espace potentiellement intéressant de développement économique à travers le tourisme. Il faut donc faire en sorte que les aménagements et les

emplois liés à l'activité touristique se développent. Car le tourisme correspond aujourd'hui à l'activité la plus importante au monde en termes de devises après le pétrole. Donc lorsqu'on n'a pas de pétrole, il vaut mieux avoir du tourisme. Or le Bénin est une zone géographique potentiellement très riche mais où le tourisme est très peu développé.

Donc on a mise en place des circuits touristiques et un petit descriptif par communes. Et on devrait cette année faire une opération de tourisme solidaire, avec Arvel, Maisons du Monde et Atalante. Pour moi la démarche partenariale c'est de créer des activités qui, si le développement touristique décolle, vont nécessiter la formation de toute une série de métiers : des hôteliers, des chauffeurs, des restaurateurs, etc. Donc là je suis en lien avec la Chambre des métiers et de l'artisanat de Lyon, qui me dit « Ok, nous on est prêts à suivre, pour former ces gens, c'est notre travail... ». Et après il va falloir trouver de l'argent, pour prêter à celui qui veut acheter 10 VTT parce qu'il a envie de développer une activité VTT, donc il faut lui prêter 4000 euros. Et bien là je vais me tourner vers Ecidec, qui fait du microcrédit, puisqu'en plus je les aide moi Ecidec. Donc voilà mon travail c'est ça, d'essayer de faire un lien. Il y a des petites étoiles partout, mais la constellation ne va jamais s'éclairer si chacun n'est pas rattaché à un objectif. Donc nous on essaye de raccrocher à un objectif, un projet global. Alors les gens sont libres de faire ce qu'ils veulent, je ne veux surtout pas donner l'impression que l'on va les gober, mais il y a une action de coopération à avoir là-dessus. C'est un travail d'entremetteur.

*Vous parlez de portail, car vous mettez des acteurs en relations, mais qui est véritablement le chef de projet, le lieu où se passe la coordination, c'est ici ?*

Tout-à-fait. Je suis en lien avec les collectivités du Sud, et moi j'ai aussi une interface. Il y a deux prises techniques qui sont les chargés de coopération décentralisée de la collectivité du Sud, et moi-même ici. Et je suis en lien avec toute une série d'acteurs : services techniques, professionnels, universités etc. Mais tout passe par moi, sans vouloir tout centraliser ou contrôler, mais il faut au moins assurer la cohérence pour ne pas recréer la constellation du développement où chacun part de son côté ce qui nuit à l'efficacité.

Et je n'oublie jamais qu'on travaille avec des élus. Je suis en prise directe avec les élus. Et mon homologue travaille en prise directe avec son élu, son maire. Donc tout est dirigé par les élus, c'est ça qui est très important. Nous ne sommes pas une petite association qui rend des comptes à 10 membres. Nous devons rendre des comptes à n'importe quel citoyen qui est en droit de demander comment on utilise l'argent public avec lequel on travaille. Et c'est normal. C'est quand même la grande différence entre les acteurs associatifs et nous. Vous savez, on accorde 100 à 150 000 euro par an à des associations, or moi je suis outré de voir le nombre de rapports finaux qui nous parviennent de ces associations, et qui est infime. C'est scandaleux, les gens ont l'impression que c'est acquis. Nous on ne se permet pas ça, on fait des rapports et n'importe quel élu peut nous interpellier dans un conseil municipal ou communautaire sur les 40 000 euro de budget dont nous disposons pour notre partenariat avec Porto-Novo et c'est normal, chaque citoyen peut savoir.

*La coopération décentralisée peut donc être un bon moyen pour faciliter la réappropriation des questions de développement par les populations locales concernées, notamment à travers leurs institutions locales. Mais quelles sont les capacités réelles de ces collectivités du Sud à exercer leurs fonctions, et notamment à assurer le travail de coordination entre les acteurs locaux que vous effectuez du côté lyonnais ?*

La transition démocratique est difficile, voire violente dans ces pays extrêmement jeunes et à l'histoire très tourmentée. L'émergence de la démocratie locale au Sud est donc un pari phénoménal ! La réalité des maires africains est incroyable : ils n'ont pas de moyens humains financiers, pas de services et des tonnes de problèmes. Surtout que la relation des citoyens à l'élu local est très directe là-bas, beaucoup plus qu'ici.

