

Réseau Enda Graf Sahel
BP 13069
Grand Yoff Dakar (Sénégal)



Boussole Stratégique n°X

***La coopération décentralisée :
Entre développement et politique ?***

Version novembre 2009

Marc Totté
Annemarie Van de walle

janvier 2006

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction. Justification de la production d'une boussole sur la coopération décentralisée..... | 3 |
| 2. Analyse du contexte..... | 5 |
| 3. Qu'est-ce que la coopération décentralisée ? | 11 |
| 3.1. Deux « modèles » de coopération décentralisée | 11 |
| 3.1.1. L'école française : le jumelage..... | 12 |
| 3.1.1. L'école européenne : l'ouverture aux autres familles d'acteurs et aux autres échelles | 13 |
| 3.2. La coopération décentralisée : élargir les manières de la concevoir ? | 15 |
| 3.3. Rôle et actions des collectivités territoriales : des normes aux faits | 17 |
| 3.4. Structuration des collectivités locales à l'échelle internationale..... | 19 |
| 3.5. Caractéristiques comparées de la coopération décentralisée et de l'aide au développement | 21 |
| 4. Traduction en projet politique, missions et axes d'intervention..... | 22 |
| 4.1. Notre projet politique | 22 |
| 4.2. Nos critères d'appréciation..... | 23 |
| 4.3. Nos missions | 23 |
| 4.4. Nos stratégies et axes d'intervention..... | 24 |
| 5. Pistes à creuser | 27 |

1. Introduction. Justification de la production d'une boussole sur la coopération décentralisée

La **coopération décentralisée** semble en passe de devenir une nouvelle norme en matière de développement. La Commission Européenne la considère « **comme une dimension de la politique européenne de développement** ». Le Sénat français vient lui de voter le 27 octobre 2005 une **proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée** en matière de solidarité internationale¹. Au niveau international se constituent des associations de Communes qui revendiquent une participation aux décisions politiques cette échelle et pourraient renouveler la diplomatie internationale.

Mais qu'est-ce que la coopération décentralisée ? Malgré le consensus apparent, des débats agitent le monde du développement sur l'intérêt de cet ancien concept remis au goût du jour par les processus de décentralisation et les normes de bonne gouvernance.

C'est pour y voir plus clair que nous proposons cette « boussole ».

Sur le fond les débats ne sont pas vraiment nouveaux : ils opposent défenseurs d'une **coopération technique** liée à l'aide au développement et même à l'humanitaire², et tenants d'une **introduction du politique** dans la coopération - 'politique' au sens noble du terme³ - favorisant les logiques de long terme par rapport aux processus gestionnaires de court terme, ainsi que l'articulation entre différentes catégories d'acteurs, privées ou publiques, selon leurs légitimités et compétences respectives.

Dans le premier cas – celui qui domine actuellement - l'apport est minime. **Il s'agit dans cette perspective « technique » de compléter la coopération 'traditionnelle'** - conduite soit à travers les organismes bilatéraux et multilatéraux, soit à travers les ONG et le monde associatif - par une coopération entre communes à travers le jumelage, tout en insistant sur la prééminence de ces dernières en termes de responsabilité et de légitimité à orchestrer les actions de développement. La démarche est parallèle plutôt que congruente et l'esprit de concurrence domine les débats : les discussions actuelles entre ONG et Communes européennes (et d'autres acteurs tels les syndicats, les fondations, etc.) autour de l'accès à certains guichets de la Commission Européenne ou de coopérations bilatérales font bien ressortir les intérêts qui se cachent derrière les discours.

Dans la perspective plus politique, l'intérêt du concept de coopération décentralisée est beaucoup plus conséquent et **porte sur les façons concrètes de créer des espaces publics et**

¹ Fait intéressant : le seul amendement à ce texte de loi a été rejeté. Il portait sur l'intégration d'une notion de durabilité aux actions ! « *L'objet de cet amendement est de favoriser des initiatives qui s'expriment dans une logique de durabilité dans l'appréhension de l'ensemble du processus de coopération décentralisée* » <http://ameli.senat.fr/amendements/2005-2006/29/accueil.html>

² Le fait que la nouvelle loi du Sénat français fasse clairement référence à la possibilité pour les acteurs en coopération décentralisée de faire de l'humanitaire n'est pas anodin. Il démontre encore une fois la confusion entre l'assistance humanitaire et la coopération au développement

³ Non pas politique partisane mais meilleure prise en compte des contextes politiques, des jeux d'acteurs, des intérêts divergents et des rapports de force. Toutes choses peu prises en compte par les développeurs de manière générale.

d'organiser au sein de ces espaces, la complémentarité entre différentes sources de légitimité, qu'elles ressortent de la sphère publique ou privée. A cet égard, le concept de coopération décentralisée peut se révéler très important. La **collectivité locale** n'étant plus pensée exclusivement en tant qu'institution, mais comme **cadre social** de proximité et cadre pour une gouvernance éthique. Sa dimension – entre l'Etat et la population - se révélant un bon compromis pour identifier et synthétiser l'expression des sensibilités locales avec l'aide des principaux acteurs locaux.

Dans cet esprit, la coopération décentralisée dépasse aussi le contexte local auquel elle est généralement associée, pour se penser comme **stratégie** permettant à tout individu ou groupe d'individus de mieux comprendre son apport au « collectif » et de mieux construire cette part pour un changement social et politique. Cela suppose de pouvoir associer le plus grand nombre à la régulation et de reconfigurer son apport en permanence au regard d'**enjeux** de société. Tout collectif pouvant être considéré, depuis la famille jusqu'à la planète, en passant par la monade, le village, la collectivité locale, la région, le pays. Et toute situation pouvant être enjeu de société : depuis le projet jusqu'aux institutions internationales, en passant par son organisation, le secteur, la filière...

C'est, on l'aura compris, cette perspective plus politique et sociale que retient le réseau ENDA-GRAF et Intermondes.

On verra cependant tout au long de ce ouvrage combien cela peut conduire à modifier les façons de penser et agir pour un véritable changement social et politique, dans la ligne de ce que notre réseau s'est donné comme défi⁴.

Au regard de cette attente, le travail se propose de :

1. Produire une analyse rapide du cadre mondial de la coopération au développement et des enjeux (intérêt mais limites aussi) d'une légitimation des collectivités locales
2. Analyser la coopération décentralisée à travers :
 - ses différentes acceptions (vision française et UE)
 - l'évolution de son cadre opérationnel (la mondialisation du réseau des CL)
 - ses contraintes vis-à-vis de « l'administration du développement » (l'exemple de la ligne CD de la CE)
 - ses limites et comment les contourner
3. Traduire notre vision de la CD en mission et stratégies à partir des pratiques d'ENDA-GRAF
4. Proposer des pistes pour un approfondissement

⁴ Voir à ce sujet ouvrage de base DE LEENER, P., NDIONE, S.E., MBAYE, M., RAYMOND, C. & MATTHIJS, Y. (2005). *Changement politique et social. Éléments pour la pensée et l'action*. Dakar (Sénégal) : ENDA GRAF Sahel Éditions, 305 pages.

2. Analyse du contexte

Le lecteur se reportera à l'ouvrage de base du réseau d'ENDA-GRAF Sahel sur le changement politique et social paru dans la même collection pour les questions générales relatives au contexte de l'Afrique subsaharienne.

2.1. La crise des anciens modèles de références

Notre propos ici est d'isoler et approfondir quatre points qui nous semblent avoir des répercussions fortes sur les façons de « penser » la coopération décentralisée et de la mettre en pratique :

- la crise des grands clivages géostratégiques qui oblige à penser les rapports en termes d'interdépendances - et donc de réciprocité - plus que de dépendance
- la crise des institutions et plus particulièrement de l'opposition entre société civile et pouvoirs publics qui introduit aux questions de gouvernance et de citoyenneté
- la crise de l'opposition marchand/non-marchand qui oblige à mieux penser les articulations entre le social et l'économique
- la crise du « développement »

- Crise des grands clivages géostratégiques, mondialisation et intégration régionale

L'opposition Nord-Sud, sur laquelle se fondait le tiers-mondisme, a vécu. Ces dernières années ont vu la fin de la guerre froide, l'élargissement de l'ensemble européen, la diversification accélérée des pays en développement, la globalisation économique, l'hégémonie des Etats-Unis, ainsi qu'une multitude de conflits régionaux. Elles ont vu également l'augmentation des inégalités de revenus dans nombre de pays au Nord comme au Sud et les phénomènes de violence qui y sont associés. Ces phénomènes touchent de plus en plus les régions du Nord en particulier les capitales. Au Sud des pays « riches » émergent. Certains comme la Chine et l'Inde comptent aujourd'hui parmi les pays partisans d'une libéralisation poussée. Ces évolutions rendent la nécessité d'une gouvernance internationale indispensable en même tant qu'elles la compliquent et en modifient les principes fondateurs. Le sacrosaint principe de libéralisation est de plus en plus critiqué par les économistes eux-mêmes dans leur hantise d'un envahissement des marchés occidentaux par l'Inde, la Chine, le Brésil. Petit à petit on se rend compte combien les pays sont inégaux face à la libéralisation et, plus fondamentalement encore, que les pays occidentaux ne seraient plus en position privilégiée face à certains « nouveaux tigres ». L'abandon du paradigme libéral de régulation par le marché risque cependant de se faire au profit d'une réalité déjà bien ancrée dans les pratiques : celle du protectionnisme.

Dans ce contexte, la création de grands ensembles régionaux intégrés prend une nouvelle importance. Or, à cet égard, force est de reconnaître que le potentiel d'intégration de la sous région ouest africaine demeure encore peu valorisé. Les institutions telles que la CEDEAO et l'UEMOA ont certes permis des avancées mais restent fortement déconnectées des dynamiques locales à l'œuvre notamment dans les espaces frontaliers ((ENDADIAPOL avril 2004). Ces formes de coopérations transfrontalières qui participent effectivement de la construction des espaces régionaux

par l'articulation entre les hommes les activités et les économies formelles des différents pays, restent le plus souvent informelles. Leur régulation à partir d'un Etat central apparaît source de nombreuses dérives frauduleuses.

La décentralisation, en ouvrant de nouveaux cadres de gouvernance à une échelle beaucoup plus locale, offre une nouvelle opportunité de rapprochement entre enjeux macro et contextes micro ou méso. Ces collectivités locales constituent le premier niveau de construction à partir duquel devraient s'élaborer les ajustements nécessaires entre les politiques locales, nationales et régionales.

La coopération entre ces collectivités et entre les acteurs au sein de ces cadres, constitue un nouvel enjeu particulièrement important dans ce contexte. La montée en force de ces collectivités locales à l'échelle internationale, à travers des organisations comme IULA et Cités Unies, pourrait offrir de nouvelles opportunités de négociation. Elle rompt, en théorie tout au moins, avec deux pratiques historiques de la coopération : celle à travers les budgets des Etats et celle transitant par les acteurs de la société civile en dépit bien souvent de tout cadre intégrateur. Elle offre donc de nouvelles perspectives d'articulation entre acteurs privés et publics, pour autant que soient levées les oppositions de « corps ».

- **La nécessité de dépasser l'opposition société civile – pouvoirs publics (et l'assimilation ONG- société civile)**

Par pouvoirs publics il faut entendre les collectivités locales autant que les administrations déconcentrées à l'échelle locale. Les communes et communautés rurales si elles ne sont pas « l'Etat », sont bien des pouvoirs publics, dont les élus sont sanctionnés par les mêmes principes de démocratie représentative et dotés de compétences fortes. Les services déconcentrés disposent eux d'une légitimité technique et d'une capacité de sanction (les services forestiers par exemple). Ces acteurs ne doivent pas être confondus avec la société civile.

Pour autant, les oppositions entre ces pouvoirs publics et la société civile apparaissent inopérants dans bien des situations. Si l'approche dualiste pouvait s'expliquer au regard de la nature totalitaire de l'Etat (à l'Est) et autoritaire (en Afrique) jusqu'au début de la vague de démocratisation (Otayek 2004⁵), la période actuelle incite à penser enfin les rapports en termes de co-existence : « *Quoi qu'il en pense, l'Etat pèse fût-ce en creux, sur la société civile et celle-ci se définit par rapport à lui, fut-ce pour s'en affranchir ou marquer son autonomie à son égard. (...) Loin d'être exclusives l'une de l'autre, société civile et société politique s'interpénètrent* » (Otayek) Le gouvernemental et le non gouvernemental entretiennent des relations étroites, volontairement ou de fait.

Par ailleurs, la montée en force du secteur associatif sur les espaces laissés vacants d'un Etat « ajusté » n'a pas fondamentalement répondu aux problèmes de pauvreté et d'inégalités. Avec le recul, de nouvelles questions apparaissent quand à la capacité de ces associations et ONG à créer du lien social et produire du bien public à travers leurs services. Ce serait même selon certains (Otayek, op.cit.) la vraie question du moment : « *On touche là le problème majeur auquel se heurte toute politique de renforcement de la société civile, à savoir l'identification des ONG réellement*

⁵ Otayek et alii Avril 2004 Les sociétés du Sud en question DGCID, coll. Etudes p. 13

créatrices de lien social, attachées à la réalisation d'un bien commun, privilégiant un mode démocratique de fonctionnement interne, et combinant efficacité et représentativité ». Un certain nombre d'études menées dans différents contextes (Otayek op. cit., Totté, Dahou, Billaz 2004) montrent une tendance au développement d'effets pervers qui ont pour nom atomisation, localisme, fragmentation, voire même violences et témoignent du manque de capacité à créer les nécessaires articulations avec les pouvoirs publics afin de sécuriser les investissements et de réguler les intérêts divergents.

C'est moins ici les capacités des ONG qui sont en cause que les mécanismes d'une coopération au développement qui, par sa pratique plus que par principe, privilégie le clientélisme à travers un partenariat étroit. Dans un contexte où les moyens et capacités d'action des organisations non-gouvernementales sont de plus en plus dépendants de financements restreints ou réorientés (sur l'urgence et le sécuritaire), on assiste à la difficulté de créer ou renforcer localement une communauté d'appartenance autour de services communs, chaque association recherchant « son » appui particulier et chaque coopération développant « son » espace et ses normes d'intervention.

La mobilisation du cadre communal apparaît donc bien un enjeu fort : la fourniture de services publics stables et accessibles au plus grand nombre à travers l'articulation des différentes forces en présence, qu'elles soient publiques ou privées.

Mais cette dépendance vis-à-vis des financements incite aussi à son tour, à revoir la traditionnelle opposition entre marchand et non-marchand.

- **La nécessité de dépasser l'opposition marchand – non-marchand : l'économie sociale**

L'aide est devenu un business. Dans la pratique, les logiques qui déterminent ses services et ses actions, si elles ne sont pas dictées par la recherche de maximisation du profit, obéissent aux mêmes règles de survie institutionnelle, d'efficacité et de mise en concurrence des acteurs. Les ONG seraient-elles des "entreprises privées à but non lucratif" ?⁶

L'économie sociale se veut une alternative basée sur des pratiques concrètes trop rapidement qualifiées d'informelles. Dans sa pratique, elle se fonde sur l'idée d'entrepreneuriat social, c'est-à-dire de capacités à mobiliser et articuler différentes compétences, à partir d'activités concrètes, permettant de combler un vide dans le tissu socio-économique (par exemple manque de services de formation informatiques adaptés aux analphabètes ou aux personnes âgées ; manque de services financiers adaptés aux populations les plus pauvres ; ...)

- **Crise du « développement »**

L'aide au développement reposant sur des logiques projets semble avoir fait son temps, même si dans la pratique elle demeure généralisée.

⁶ Marc Lévy, communication pour les 25 ans du COTA

Par projet nous entendons ici le projet de développement au sens que lui donne la coopération au développement, incluant également la figure du programme, mais nous le distinguons d'autres formes de projets : « projet de loi », « projet personnel », « projet pédagogique », « Projet de société »⁷, ...

Le projet de développement se distingue fondamentalement des autres parce qu'il met en présence des acteurs provenant d'univers différents, selon des modalités étroitement codifiées qui sont autant de *clôtures* : temps d'action courts (idem pour le programme, dimensionné rarement sur plus de 5 ans), espaces limités (périmètre hydro-agricole, quartier, village-terroir), catégories d'acteurs étroitement sélectionnées (groupements, associations), objectifs définis *a priori* (excès de prévision), rapports de partenariat « sous tutelle », etc.³

Si ces logiques se prêtent relativement bien à la mise en œuvre de certaines « opérations » de développement, elles sont inappropriées à tout ce qui relève de l'innovation technique ou sociale : « *On a très souvent défini le management de projet comme un carcan qui certes apporte de la sécurité au développement des projets industriels classiques mais s'applique mal à la dynamique et à la complexité spécifiques aux projets innovants. En effet, le management oblige souvent à une démarche strictement planifiée, qui impose la définition préalable d'objectifs rigoureusement définis, le choix d'une stratégie organisationnelle, figée dès le début du projet, et appliquée tout au long de son développement avec traitement des "anomalies" rencontrées. Toute cette rigueur impose une rigidité qui s'allie mal avec la nécessité d'évolution et d'irruption de nouveaux objectifs dans les projets innovants.* »⁸

Dans le domaine de l'aide au développement cependant, des normes, des cadres se sont imposés, établissant tout un univers de valeurs, sur les façons de bien penser et d'agir le développement :

- la gestion du cycle du projet, qui fait reposer le succès d'une opération de développement sur l'importance de l'identification préalable, sur les évaluations de « réorientation » (à mi-parcours ou en fin de projet) ;
- son instrument, le cadre logique, qui fait reposer ce succès sur le degré de détail des prévisions en termes d'activités, de résultats attendus, d'indicateurs et sur leur cohérence interne
- un certain nombre de logiques prévalentes, comme notamment le fait de toucher le plus directement possible les populations... organisées collectivement ; ...

Or, si ces cadres, outils et logiques sont des supports dont l'utilité ne peut être niée dans l'absolu, leur importance grandissante conduit à certaines dérives - des « effets système » - par rapport aux **capacités à créer des perspectives communes**.

→ la nécessité de penser la coopération au développement selon des perspectives nouvelles, débarrassées des oppositions qui verrouillaient les façons de penser.

⁷ Il ne s'agit donc pas de nier l'importance du « projet » de manière générale, notamment dans ces vertus émancipatrices et anticipatrices. Mais de reconnaître combien il est le produit d'un contexte particulier dans le cas de l'aide.

⁸ Fr. Perrier, Une méthode pour innover en coopérant (http://www.mrct.cnrs.fr/docs/FP_AFITEP.pdf)

2.2. L'essor de nouveaux dogmes

La seconde réflexion concerne de nouveaux modèles qui émergent prônant l'exacerbation de modèles individuels. Plusieurs sources, dont certaines tout à fait honorables, portent ces idéologies :

- certains travaux de l'école de Palo Alto (symbolisés par la PNL)
- l'église de scientologie
- de nombreuses techniques de management

Les maîtres-concepts de ces idéologies sont très « positifs » en apparence : émancipation, créativité, autonomie, participation, motivation, épanouissement,...