Ce qui est en fait le plus important, même si c'est difficilement palpable, c'est d'apporter de la confiance à des élus qui, sans nous, auraient sans doute eu plusieurs fois l'envie de baisser les bras. Mais lorsqu'ils savent que la ville de Lyon mobilise des moyens financiers, du temps et des moyens humains au service de sa coopération, cela les met en position dynamique et les empêche également de tomber dans des dérives ou de reproduire les schémas nationaux de mal gouvernance. Bien sûr, ça n'est pas impossible, sauf que la sanction des populations est plus dure et plus directe, il existe au niveau local un plus grand contrôle de la part des citoyens qui exigent de rendre des comptes, beaucoup plus directement que pour l'Etat où les ministères qui contractent avec l'UE, ou n'importe quel bailleurs de fonds, et obtiennent des dizaines de millions d'euro pour aller faire un périmètre irrigué dans le cercle de Yélimané, au nord du Mali, alors que les paysans locaux n'ont jamais entendu parler, et n'entendront jamais parler, de ce projet là, alors que l'argent a été versé. Quand le maire évoque un projet d'adduction d'eau ou de route, il est quand même bien obligé de les réaliser, même si une petite partie du budget se perd en route, car les gens l'ont entendu. Moi je crois beaucoup à la démocratie locale. De toute façon l'Etat africain n'a pas d'autre choix aujourd'hui que de se réformer par la base.

Donc voilà aujourd'hui pourquoi la décentralisation est un mot clé pour l'Afrique et les pays du Sud, ce qui explique pourquoi on parle de coopération décentralisée avec autant d'insistance, parce que dans ce monde où les politiques se définissent par des échelons locaux élus par leurs populations, les collectivités territoriales du Nord ont un rôle important d'accompagnateur, nous sommes des compagnons de ces nouvelles collectivités territoriales du Sud.

*Alors, pour revenir sur le fonctionnement multi partenarial, au niveau des financements, comment cela se passe, les partenaires privés apportent-ils des financements sur certains projets ?*

Oui mais, avec les entreprises on a du mal. C'est quelque chose que l'on aimerait bien, parvenir à mobiliser davantage les entreprises. Elles interviennent aujourd'hui soit sur des fonds qui sont des fonds de mécénat, soit plus récemment, avec l'outil que nous avons créé, le Fonds Eau. Donc là c'est à parité Veolia, qui est concessionnaire de la gestion de la moitié des réseaux d'eau de la Ville de Lyon, et le grand Lyon, qui a décidé d'appliquer la fameuse loi Santini-Oudin. Alors, il faut préciser que certaines, villes, comme Chalons en Champagne appliquaient déjà ce principe depuis des années, mais c'était illégal. Sur chaque mètre cube vendu aux concitoyens, ils prélevaient un centime, ce qui était illégal avant la loi Santini-Oudin, car cela pouvait apparaître comme une taxe supplémentaire sur un service public. Et donc la loi Santini vient justement donner un cadre légal aux collectivités pour mettre en place de telles pratiques, ce qui permet de prélever un pourcentage de la vente globale de l'eau à nos concitoyens, et qui ne doit pas dépasser 1% je crois. Ce qui, chez nous, fait une somme considérable car cela représente 300 000 euro par an, auxquels Veolia ajoute 300 000 euro supplémentaires, cela fait donc environ 600 000 euro par an. Veolia abonde donc également à ce fonds dans le cadre de sa délégation de service public. C'est un geste important à souligner,

l'entreprise est aussi acteur, elle n'était pas obligée, même si c'était préférable pour maintenir de bons rapports entre un maître d'ouvrage et son concessionnaire. Mais enfin, l'entreprise le fait avec bonne volonté, sans doute consciente que ça joue favorablement sur son image. Et puis 300 000 euros, c'est une somme qui ne représente pas grand-chose pour un grand groupe comme celui-là. Mais voilà un bon exemple de gestion paritaire.