Ces concepts se fondent cependant sur des idées libérales de valorisation de l'individu dans le travail, cet épanouissement étant censé dépendre essentiellement de ses capacités et de sa motivation. Fondamentalement, ce genre d'idéologie apolitise toute situation sociale. Elle expurge les contextes des enjeux de pouvoir consubstantiels à toute société humaine (de la famille aux institutions internationales). Elle nie l'intérêt et l'importance du conflit comme vecteur de changement⁹.

Le Goff voit dans l'évolution actuelle vers toujours plus d'autonomie et de recherche « d'attestation de soi », un risque majeur : *« Au cœur des sociétés démocratiques existe un phénomène de désagrégation qui se développe en dehors de tout projet collectif, de toute organisation précise, et parcourt l'ensemble de la société comme une maladie contagieuse qui ne rencontrerait plus d'obstacles à son extension, le corps social paraissant globalement trop fatigué et usé pour pouvoir y faire face »*. Cette entropie serait liée, selon Le Goff, à une crise des représentations sociales depuis la révolution française jusqu'aux dernières guerres et de l'expérience du totalitarisme, avec comme point d'orgue Mai 68. La société en montrant ce qu'ont été les totalitarismes passés – et sans en expliciter les raisons historiques et culturelles – a progressivement développé un doute profond quant aux capacités émancipatrices effectives de notre culture : *« Nous comprenons maintenant que les sommets de l'hystérie collective et de la sauvagerie peuvent aller de pair avec le maintien, et même le renforcement, des institutions, de l'appareil et de l'éthique de haute culture »* (Steiner 1973 cité par Le Goff). Cette évolution a abouti à l'intériorisation d'un sentiment diffus de culpabilité qui paralyse toute affirmation claire de l'interdit et de l'autorité, toute parole énonçant des propositions et des décisions, toute action tranchant parmi les possibles. Tous les repères symboliques du pouvoir ont donc tendance à être rejetés. Dans les organisations, les écoles, les ministères, les nouvelles méthodes du management prônent l'autonomie, la créativité, la participation, la concertation, etc... dans une dilution des responsabilités très préoccupante. La société semble s'enfermer dans une « idéologie de la modernisation » qui s'auto-légitime et participe à une fuite en avant dans un relativisme généralisé, le refus de toute autorité et **« la dénégation et le rejet de la division interne »** (Lefort). Cette dénégation de la division n'est pas placée sous le signe de l'autorité et de l'unité, mais porteuse d'une vision chaotique et éclatée de la société.

⁹ Cf le concept de « gestion du conflit » typique de l'idéologie du management qui ne conçoit pas que le conflit puisse être positif. C'est la violence qu'il faut « gérer »...

Au contraire, selon Le Goff, la citoyenneté suppose de rompre avec la fantasmagorie du pouvoir pour reconnaître l'importance centrale des Etats et des institutions dans les sociétés démocratiques, en cherchant à approfondir l'implication du plus grand nombre dans les affaires de la cité. Mais cela suppose, nous dit l'auteur, de reconstituer, au delà des règles procédurales nécessaires à la discussion dans une société pluraliste, des **conditions et des références communes**. La reconnaissance des positions et des singularités de chacun, des contradictions et du conflit présuppose **une commune appartenance**.

2.3. Une phase de transition dont l'issue n'est pas certaine

Nous sommes manifestement dans une période de transition qui se manifeste par l'éclatement des anciennes idéologies et la production de nouvelles parfois quelque peu paradoxales. On peut reconnaître, à travers l'appel à une meilleure gouvernance, à plus de citoyenneté, de nouvelles exigences :

- d'articulation entre l'individu et le collectif
- d'interpellation des acteurs en développement dans leurs capacités à construire ces articulations quels qu'ils soient
- de revendication par rapport à la nécessité de mieux reconnaître les interdépendances entre « mondes » et entre « idées »

Les enjeux de cette phase de transition sont simultanément (1) de concevoir les relations entre acteurs du développement toutes catégories confondues et (2) de se doter d'instruments pour les gérer.

Ces enjeux peuvent paraître contradictoires : alors que dans un premier temps il s'agit surtout de sortir des oppositions catégorielles et corporatistes, il s'agit aussi dans un second temps de reconnaître combien les intérêts peuvent être divergents et parvenir à forger des compromis dynamiques.

La décentralisation offre un nouveau cadre permettant de mieux gérer ces enjeux : la collectivité locale.

La collectivité locale - qu'elle soit communale ou pensée à d'autres échelles régionale ou départementale (selon les pays) – doit être reconnue comme d'importance stratégique à au moins deux niveaux :

- **dans la mesure où elle permet de re-territorialiser les enjeux de développement, c'est à dire de les inscrire dans des cadres géographiques précis, dotés de spécificités particulières qu'elles soient physico-naturelles (la « région » de Thiès), économiques (des espaces transfrontaliers) ou culturelles**
- **dans la mesure où elle rapproche le politique du citoyen.**

La coopération décentralisée conçoit donc la collectivité locale comme un espace de cohérence facilitant la construction d'articulations entre famille d'acteurs et, de proche en proche (de CL à CL), entre échelles, depuis le local jusqu'au global.

3. Qu'est-ce que la coopération décentralisée ?

Différentes perceptions de la coopération décentralisée existent :

- la CD en tant que jumelage entre une collectivité du Nord et une collectivité du Sud
- la CD en tant que forme de partenariat entre une catégorie particulière et son homologue au Sud (entre syndicats, entre organisations paysannes, entre entreprise)
- la CD en tant que coopération permettant à l'Etat d'intégrer certains acteurs décentralisés dans la mise en œuvre de programmes
- la CD en tant que source de financement direct pour la société civile (notamment ONG) sans l'ingérence de l'Etat
- la CD en tant que nouvelle dénomination des programmes de micro-réalisations
- la CD en tant que nouveau partenariat entre acteurs privés (entreprises) et acteurs étatiques
- la CD comme nouvelle façon de penser le développement et d'articuler le rôle des individus et des différentes catégories d'acteurs à différentes échelles en partant de la collectivité locale.

Nous retiendrons la première et la dernière de ces définitions. La première parce qu'elle est la plus fréquente, la dernière parce que c'est celle qui offre le plus de perspectives intéressantes. Les autres présentent peu d'intérêt.

Ce que l'on se propose de faire ressortir dans la présentation de ces deux modèles et de leur évolution, ce sont surtout les tensions entre des conceptions technico-gestionnaires de développement et des conceptions plus politiques. L'enjeu en définitive de la coopération décentralisée est bien l'articulation entre ces deux pôles.

3.1. Deux « modèles » de coopération décentralisée

Il y a fondamentalement deux écoles :

- celle française qui réduit la coopération décentralisée à la coopération entre collectivités locales.
- celle de la Commission européenne, portée par une ligne pilote du même nom, qui élargit la notion à l'ensemble des catégories d'acteurs et en fait une nouvelle façon de penser le développement : « visant à placer les acteurs au centre des processus de coopération, en leur déléguant la gestion des actions qui les concernent, en négociant avec eux des programmes d'appui, en accompagnant leurs apprentissages. » (A. Simon)

3.1.1. L'école française : le jumelage

La pratique des jumelages entre collectivités locales est née dans l'après-guerre de la volonté de développer des liens d'amitié avec les populations des communes allemandes puis, pendant la guerre froide, avec celles des communes des pays d'Europe de l'Est. Les jumelages se sont d'abord développés en Europe. Ils constituent alors principalement des cadres d'échanges culturels. Grâce à cet acte politique fort que constitue le jumelage, les élus locaux veulent poser les bases d'une nouvelle construction européenne, dont le dialogue entre les citoyens serait la pierre angulaire.

Ce jumelage culturel est défini en 1957 comme *"le lien qui unit, dans un esprit d'égalité et de réciprocité, des populations entières de deux ou plusieurs pays différents en vue de favoriser le contact des personnes, l'échange des idées, des techniques, des produits. (...) Il est un instrument de culture populaire et de formation civique internationale (...) et il ne saurait être détourné de son objet à des fins personnelles ou partisans ou politiques"*. (La Charte des villes jumelées, Aix-les-Bains, 1957)

Dans les années 1970, les jumelages changent de nature lorsque des communes s'engagent dans des actions concrètes de solidarité avec en particulier des localités des pays sahéliens. Les "jumelages-coopération" se développent avec l'appui de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (aujourd'hui Fédération Mondiale des Cités Unies) et le Comité National de Jumelage français (aujourd'hui Cités Unies France). Cette forme du jumelage apparaît avec l'accès à l'indépendance des pays africains et l'émergence du Tiers-Monde sur la scène internationale. Expression d'une solidarité Nord-Sud, les jumelages-coopération unissent des collectivités locales de pays "industrialisés" et de pays "en voie de développement" afin d'établir une nouvelle forme de coopération, privilégiant les rapports humains. Les jumelages-coopération associent donc au concept de paix, celui de développement. »

Ce changement de nature est cependant important à reconnaître : ce sont autant les attentes que les façons d'y répondre qui sont transformées dans un contexte – « l'aide au développement » - où les différences, culturelles économiques et politiques, sont fortes et conditionnent les principes d'égalité et de réciprocité qui fondent l'esprit du jumelage. Par ailleurs, la référence à la centralité de la collectivité territoriale est reconnue comme excluant les autres catégories d'acteurs.

3.1.1. L'école européenne : l'ouverture aux autres familles d'acteurs et aux autres échelles

La coopération décentralisée version UE vise à 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.

Cinq critères fondamentaux la définissent :

1. **la participation active de toutes les familles d'acteurs**, dans un processus interactif de dialogue et de coopération, au cours duquel chaque acteur doit essayer d'intégrer les perceptions des autres afin de mieux comprendre ses positions.
2. **la recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre les différents acteurs**, impliquant une co-responsabilisation des acteurs par rapport au développement
3. **une gestion décentralisée**, dans le respect des principes de subsidiarité et de démocratie
4. **l'adoption d'une approche processus**, le processus étant défini par un ensemble d'actions qui produisent des transformations successives qui aboutissent à un changement durable par rapport à la situation initiale.
5. **la priorité donnée au renforcement des capacités et au développement institutionnel**

Elle peut ainsi s'appliquer prioritairement à (A. Simon) :

- l'appui au processus de décentralisation, visant à l'émergence de systèmes de gouvernance locale légitimes et efficaces (renforcement de collectivités locales, promotion de systèmes de gestion participative du développement local, renforcement des capacités de la population à participer à ces nouvelles institutions, construction de nouvelles relations avec l'État et ses services déconcentrés) ;
- l'appui à des initiatives et dynamiques de développement local, permettant d'assurer la cohérence d'actions ponctuelles dans un cadre territorial déterminé (espaces de concertation et d'action entre différents groupes d'acteurs, appui à la formulation et à la mise en œuvre de plans locaux de développement, mise à disposition de fonds souples pour renforcer les initiatives et dynamiques sociales entreprenantes) ;
- l'appui au dialogue politique et social en vue d'assurer la participation en amont des acteurs décentralisés dans la formulation des politiques et la programmation de l'aide (mise en réseaux d'acteurs décentralisés, renforcement des capacités des acteurs à participer au dialogue, promotion de processus et de mécanismes de dialogue formels et informels).

« Pour reprendre une terminologie usitée, la coopération décentralisée n'est pas un « instrument supplémentaire » mais un « état d'esprit » et un « mode de faire ». On peut « faire » de la coopération décentralisée avec presque tous les instruments du système de coopération européen » (A. Simon).

Il faut donc reconnaître deux éléments essentiels de différenciation : l'ouverture aux **autres familles d'acteurs** que les collectivités locales et aux **autres échelles** que le local. Le changement d'échelle est cependant peu considéré et l'on en reste souvent dans les agences (CE mais aussi PNUD et Banque Mondiale) à une acception réduite au local.

Le grand paradoxe de ce concept est que s'il appelle à concevoir autrement les façons de penser et de faire du développement, dans la pratique les agences n'ont pas modifié leurs procédures pour en permettre la mise en œuvre.

Anne Simon (ECDPM, 2000¹⁰) relève différentes contraintes majeures, la plupart liées au maintien d'une culture de méfiance :

- Le passage de l'aide projet à l'aide processus
Ce passage nécessite une connaissance fine des équilibres et relations de pouvoir au niveau local, du paysage socio-politique, institutionnel, économique (...). Les missions trop courtes, le recours à des bureaux extérieurs au pays, la fin des relations avec les experts lorsque ceux-ci ont terminé l'exécution de leur contrat ne permettent en général pas de disposer d'une analyse suffisamment poussée et d'un système d'appui adapté à la dynamique locale.(...)
- Les contraintes liées à l'intermédiation financière.
Lorsqu'il n'existe pas d'organisme ou de mécanismes financiers d'appui aux collectivités locales, les concepteurs des programmes font appel à une structure d'intermédiation financière sélectionnée par procédures d'appel d'offres (structures privées) ou d'appel à propositions (ONG). Un diagnostic¹¹ a montré que l'intermédiation à travers des institutions privées sélectionnées par procédures d'appel d'offres ou appel à propositions (ONG) pouvait conduire à des mécanismes de substitution et de désresponsabilisation des collectivités et ne facilite pas par ailleurs l'apprentissage de la gestion financière d'un budget local de développement.
- Les contraintes budgétaires et du contrôle a priori.
Généralement la définition de budgets trop contraignants où la bonne exécution annuelle du projet est jugée sur la base de l'exécution budgétaire prévue rend difficile l'adaptation du projet à des processus évolutifs.
- Les confusions créées par la multiplication des règles de financement et des procédures de passation des marchés. Aux distorsions induites par la variété des mécanismes de financement et de contrôle, il faut ajouter la multiplicité des procédures de passation de marchés imposées par les différents bailleurs.

Les principes défendus par le Coopération Décentralisée version UE restent globalement valides. Mais conçus dans un cadre particulier, celui de la CE avec ces contraintes de procédures et ses exigences de décaissement, elles restent parfois en retrait de nouvelles exigences :

- celle d'une plus grande « **implication** » auquel le concept de participation ne rend plus assez compte. Celui de **co-responsabilisation** pouvant renouveler les approches
- celle d'une **expérimentation** (impossible à concevoir dans le cadre des procédures de la CE)
- celle des **droits et devoirs du citoyen** (qui se substituent aux « besoins » du « pauvre »)
- celle d'une **autonomie financière** (les discussions sur ce point n'ont pu aboutir dans le cadre de la CE)
-

¹⁰ Simon A. 2000 *Coopération décentralisée: institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans la gestion de la CE* (id: 13747) (http://www.ecdpm.org/pubs/dp17_fr.htm)

¹¹ Calame, P. 2000. *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement : un processus collectif de diagnostic et de propositions*. (Document de travail, 11). Paris: Fondation Charles Léopold Mayer. (voir également les archives et fiches d'expérience sur le site <http://www.ue-acp.org>)

Ces concepts méritent donc d'être encore un peu « travaillés » comme se propose de le faire le sous-chapitre suivant. La dimension « citoyenne » mérite un accent particulier en ce qu'elle invite à penser les attentes de l'individu en lien avec ceux de sa société.

3.2. La coopération décentralisée : élargir les manières de la concevoir ?

Le concept de CD articule deux notions importantes à éclaircir : celle de co-opération et celle de décentralisation

La **co-opération** selon le dictionnaire Larousse est, au plan économique, « *une méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une entreprise où les droits de chacun à la gestion sont égaux et où le profit est réparti entre les seuls associés au prorata de leurs activités.* » Il s'agit d'une action de collaborer qui rapportée à l'international est, selon le même dictionnaire « *une politique d'aide économique, technique et financière à certains pays en développement.* ». La co-opération s'opposerait donc à « l'aide » en ce qu'elle recherche plus d'équité, de réciprocité dans le partage des décisions et des ressources entre « co-opérants » : chacun attendant de l'opération un avantage matériel et/ou symbolique ; chacun attendant de l'autre quelque chose ; chacune des parties apportant donc cette chose. Il importe cependant de considérer que l'extension de cette notion à la sphère du développement pose deux questions : la question des interventions non-marchandes et celle de la recherche du bien collectif. En ce qui concerne la tension « profit/non-profit » il faut reconnaître que « *les interventions en développement (et plus largement les interventions sociales, au Nord comme au Sud), ont ceci de spécifique que ceux qui financent ne sont pas les bénéficiaires, ce qui pose de difficiles questions de régulation : ce n'est pas une logique marchande qui peut les réguler. Les deux « clients » ont des logiques et des exigences différentes. Il faut donc savoir construire des compromis dynamiques entre ces deux logiques* » (Lavigne-Delville, contribution à une note de discussion¹²). Mais fondamentalement cette définition pose bien la question de l'accès aux droits de distribution des « profits » (ceux-ci pouvant être définis de bien des manières, notamment comme le fait ENDA-GRAF, en mettant l'accent aussi sur les ressources symboliques). La question de la tension entre opérations individuelles ou collectives est peut-être encore plus importante : la co-opération que l'on recherche porte plus sur l'articulation de différentes opérations et différents registres de légitimité que sur la promotion d'une multitude d'actions plus réciproques. Il s'agit fondamentalement de s'opposer à la mise en concurrence des acteurs, des défis, des échelles de régulation,... pour promouvoir des démarches de mise en synergie et des logiques de complémentarités.

la **dé-centralisation**, qui :

- au sens strict (juridique) redéfinit les pôles de décision et la « centralité » autour des collectivités locales qui deviennent garantes de la régulation des intérêts et de l'articulation des forces sur leur territoire
- au sens large (sociologique), multiplie les pôles de décision et redéfinit la gestion des processus de décision entre ces « pôles », à la fois au plan vertical (collectivités locales, agences, versus Etat central) et au plan horizontal (entre pouvoirs publics et organisations « privées »). Cette dimension alliant démocratie électorale et démocratie participative est

¹² dans Totté, Hadjaj 2004 Enjeux généraux du débat sur le co-financement ONG et sur l'évaluation-capitalisation appréciation de l'impact. Note de discussion du séminaire de Paris COTA/F3E, 47 p.

explicite dans nombre de documents sur les enjeux et les attentes des processus de décentralisation en termes de démocratisation. Dans sa version sociologique, la décentralisation questionne aussi les relations entre pouvoir et autorité en tous lieux depuis la famille jusqu'à la planète.

Il reste des ambiguïtés dans nos façons de percevoir la décentralisation selon ces deux acceptions qui influent sur les façons de concevoir la coopération décentralisée. Il peut être important d'introduire ici deux notions importantes permettant de mieux se situer : celles de redevabilité (ou d'imputabilité) et de légitimité.

Fondamentalement un enjeu de la décentralisation est de rompre avec **l'impunité** quasi généralisée de l'aide au développement liée à la multiplicité des centres de décision et aux déstabilisations des institutions qu'elle occasionne. De ce point de vue la co-responsabilité peut aussi, en l'absence de tout régulateur suffisant, être synonyme de déresponsabilisation collective.

L'enjeu est aussi de **légitimer**, par le local, le rôle d'un Etat qui n'a jamais réellement été porté par des dynamiques sociales locales et est le produit d'addition et d'alternances de pouvoirs différents. *« Elle est le produit d'une accumulation d'institutions, créées à des époques diverses, les nouvelles formes de pouvoir politique ou de légitimité n'éliminant pas les précédentes, mais s'y rajoutant en les réorganisant »* (Jacob J.P.).