Au-delà, c'est plus difficile de mobiliser d'autres entreprises. Nous essayons actuellement sur les déchets mais il faut qu'il y ait un marché derrière pour que les entreprises acceptent de se mobiliser. Et d'ailleurs, je suis en lien avec Veolia Propreté et je leur ai dit : « votre argent ne nous intéresse pas en réalité, c'est vos compétences, votre matériel, votre technologie qui nous intéresse. Si vous êtes capable de venir en mission avec nous à Ouagadougou sur un projet de filière de traitement et valorisation des déchets, et si je peux compter sur votre expertise pour la mise en place d'un centre d'enfouissement technique, c'est très bien... »

Nous notre plu value n'est pas l'argent, les collectivités territoriales qui perdent du temps à rechercher de l'argent ce n'est pas notre cas. Par contre, nous devons être un réseau d'experts, qui connaissent bien les problématiques auxquels sont confrontés nos amis du Sud, et cela veut dire aussi d'avoir une vision assez réaliste de ces problématiques. Parce que quand on parle de service public, il faut savoir ce qu'est un service public en Afrique, pour être capable de savoir à quoi ça correspond par rapport à nos services publics ici. Donc il y a également un gros travail de digestion et d'information pour que les gens qui partent sachent où ils vont mettre les pieds.

Alors sur les partenaires financiers, nous ne travaillons plus aujourd'hui, comme cela se faisait depuis 20 ans, avec le MAE où il fallait aller déposer des dossiers dans le cadre de la coopération décentralisée pour avoir des cofinancements. De toute façon, l'Etat Français a de moins en moins d'argent, avec la RGPP, et en plus c'est tellement de tracasseries administratives pour avoir 15 à 20 000 euro que l'enjeu n'est plus vraiment là.

Et puis, nous nous sommes tellement battus au niveau du MAE pour dire « arrêtez de donner de l'argent aux villes françaises pour aller faire des projets à Bamako où à Ouagadougou, donnez l'argent directement à la ville. Alors que vous soutenez en même temps des processus de décentralisation qui visent à renforcer les compétences de ces collectivités du Sud, vous visez à améliorer leurs compétences sans leur donner les moyens d'agir, et vous nous les donnez à nous. Donnez-leur les moyens d'agir, et nous mettrons les compétences nécessaires pour accompagner ces collectivités. ». Et aujourd'hui on évolue enfin vers ce modèle-là, puisque l'année passée pour la première fois, notre collectivité à aidé la ville de Ouagadougou à monter un dossier pour les appels à projet UE, qui sont des nouveaux outils financiers qui sont liés aux accords-cadres de Cotonou. Et nous avons donc pu aider la ville de Ouagadougou. Nous nous aurions très bien pu monter le dossier, le déposer, on aurait géré l'argent, on se serait embêté parce qu'il aurait fallu recruter quelqu'un pour s'en occuper, mais là c'est la ville de Ouagadougou qui a pu obtenir 90% du cofinancement, alors que si j'avais déposé le dossier on aurait obtenu que 50 ou 60%. De plus, ce sont eux qui seront maître d'ouvrage, donc qui vont gérer l'argent, donc ils vont se renforcer, ils ont les moyens pour recruter et pour former des gens à la gestion administrative et technique des dossiers, et en plus lorsqu'ils vont avoir besoin d'une expertise, ce n'est pas moi qui vais les appeler pour leur dire : « je vous envoie quelqu'un, je prends un billet d'avion... » ce sont eux qui vont me dire : « j'ai besoin de quelqu'un, je vous envoie un profil de poste, je vous mets un billet, je réserve un hôtel etc. ».

C'est donc une relation complètement inversée pour nous. Nous avons l'habitude, même si nous essayions toujours de faire attention, de consulter toute les parties, mais nous avons l'argent donc au final, c'était toujours nous qui décidions à quel moment on envoie nos gens etc. Là, ce sont eux qui ont l'argent, et nous l'assistance technique, donc ce sont eux qui décident et qui choisissent. Et ça je me réjouis de cette perspective-là parce que cela va sincèrement révolutionner notre façon de faire de la coopération, chose que n'ont pas compris les ONG d'ailleurs !