La question est de savoir quel rôle accorder aux nouvelles institutions que sont les collectivités locales. S'il faut reconnaître des fonctions différentes selon les catégories d'acteurs et en particulier le poids déterminant du pouvoir « élu » dans la régulation des intérêts et en définitive dans la redevabilité vis-à-vis des populations. Cela suppose cependant de bien faire la part des choses entre normativité (ce qui est bien, ce qu'on devrait faire) et factualité (ce qui se pratique, ce qu'il est possible de faire). Lorsque l'on connaît les difficultés rencontrées (factionnalisme politique, manque de compétences, manque de moyens, etc...) pour que les élus jouent effectivement leur rôle au niveau local et a fortiori à une échelle internationale, la réponse à cette question ne peut être dogmatique. **L'enjeu en définitive est plus de réhabiliter l'espace public que de garantir par des lois la crédibilité des collectivités du Sud.**

L'articulation entre les deux notions de « coopération » et de « décentralisation » ouvre donc des perspectives nouvelles qui dépassent leur acception classique :

1. **institutionnelles et politiques : il s'agit de contribuer à améliorer les processus de décision sur des bases plus réciproques, reconnaissant les prérogatives de chacun et garantissant une meilleure responsabilisation de chacun aux résultats**
2. **techniques et organisationnelles : il s'agit également construire ce rapprochement entre acteurs privés et publics à quel que niveau que ce soit, en partant « d'opérations » concrètes (par exemple le développement de certains services) favorisant la construction d'un bien commun**
3. **sociales et identitaires : les deux axes précédents devant faciliter la création ou le renforcement d'une communauté d'appartenance, d'une citoyenneté d'attitude¹³ du local au global, dépassant les particularismes mais s'appuyant sur des identités assumées plutôt que rejetées.**

A partir de là, il est possible de questionner la place des collectivités locales, sur lesquelles s'appuie tout processus de coopération décentralisée.

¹³ Par opposition à une citoyenneté de résidence.

3.3. Rôle et actions des collectivités territoriales : des normes aux faits

L'importance des collectivités locales dans l'APD reste relativement faible par rapport à celle des ONG mais elle tend à progresser régulièrement (voir encadré).

Selon un spécialiste de la question, Bernard Husson¹⁴, les collectivités territoriales du Nord interviennent surtout dans les domaines de « l'aide solidarité » (envoi d'objets en nature : livres, matériel médical, matériel de transport, etc.) et pour le financement de petites infrastructures (puits, écoles, centres de santé, etc.). Elles s'ouvrent lentement à la coopération pour le développement en appuyant la mise en place de mutuelles de santé, la formation professionnelle, la gestion de services urbains, la mise en place de zones artisanales, etc.

Toujours selon Husson, dans de trop nombreux cas ces collectivités locales ne se démarquent pas de la logique traditionnelle du « projet ». Elles s'intéressent plus à l'équipement du dispensaire qu'à l'organisation du système local de santé; à la construction d'une école qu'à son insertion dans le contexte social; au coût direct des projets qu'à la mise en place de dispositifs pérennes de financement du développement local; autrement dit à la réalisation d'infrastructures plus qu'aux dispositifs et procédures assurant leur reproduction. De ce point de vue, les collectivités territoriales reproduisent les mêmes pratiques et souvent les mêmes erreurs que beaucoup d'ONG à leur naissance.

Au sud, leurs consoeurs ne disposant que rarement des ressources permettant de proposer des politiques territoriales différentes et n'ayant le plus souvent pas compétence pour collecter l'impôt local, dépendent beaucoup des transferts de l'État. Que la demande de financement soit beaucoup plus forte que l'offre des collectivités françaises n'a donc rien pour surprendre ! Cette situation peut créer de fortes disparités. En effet, comme l'explique Husson, la « notoriété » internationale du maire local, en raison de sa formation à l'étranger, de son appartenance à des réseaux internationaux d'ONG, de ses bonnes relations avec des membres d'une ambassade, etc., est déterminante. En revanche, une collectivité sans renom, dirigée par un maire maîtrisant mal une langue internationale, sans réseaux de relations, ne peut guère espérer nouer des relations de long terme avec une collectivité du Nord.

Or, au lieu de reproduire des actions que d'autres organismes peuvent soutenir, les collectivités locales ont un rôle spécifique à jouer en portant leur effort sur des appuis institutionnels indispensables à la structuration des sociétés. Ces domaines d'appui sont de

Bien qu'il soit difficile de risquer une estimation du volume global des fonds transférés par les collectivités territoriales, en raison de l'éclatement et de l'imprécision des sources d'information, la fourchette de 1,4 à 1,6 milliard de francs est avancée; somme qu'il faut comparer au 1,8 milliard collecté par les organisations non gouvernementales² et aux 33 milliards actuels de l'aide publique française. À ces ressources mobilisées par les collectivités territoriales s'ajoutent, quand elles les sollicitent, les cofinancements de l'État. Ils varient entre 60 et 65 millions de francs par an depuis 1996 (63 millions pour 1999), après être passés, en suivant une tendance irrégulière, de 25 à 55 millions entre 1991 et 1995. Ces cofinancements représentent environ un tiers du montant total des opérations concernées. Au regard de l'aide publique au développement (APD), le volume financier mobilisé par la coopération décentralisée reste donc très modeste: moins de 0,15 % de l'APD. À titre de comparaison, la part transitant par les ONG, elle-même peu importante, représente moins de 1 % de l'APD. (Husson 2000)

¹⁴ Husson 2000, L'action des collectivités territoriales, in Revue Esprit juin 2000

mieux en mieux identifiés : aider les collectivités locales à se constituer en interlocuteur institutionnel des associations et non à se penser comme une association supplémentaire ; contribuer à instaurer une notion de service public ; aider à prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires ; favoriser une attention des techniciens des services publics nationaux aux demandes des populations ; inciter à l'élaboration de plans locaux de développement ; travailler en concertation avec l'Etat ; bâtir des systèmes de fiscalité locale, etc.

De ce point de vue, poursuit Husson, la coopération décentralisée reste une idée généreuse mais idée inachevée. Elle devrait être « *un des moyens de rénovation de la coopération en faveur du développement et un outil efficace pour soutenir les processus de démocratisation dans les pays où cette dynamique est engagée* ». Mais peut « *totalelement échapper à cette perspective; servir de substitution au désengagement des Etats, se réduire à une nouvelle procédure et de nouveaux « guichets» de financement, favoriser l'émergence de potentats locaux peu soucieux de développement dans leurs pays. Pour être un outil d'appui au développement, la coopération décentralisée doit satisfaire à des conditions précises qui ne sont ni mentionnées dans la loi de 1992, ni aujourd'hui suffisamment affirmées dans la réforme de la coopération française.*

Les collectivités locales sont des institutions pérennes qui ont des équipements à réaliser et des services publics à faire fonctionner dont la durée de vie n'est pas limitée dans le temps. L'objet de la coopération décentralisée n'est donc pas de soutenir des projets qui par définition relèvent d'un dispositif institutionnel et financier particulier, elle est à penser comme un système à plusieurs niveaux dont la finalité est d'accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique des pays qui mènent une politique en ce sens. »¹⁵

Husson précise encore que ce n'est pas la multiplication des partenariats ponctuels entre collectivités du Nord et collectivités du Sud qui générera des dynamiques de développement et favorisera les mouvements de démocratisation. Qu'elle ne pourra avoir une quelconque « efficacité » que si elle se présente comme un ensemble cohérent vis-à-vis de chaque pays et si ces pays définissent une politique claire d'appui extérieur à leurs propres collectivités.

Les collectivités locales trouveront leur place dans le processus de développement dans la mesure où elles participeront à la construction de l'intérêt général, consolideront avec leur État la formulation d'un « vivre ensemble » et par conséquent, dans la mesure où elles concourront à faire reconnaître dans la sphère publique, l'action des groupes organisés qui gèrent des fonctions communes.

L'écart entre ces attentes et les actions réelles reste cependant important.

Si l'action des collectivités du Nord peut contribuer à construire la crédibilité des collectivités du Sud en les aidant à se penser et se structurer comme collectivités publiques comme on peut l'espérer avec Husson, cela ne se fera pas sans modifications sensibles des pratiques et logiques d'action et sans qu'elles ne soient en particulier construites en complémentarité avec les politiques nationales.

¹⁵ Souligné par nous

A cette étape une question importante est de savoir si les structures de représentations des collectivités territoriales qui investissent l'échelle internationale sont susceptibles d'accompagner ce changement.

Les faiblesses rencontrées à propos du local posent aussi la question de la pertinence que peuvent avoir de telles organisations transnationales à d'autres échelles

3.4. Structuration des collectivités locales à l'échelle internationale

Les collectivités locales disposent aujourd'hui d'une représentation à l'échelle internationale, appelée CGLU (UCLG en anglais).

Cette organisation se présente comme la voix des gouvernements locaux et tente à la fois de promouvoir leurs actions et de renforcer leurs capacités.

On peut toutefois observer que la stratégie de partenariat n'évoque nullement d'autres catégories d'acteurs et en particulier les organisations de la société civile.

Ce constat est renforcé par l'analyse de leur programme 2004 orienté d'une part vers l'international et d'autre part sur le renforcement des capacités des collectivités locales :

Stratégie et partenaires de « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU)

Cités et Gouvernements Locaux Unis » est issue de l'unification de trois organisations : la Fédération Mondiale de Cités Unies (FMCU), l'Union Internationale des Autorités Locales (IULA) et Métropolis, association internationale de grandes métropoles.