J'ai travaillé pendant 10 ans dans un réseau français où j'ai assisté à plusieurs tables rondes entre collectivités et ONG, et lorsqu'on leur disait que l'Etat français voulait déconcentrer les fonds auprès des SCAC pour favoriser plutôt le financement des ONG du Sud, là elles montaient au plafond, car le grand reproche c'était de dire que les ONG africaines n'étaient pas prêtes. Et le Ministère et d'autres leur disaient : « mais qu'avez-vous fait pendant 20 ans ? Vous étiez censés les renforcer et les structurer. Ça fait 20 ans que l'on vous cofinance, non pas pour financer vos propres postes et vos propres missions, mais vous étiez quand même censés appuyer et structurer un milieu associatif dans ces pays-là. Qu'est-ce que vous avez fait ? Ne vous semble-t-il pas plus normal aujourd'hui, dans l'esprit du partenariat tel que nous l'avons évoqué, que ce soit plutôt des ONG du Sud qui sont en prise directe qui soient formées ? » Mais il y a tellement une économie qui tourne autour de ça que lorsque l'on dit ça on est tout de suite accusé des plus grands maux. Mais nous, les collectivités locales, nous sommes relativement à l'aise face à cela, nous n'avons pas d'argent ni d'intérêts dans ces affaires-là. Mon rêve ce n'est pas d'envoyer des gens ad vitam aeternam à Ouagadougou, c'est que la ville de Ouagadougou se prenne en charge, développe ses propres projets, soit crédible vis-à-vis des bailleurs de fonds et aie les moyens de mener ses politiques.

*Donc pour revenir sur les financements, en-dehors de ces quelques projets comme le fonds Eau en commun avec des grands groupes, se sont exclusivement des financements de la ville ?*

Oui. Alors nos sources de financements sont : les collectivités locales, les bailleurs de fonds, on a des financements de l'AFD, du MAE, de l'UE, enfin plus en direct, ce sont les villes du Sud maintenant... Donc voilà, nous avons à peu près en tout 1 100 000 euros de budget sur la coopération internationale, y compris les salaires du personnel je crois. Sur de l'argent propre, je crois que le service coopération dispose de 600 000 euros par an, qui sont essentiellement consacrés aux échanges, aux formations, aux envois de matériel... L'Afrique n'est pas une poubelle, donc on envoie uniquement du matériel (camion benne, ordinateur etc.) entièrement rénové et réhabilité. C'est aussi l'image de Lyon qui est en jeu.... En même temps nous faisons de la formation, par exemple nous sommes en train de mettre en place un plan informatique à Ouagadougou, on essaye d'homogénéiser leur parc qui est très hétéroclite, on forme un petit service d'une dizaine de personnes qui s'occupent de la gestion de ce parc informatique.

Les OMD sont un slogan mais ils ont quand même un aspect important : ils permettent de mobiliser l'opinion publique et la communauté internationale autour des mêmes objectifs clairement identifiés et diffusés, et on va demander des comptes là-dessus aux grandes institutions internationales en charge du développement... La « guerre du développement » ne se gagnera que si tout le monde est mobilisé, et pas seulement ceux qui sont déjà impliqués. Ce n'est pas une question d'argent quand on voit les besoins par rapport aux milliards distribués pour sauver les banques. Ce qui change aujourd'hui, c'est la mobilisation des acteurs non-spécialistes, et c'est une bonne chose !

Il faudrait pouvoir mobiliser l'ensemble des citoyens sur les questions d'aide au développement qui sont les seules à échapper à tout débat parlementaire et qui se règlent dans des officines non-démocratiques et très opaques. Les Etats seront toujours prisonniers d'intérêts géopolitiques trop forts et difficiles à percevoir. Ce qui n'est pas le cas des collectivités ! Elles n'ont pas d'intérêts économiques ou stratégiques ou autres, seulement des objectifs forts.

## Table des matières

Sommaire .....	1
<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>I- La coopération décentralisée, un nouveau mode d'intervention en faveur du développement permettant la participation et la coordination d'acteurs multiples.....</b>	<b>5</b>
A. L'émergence et l'évolution multi partenariale de la coopération décentralisée.....	5
B. Exemples de mise en œuvre et modalités de fonctionnement de ces nouveaux partenariats multi acteurs .....	11
<b>II- Conséquences de cette nouvelle approche : une aide plus efficace et une gouvernance démocratique locale renforcée.....</b>	<b>16</b>
A. Une approche multipartenariale qui renforce l'efficacité de l'aide au développement ..	16
B. Le renforcement de la démocratie locale et la réappropriation des questions de développement par les populations concernées .....	21
<b>Conclusion.....</b>	<b>26</b>
Bibliographie .....	28
Annexes .....	29