Cités et Gouvernements Locaux Unis est la voix des gouvernements locaux vis à vis de la Communauté Internationale, elle défend leurs valeurs qui sont le développement, la démocratie locale et la décentralisation. Elle fournit aux pouvoirs locaux un forum et une plateforme commune pour partager des stratégies politiques, des positions et déclarations sur les questions qui sont au centre des préoccupations de leur communauté et de leur ville.

Cités et Gouvernements Locaux Unis a des liens très étroits avec des agences internationales de développement et l'Organisation des Nations Unies dans ses domaines d'action prioritaires. Elle agit pour rehausser le rôle et le statut du gouvernement local au sein des Nations Unies, à travers une reconnaissance formelle du rôle, de la compétence et des principes du pouvoir local tels qu'ils sont inscrits dans la Déclaration Mondiale de l'Autonomie Locale.

Cités et Gouvernements Locaux Unis construit sur les acquis stratégiques et le travail réalisés par les membres fondateurs, l'Union Internationale des Autorités Locales (IULA), la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et la Coordination des Associations Mondiales des Villes et Autorités Locales (CAMVAL) qui a joué un rôle de représentation des pouvoirs locaux auprès des Nations Unies ces dernières années.

<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/web/francais.asp>

- « 1. Accroître la place et l'influence de Cités et Gouvernements Locaux Unis dans la gouvernance mondiale.
2. Faire de Cités et Gouvernements Locaux Unis la principale source d'appui pour les gouvernements locaux démocratiques, efficaces, innovants et proches des citoyens
Parallèlement, il s'agira de :
3. Doter graduellement Cités et Gouvernements Locaux Unis, organisation globale démocratique, de l'expertise et des moyens nécessaires pour mener à bien ce programme.
Ce programme implique présence, visibilité et capacité de proposition de Cités et Gouvernements Locaux Unis lors des cinq rendez-vous mondiaux majeurs de l'année 2005 et identifie des axes de travail selon les objectifs ci-dessus. Le fort engagement des membres dans les activités de l'organisation sera assuré par la création de commissions politiques et de groupes de travail. »

La description du programme précise que le renforcement de capacités se fera surtout à travers des échanges entre villes, la facilitation de programmes de mise en réseau et de partenariats entre villes, la promotion de représentations des gouvernements locaux à l'échelle

nationale pour « construire la capacité des gouvernements locaux et de leurs associations nationales »

Les perspectives qu'offrent de telles organisations apparaissent surtout importantes à l'échelle nationale dans l'accompagnement de leurs gouvernements à élaborer des politiques de développement mieux ancrées dans les réalités locales.

Le manque de référence à d'autres catégories d'acteurs impose cependant certaines réserves : rien ne permet de croire que l'élaboration de telles politiques sera réellement construites avec les autres acteurs du développement et que les formes de participation n'y seront pas convenues, simplement consultatives, comme cela se pratique habituellement dans la plupart des programmes d'appui à la décentralisation.

3.5. Caractéristiques comparées de la coopération décentralisée et de l'aide au développement

Ce tableau a été complété après restitution avec l'équipe de GRAF

| Aide au développement ? | Coopération décentralisée ? |
|--|--|
| Relation basée sur l'aide | Relation basée sur une recherche de réciprocité |
| Part des manques (pauvreté, problèmes) | Part des ressources , potentialités et dynamiques en cours et des droits autant que des devoirs |
| Centralisation des modes de décision et de gestion des ressources | Partage des modes de décision et de gestion des ressources |
| Approche projet . L'institutionnel est un prétexte c'est le résultat matériel qui compte | Approche processus et acteurs . Articuler résultats matériels et effets structurants ¹⁶ . |
| Multitude de partenariats limités , biunivoques « dé-liés », conduisant à la multiplicité des centres de décision, au saupoudrage, aux concurrences | Mise en relation et structuration des dynamiques sociales autour d'entités (fédérations, associations, collectivités) réunies dans des espaces légitimés (« cadres » de concertation ? de développement local ?) |
| Fonctionne par multiples circuits courts et exclusifs (alliances de personnes ayant les mêmes intérêts ou des affinités « affectives ») | Tente de dépasser les circuits courts pour fédérer sur des bases plus larges |
| Participation « convenue » de populations anonymes | Participation « active » , négociée, basée sur la reconnaissance d'intérêts réels de personnes socialement situées |
| Considère les communautés homogènes | Reconnaissance des tensions et oppositions d'intérêt |
| Démarche : Identifie un ou deux relais porte-parole des « communautés » | Identifie différents groupes stratégiques aux intérêts parfois contradictoires, rend visible les conflits d'intérêts, régule contractuellement les tensions |
| Mots-clefs : participation, communautés, projet, sensibilisation | Arènes, rapports de force, conflits, espaces publics de délibération... |
| Image : arrosoir | Image : goutte-à-goutte |

La dimension multi acteur reste essentielle pour qualifier la coopération décentralisée mais elle se forge sur des « opérations » concrètes, « co-gérées » et avec l'ambition de créer des espaces publics de concertation et une démocratie plus participative.

¹⁶ Effets basés sur la définition de règles et la création ou le renforcement d'institutions légitimées. Suppose l'extension des dispositifs à d'autres problématiques que ceux du programme précis et la reproduction/généralisation des activités

4. Traduction en projet politique, missions et axes d'intervention

La coopération décentralisée est avant tout un *processus* :

- de mise en *cohérence* et de *facilitation* de liens entre différentes sources de légitimité (technique, politique, religieuse,...) à travers des dynamiques de *co-opérations* orientées vers la *construction du bien commun*
- qui part de la *reconnaissance* de cette diversité et recherche une *mise en complémentarité des capacités* (bien avant de penser à un renforcement des capacités¹⁷)
- dans le but de générer à terme des *effets* structurants (économiquement, institutionnellement, socialement) pouvant alimenter des *politiques publiques* négociées,
- à quelque échelle que ce soit (locales, nationales, internationales)

Elle part d'enjeux précis et de *dynamiques locales préexistantes* sans cheminement standard. C'est-à-dire que les secteurs – pêche, micro-crédit, filières agro-pastorales, ...- servent d'entrée à un questionnement plus global sur la société (et ses dysfonctionnements) et des interventions plus stratégiques et politiques.

4.1. Notre projet politique

Notre projet politique serait de faire de la coopération décentralisée une stratégie générale de nos actions. Cette stratégie serait fondée sur l'articulation de trois dimensions :

- **institutionnelle et politique** : il s'agit de contribuer à améliorer les processus de décision sur des bases plus réciproques, reconnaissant les prérogatives de chacun (individu ou catégorie d'acteurs) et garantissant une co-responsabilisation de chacun aux résultats dans le cadre des mandats qui sont les leurs
- **technique et organisationnelle** : il s'agit également construire ce rapprochement entre acteurs privés et publics à quel que niveau que ce soit, en partant « d'opérations » concrètes (par exemple le développement de certains services) favorisant la construction d'un bien commun
- **sociale et identitaire** : les deux axes précédents devant faciliter la création ou le renforcement d'une communauté d'appartenance, d'une citoyenneté d'attitude¹⁸ du local au global, dépassant les particularismes mais s'appuyant sur des identités assumées plutôt que rejetées.

Dans ce cadre, le renforcement de la ou des collectivité(s) locale(s) reste ainsi un horizon stratégique de la coopération décentralisée.

Mais il ne devrait pas imposer de partir dans tous les cas, ni surtout exclusivement, de la collectivité locale lors du montage institutionnel du programme ou de partir de territoires donnés. Il s'agit beaucoup plus de **partir des problématiques et des acteurs stratégiques impliqués dans ces problématiques et de concevoir un ancrage institutionnel large**

¹⁷ Il s'agit avant tout d'identifier et reconnaître les capacités existantes et rendre possible leurs articulations avant que de chercher à renforcer une catégorie d'acteurs ou un individu.

¹⁸ Par opposition à une citoyenneté de résidence. Nécessite comme le dit l'ouvrage CPS, de ne pas « croire » mais de « penser », c'est-à-dire de développer une pensée critique et autonome.

intégrant dès le départ les principales catégories d'acteurs impliqués. Dans ce cadre, la collectivité jouerait un rôle particulier (coordination, articulation des initiatives et ressources, régulation des intérêts, mobilisation des ressources) et serait renforcée pour l'assurer. Les chances de succès du processus dépendent beaucoup de la définition préalable de ces cadres et ancrages institutionnels. Les contours et les formes institutionnelles des cadres de concertation (formels ou simples forums, dépendante de la collectivité ou autonome) doivent donc varier selon les situations. Il s'agit de s'appuyer le plus possible sur l'existant, sur les capacités et les légitimités reconnues, au-delà dans certains cas, des légitimités (et capacités) formelles.

4.2. Nos critères d'appréciation

Selon tout ce qui précède, la coopération décentralisée devrait :

Fondamentalement recréer de l'espace public et du bien commun autour de collectivités et promouvoir :

- Les partenariats multi-acteurs, public-privé basés sur une co-responsabilité
- L'articulation des ressources locales et des ressources extérieures (ces dernières ne viennent qu'en complément ou pour de l'appui-accompagnement à de la recherche de nouvelles voies et pour la concertation)
- L'exigence de réciprocité (nécessite la reconnaissance de la valeur de « ressources » autres que financières)
- La régulation des acteurs et la mise en cohérence des activités
- La recherche d'effets structurants sur le changement social et politique
- Le changement d'échelles (à la fois de perceptions et géographiques)
- L'implication (la responsabilisation) des pouvoirs publics à tous niveaux
- Le renforcement des institutions, l'élaboration de règles

4.3. Nos missions

Plus que de nouvelles missions, la coopération décentralisée offre plutôt une stratégie pour mener à bien les missions générales de ENDA-GRAF qui sont les suivantes (ENDA-Intermondés, Changement social et politique 2005) :

- réguler autrement, faire de la production des règles la préoccupation et l'activité du plus grand nombre
- neutraliser l'extraversion en soi et autour de soi en développant une pensée propre
- inventer et amplifier des complicités inédites
- briser la culture de la domination et de la dépendance en favorisant l'autonomie reliante¹⁹

Par rapport à ce cadre général, les missions vont être²⁰ :

Au niveau des interventions :

- faciliter les relations entre acteurs en témoignant d'une capacité à reconnaître chacune des légitimités (politique, technique, économique, traditionnelle, religieuse) dans ce qu'elle peut apporter de spécifique et de complémentaire. Cela veut dire:

¹⁹ Par opposition à l'individualisme

²⁰ Déjà pour un certain nombre d'entre elles largement mises en pratique par GRAF

- a. identifier des inégalités structurelles et leurs enjeux
 - b. identifier les différents groupes d'acteurs stratégiques au sein de ces problématiques
 - c. rendre visible les positionnements respectifs, caractériser les comportements des acteurs (leur complexité et leur diversité)
 - d. isoler au sein de ces groupes ceux qui sont susceptibles d'assurer des fonctions d'intérêt collectif
 - e. contribuer à relier ces groupes et les pouvoirs publics à travers des instances de négociation et de régulation contractuelle
- faciliter la recherche de compromis
 - a. rechercher individuellement puis collectivement les solutions potentielles en fournissant l'information, en favorisant la communication
 - b. expérimenter des voies alternatives
 - c. capitaliser de manière critique sur ses expériences et celles des autres
 - participer à renforcer les capacités individuelles et collectives
 - questionner en permanence les pratiques pour savoir si elles vont dans le sens de cette facilitation

Au niveau des institutions :

- promouvoir les principes de CD dans tous les lieux et institutions en particulier les instances réunissant les collectivités locales
- participer à féconder les politiques de coopération ou les politiques publiques de ces principes

4.4. Nos stratégies et axes d'intervention

Quel que soit le niveau envisagé – local, national ou international – et quelle que soit l'entrée – géographique, sectorielle, politique, institutionnelle - ENDA-GRAF se positionne surtout en « **facilitateur** ».

Dans chacun des cas, la stratégie est axée sur la reconstitution d'un **enjeu commun**, en cassant les cloisons, les frontières, les limites conceptuelles, à quel que niveau que ce soit :

- l'individu (cloisons conceptuelles, idéologiques, identitaires)
- l'institution familiale, l'organisation, la collectivité (cloisons administrative et hiérarchique)
- l'espace géographique d'une région agro-écologique (Plateau de Thiès) ou d'un espace politico-économique (Sénégal, ...) (frontières administratives des pays aux collectivités et frontières physico-naturelles)
- le secteur (filère) (cloisonnements professionnels, disciplinaires)
- la société dans son ensemble (la recherche « d'intermondes »)

Dans la pratique une entrée peut être privilégiée (ex. une entrée sectorielle pour la pêche ; ou spatiale pour le plateau de Thiès) mais très vite elle est ouverte aux autres enjeux.

Trois exemples représentatifs de ces différents niveaux-entrées permettent d'illustrer le propos :

- le Plateau de Thiès (entrée géo-politique transversale²¹ et niveau méso)
- la filière transport (entrée sectorielle et institutionnelle (?) et niveau local)
- l'intégration régionale (entrée politique et niveau international)

Dans la pratique, l'opérationnalisation de cette stratégie peut être recomposée autour de 3 spécificités d'ENDA-GRAF étroitement complémentaires (et plus souvent interactives que chronologiquement décalées) :

- La **production de diagnostics par une recherche-action** sur les enjeux, les « actants » (acteurs et objets) et leurs interrelations

Exemples

- dans la filière transport, le travail d'analyse articulant les différents groupes d'acteurs (syndicats des taximan, coxeurs, lobbys,...), les objets (minicars, taxis, bus,...) et leurs contraintes spécifiques pour la production de services publics
- sur le plateau de Thiès, les interrelations entre le Plateau, des phénomènes physiques, des ressources (rônèraies, mangroves, forêts, ...) et des populations, par rapport à la perception de la dégradation et les modes d'organisation pour y faire face
- par rapport à l'intégration régionale, les interactions entre des réseaux, des commerçants, les douanes, des denrées-produits (coton, huile, anacarde,...),...
- Le **renforcement ou la création de « minimas institutionnels » pour « relier »**. L'expérience montre la nécessité de distinguer trois niveaux : le « technique », le « social », le « politique » :

- « Cercles d'intérêts » ou groupes de travail pour ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi opérationnel des interventions basés sur des gens choisis pour leur investissement personnel et leurs capacités techniques. Mbilisation quotidienne
- Forums ou cadres de concertation locaux rassemblant des associations, des assemblées de village, permettant un ancrage social des propositions à travers des relais. Mobilisation occasionnelle.
- Comités ou cadres de « pilotage » pour l'orientation et la portance politique, basés sur des personnes investies de mandats plus institutionnels. Mobilisation occasionnelle

Exemples :

- dans la filière transport la mise en place de cercles d'intérêt ?
- sur le plateau de Thiès la mise en place d'un cercle d'intérêt avec des acteurs locaux (ADT GERT, GRAIM,...) et ébauche d'un forum plus large rassemblant collectivités et associations ?
- dans l'intégration régionale : la recherche d'alliances transfrontalières à travers des séminaires et des forums...
- **La mutualisation des compétences et leur renforcement** : renforcement des compétences *matières* (techniques), des compétences *processus* (socio-institutionnelles liées à la concertation, l'inter-médiation, la négociation, l'animation) et création de compétences *collectives* (celles que personne ne peut développer séparément)

²¹ Espace précis dans lequel on observe comment les sociétés s'organisent pour tirer parti de leur environnement

Exemples :

- sur le plateau de Thiès articulation de compétences matières (« aménagement » (ADT-GERT), hydrologiques et géographiques (COTA), informatiques (stagiaires)) de compétences processus (enquêtes, organisation et mobilisation institutionnelles (ENDA-GRAF et GRAIM)) pour la production de compétences collectives sur le Plateau et son influence
- sur le transfrontalier, l'articulation entre des compétences économiques, politiques et de développement

- **L'interpellation politique**

Exemples

- Sur le plateau de Thiès, par rapport aux collectivités locales, aux autorités régionales,...
- dans le PACN, vis-à-vis des normes d'aménagement du Ministère de l'Aménagement et de l'Urbanisme
- dans l'intégration régionale vis-à-vis des institutions internationales,
- dans la pêche...

Une nouvelle « spécificité » transversale à probablement mieux développer/valoriser serait la **publicisation** (le fait de rendre public) des problématiques et des régulations en cours en renforçant l'usage des médias courants (radio, presse écrite, Internet). Ceci pour :

- rendre visible les besoins autant que l'offre d'appui aux collectivités territoriales
- faciliter l'articulation entre l'offre et la demande à travers des schémas plus cohérents
- faciliter la transparence et les régulations entre offre et demande
- susciter/favoriser des alliances avec d'autres « univers » (banques, entreprises) pour compléter l'offre d'appui et proposer des alternatives à « l'aide »

Exemples :

- le site réalisé sur le plateau de Thiès est l'ébauche d'un dispositif visant à terme à rassembler des informations sur les besoins/ressources locales, les projets/programmes financés ou prévus dans la région (PDL des collectivités locales notamment) et à les mettre en rapport avec les études techniques et les « schémas directeurs » proposés. Le projet d'une radio communautaire sur le plateau de Thiès irait également dans ce sens.
- Les séminaires organisés sur l'intégration régionale ainsi que les fiches de présentation.

Il s'agirait également – ici, dans une stratégie plus générale moins liée à l'évolution d'ENDA-GRAF – de faire en sorte de représenter ces 'nouvelles' manières de penser la coopération décentralisée dans les instances nationales et internationales (« Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU), Association des Collectivités locales ou des maires (selon les pays), ...).

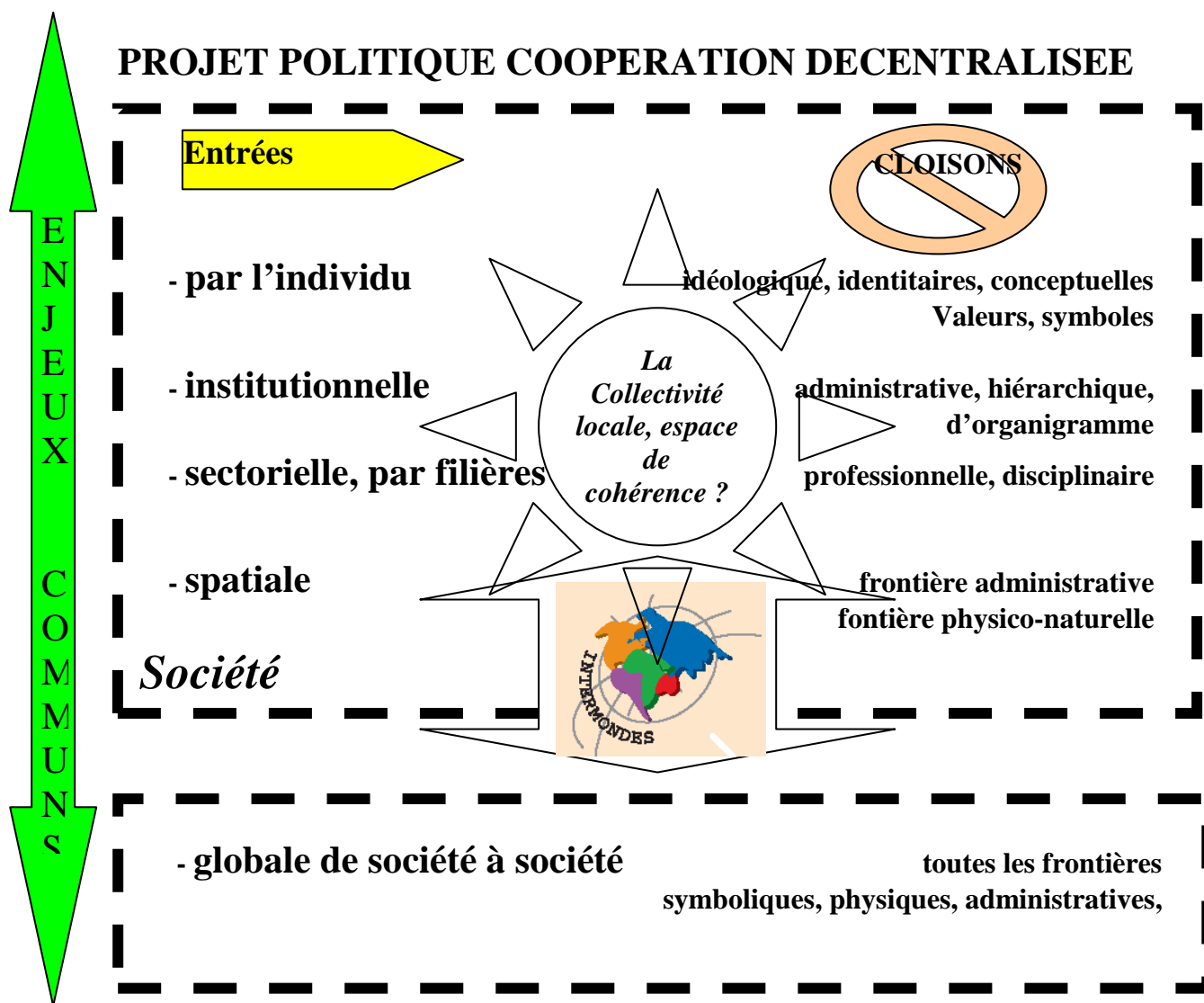
Enfin, compte tenu du fait que la coopération décentralisée repose en partie sur une exigence de meilleure réciprocité et co-responsabilisation entre Nord et Sud, il importe que de nouvelles organisations de développement « mixtes » ou « métis » puissent se créer à cheval sur ces deux espaces et travaillant autant au Nord qu'au Sud. Les démarches de concertation, de participation, de meilleure articulation entre public et privé, que prône la coopération décentralisée sont tout autant nécessaires au Nord. Actuellement de telles organisations sont rares. On trouve des « antennes », dans un sens comme dans l'autre, le plus souvent pour faciliter la captation de financement. Mais peu d'organisations

investissent à la fois au Nord et au Sud dans le champ de la coopération décentralisée et du développement local, et encore moins, organisent le croisement et l’articulation des compétences dans leurs opérations.

Exemples :

- Le réseau Enda-Intermondes est une initiative qui va tout à fait dans ce sens et tend à développer, à travers des expériences d’économie sociale menées dans les deux espaces, des interrelations basées sur une réciprocité réelle. C’est peut-être le meilleur symbole d’une « vraie » co-opération décentralisée.

Schéma de la vision : (à discuter)



5. Pistes à creuser

Au-delà des analyses théoriques et des pratiques de terrain, ce qui manque encore c'est un travail pour mieux rendre compte des manières de faire, du « comment », à travers le développement de nouveaux outils, méthodes et démarches, sur des questions relevant :

- du financement de la concertation (comment faciliter une gestion décentralisée des fonds ? quels mécanismes ? l'expérience des fonds locaux de développement est-elle intéressante à suivre ?)
- de l'intermédiation sociale entre catégories d'acteurs (et des capacités/légitimité que cela exige) au-delà de la concertation formalisée en « cadres » (voir boussole concertation)
- des processus communs de renforcement des capacités à gérer le bien public (comment former simultanément les différentes catégories d'acteurs ?)
- des processus de création d'espaces publics de débats (quels outils, dispositifs, cadres pour faciliter le débat public). On pense par exemple à l'importance de la radio pour créer des espaces **d'expression** du citoyen, de **représentation** des différentes composantes instituées, de **débat** voire de **délibération** de l'ensemble des catégories d'acteurs
- de même le suivi-évaluation, dans un tel processus ne peut être un suivi classique de contrôle ou de gestion de résultat. Il doit être orienté vers les effets et l'impact. C'est donc bien souvent l'ensemble des outils et instruments (cadre logique, PIPO, MARP, etc...) qui sont à revisiter en fonction de ces 'nouvelles' perspectives. De nouvelles manières de penser le suivi-évaluation, favorisant les regards croisés entre catégories d'acteurs de façon à produire des visions communes plutôt qu'une vision d'expert, permettant également la souplesse dans la modification des attendus de départ, sont à imaginer.

Ce travail visant moins à définir de nouvelles démarches normatives qu'à fournir un panel de démarches et d'outils permettant précisément d'adapter les interventions aux contextes tout en maintenant « le cap » en termes de finalités.

La **responsabilisation d'une personne** dans l'organisation pour capitaliser sur les démarches, méthodes et outils, à partir des différentes expériences serait importante. Les autres voies possibles - externalisation à travers des 'consultants' ou internalisation à travers les responsables de programme – étant, dans le premier cas, insuffisante pour créer des compétences réellement communes et dans l'autre cas pratiquement impossible étant donné la nécessité pour ces responsables de programme de gérer le quotidien.

Une autre piste importante de réflexion est la recherche de nouveaux moyens pour ENDA-GRAF. Le suivi, en tant qu'entrepreneur social et politique, des effets socio-politiques d'une intervention de CD nécessite de ne pas être dans une logique de survie institutionnelle. Il faudrait donc approfondir la réflexion autour des points suivants :

- développer une autonomie de fonctionnement permettant de réaliser ses missions en toute indépendance (sortir de la dépendance) à travers des activités rémunératrices²²

²² Le suivi, en tant qu'entrepreneur social et politique, des effets socio-politiques d'une intervention nécessite de ne pas être dans une logique de survie institutionnelle.

- renforcer les cadres permettant de se renforcer mutuellement (échanges de ressources pas seulement intellectuelles mais également financières et en moyens)
- intégrer dans certaines instances (AG, CA ?) des décideurs
- ...

Bibliographie

Banque Mondiale *Rapport sur le Développement dans le Monde 1999-2000 - Entering the 21st Century*» <http://www.worldbank.org/wdr/2000/fullreport.html>

Burnside C. et Dollar D 1997« Aid, Policy and Growth »

Calame, P. 2000. *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement : un processus collectif de diagnostic et de propositions* . (Document de travail, 11). Paris: Fondation Charles Léopold Mayer. (voir également les archives et fiches d'expérience sur le site <http://www.ue-acp.org>)

Campbell B. Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale (<http://cedim.uqam.ca/Gouver1.htm>)

Comelieu Ch. Privilégier la lutte contre les inégalités, in « la nouvelle question Nord-Sud », Esprit juin 2000

Comelieu invité Par G. Hessel dans « Dix pas dans le nouveau siècle », Seuil, 2002

Gauthier de Villers « L'Etat en Afrique et les lignes de force de l'évolution des lignes de force de la coopération internationale » publié dans notre ouvrage :Totté, Dahou, Billaz 2003 La décentralisation en Afrique de l'Ouest ENDA-GRAF/COTA/KARTHALA

Husson 2000, L'action des collectivités territoriales, in Revue Esprit juin 2000

Jaffré et de Sardan Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest, Karthala, Paris, 2003.

Lévy M 2004 Politiques et objectifs de réduction de la pauvreté Quels défis pour les acteurs non-étatiques GRET inédit

Mercoiret 2003 Des outils au secours de la concertation entre commune et communauté rurale, à l'échelle d'un département : le cas de M'Bour au Sénégal in Totté, Dahou, Billaz

Mick Moore : « Declining to Learn from the East ? The World Bank on Governance and Development », dans IDS Bulletin, vol. 24, n° 1, 1993, pp. 39-49.

Naudet J.D. sur « Vingt ans d'aide au Sahel - Trouver des problèmes aux solutions » Club du Sahel/OCDE 1999

Peter Boone, « Politics and the effectiveness of Foreign Aid », dans European Economic Review, 1996.

Pierre-Yves Le Meur 2003 La décentralisation et le développement local Espace public, légitimité et contrôle des ressources, dans Coopérer autrement n°34, Doc de travail de la Direction Scientifique, GRET

Pourtier R. 1989 Les espaces de l'Etat. Tropiques, Lieux et liens, Orstom, Coll. Didactiques, Paris, pp. 394-401

R.N. Diang 2005 L'émergence de la coopération décentralisée (inédit ENDA-GRAF)

Simon A. 2000 *Coopération décentralisée: institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans la gestion de la CE* (id: 13747) ([http://www.ecdpm.org/pubs/dp17 fr.htm](http://www.ecdpm.org/pubs/dp17_fr.htm))

Totté, Dahou, Sawadogo et Billaz 2004 « La concertation entre acteurs privés et publics : pratiques et normes des OSI françaises » F3E

Totté, Hadjaj 2004 Enjeux généraux du débat sur le co-financement ONG et sur l'évaluation-capitalisation appréciation de l'impact. Note de discussion du séminaire de Paris COTA/F3E, 47 p.

Totté, Janssens, Goita 2000 « Evaluation de la ligne coopération décentralisée Mission au Sénégal » COTA/GRET