



COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL, UNE DYNAMIQUE À CONSTRUIRE

Bernard Husson (CIEDEL)*

Si l'on porte attention au discours des collectivités territoriales du Nord comme du Sud sur leur coopération, il est incontestable que son objet s'est profondément modifié au cours des années passées. Ce discours manifeste, au niveau local, l'importance croissante des relations internationales et les efforts sensibles qui sont faits en faveur d'une décentralisation effective dans de nombreux pays.

Les recompositions qui sont aujourd'hui à l'œuvre induisent de fortes évolutions dans la posture des collectivités locales et les attentes que les citoyens formulent à leur égard. Les collectivités locales voient dans la coopération décentralisée¹ un moyen de répondre aux nouveaux défis qu'elles doivent relever. Celles des pays en développement en espèrent un soutien au développement local et celles des pays émergents un moyen de renforcer leurs compétences. Les plus expérimentées d'entre elles proposent leurs compétences dans la mise en œuvre de solutions innovantes pour faire face aux enjeux de l'urbanisation. Quant aux collectivités des pays anciennement industrialisés, elles affirment pour leur part leur volonté de contribuer à la résolution de problèmes que leurs collectivités partenaires doivent affronter. La plupart d'entre elles s'attachent à développer leur coopération autour de deux registres, un appui au renforcement institutionnel de leur collectivité partenaire et un soutien au développement de leur circonscription.

La présente contribution s'intéresse spécifiquement à la coopération décentralisée ayant pour objet le renforcement institutionnel ; celui-ci permet aux collectivités locales d'assumer les compétences et les responsabilités que les lois de leur pays leur confèrent, sans interférence avec les travaux menés dans l'atelier sur la réciprocité. Elle veut montrer que le contenu de cette coopération ne peut être dissocié des modalités de sa mise en œuvre. La première partie s'attache à montrer que le renforcement institutionnel est non seulement un champ reconnu de la coopération décentralisée mais qu'il répond également à une nécessité pour consolider la crédibilité des collectivités locales. Il présente une analyse du contexte et des raisons qui placent les collectivités territoriales au cœur des enjeux à venir et

* Bernard Husson fait partie du CIEDEL (Centre International d'Études de Développement Local) à l'Université de Lyon (France). Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union Européenne.

Le contenu de ce document est responsabilité exclusive des auteurs et en aucun cas il faut considérer qu'il exprime la position de l'Union Européenne.

¹ La coopération décentralisée est entendue dans ce document dans la suite de cette définition, comme une relation entre collectivités locales de pays différents, quel que soit leur rang.

donc qui incitent à renforcer leurs relations. La seconde partie porte un regard sur la place de la coopération décentralisée pour le renforcement institutionnel. Elles en soulignent les discours et les pratiques qui seront illustrés ou infirmés par les exemples que les participants développeront au cours de l'atelier et souligne que, au-delà des résultats visibles obtenus et des satisfécits mutuels, de nombreux effets contraires aux intentions sont constatés ; le moindre n'est pas paradoxalement le risque de décrédibilisation des collectivités du Sud. Elle propose quelques pistes de solutions et de débats pour renforcer dans l'avenir des évolutions positives.

LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL, POUR QU'ELLES RAISONS ?

Des approches de coopération décentralisée différenciées et évolutives

La coopération entre collectivités locales figure aujourd'hui dans les textes officiels nationaux et fait l'objet de programmes multilatéraux comme URB-AL ou de l'extension du mandat d'institution financière comme celui confié à l'Agence Française de Développement – AFD. Ni son contenu, ni sa finalité ne sont définis. Seuls ses acteurs sont désignés à savoir les collectivités territoriales dans leur relation avec d'autres collectivités territoriales. Elles peuvent faire appel au concours d'autres acteurs : associations de solidarité internationale mais aussi d'éducation populaire, organismes d'insertion, entreprises, universités... Toutefois la pleine responsabilité des choix et méthodes d'actions appartiennent aux collectivités concernées

Ces références, pour importantes qu'elles soient, sont floues. Une analyse de la posture des collectivités locales permet cependant de définir quatre types d'approche de la coopération décentralisée, qui induisent des modèles et des pratiques de coopération très différents.

Une première approche définit la coopération décentralisée comme un moyen de "rapprochement entre les hommes", une "école de solidarité", "un espace de rencontre interculturel"... Dans cette approche, les relations entre collectivités locales ne se distinguent pas des modes traditionnels de la solidarité internationale envers les plus pauvres. 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, cette approche privilégie la réalisation d'infrastructures sur les dispositifs et procédures de soutien aux innovations institutionnelles, politiques, sociales. Proche de la substitution, cette forme de coopération prend peu ou pas en compte le renforcement de la collectivité partenaire et a souvent pour effet de contourner ses compétences. Elle concerne les relations entre collectivités des territoires les plus riches en direction de collectivités des territoires les plus pauvres.

Sensibles aux effets pervers de l'approche précédente d'autres coopérations décentralisées agissent plus franchement sur le registre du développement communal en orientant la coopération décentralisée vers la gestion de services urbains, la mise en place de zones

artisanales, l'amélioration de la qualité des services de santé, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, etc. Ce deuxième type d'approche inscrit la coopération décentralisée des collectivités locales européennes dans le contexte de développement du pays de leur partenaire. Leurs actions peuvent parfois s'étendre pour favoriser la mise en place de mutuelles de santé, soutenir la formation professionnelle, organiser des actions de tourisme solidaire, voire de contribuer financièrement à l'amélioration de l'habitat... avec l'idée de favoriser les dynamiques de développement local. Cette approche maintient une approche déséquilibrée de la relation entre collectivités partenaires.

Les collectivités européennes et les collectivités latino-américaines qui développent cette forme de coopération constatent que l'appui financier, quand il existe, n'offre qu'une réponse partielle aux enjeux que la collectivité latino-américaine doit relever. Un poste de santé, une maison pour tous, une adduction d'eau, la rénovation d'un système de transport urbain... n'induisent pas nécessairement d'effets d'entraînement. Pour enclencher une dynamique, il est nécessaire d'instiller une part de renforcement institutionnel pour accompagner la collectivité latino-américaine dans l'édification et la gestion de services collectifs et dans l'animation, souvent même dans la responsabilité du développement local de sa circonscription.

Aussi, et c'est là la troisième approche, l'expérience acquise conduit à modifier en profondeur la nature de la coopération décentralisée pour recouvrer une approche plus égalitaire. La coopération décentralisée devient un moyen pour les collectivités partenaires d'échanger entre elles pour puiser dans leur expérience respective pour être mieux à même de jouer pleinement leur rôle d'institutions publiques au service de leurs habitants. Les thèmes de leur relation s'en trouvent fortement modifiés et incluent une dimension politique forte : gestion et organisation des transports urbains, aménagement de quartiers, insertion des zones périphériques dans la vie de la cité... Cette troisième approche, fréquemment évoquée par les acteurs de coopération décentralisée, reste cependant une exception limitée aux collectivités de grande taille ("taille" étant entendue ici en terme de puissance économique ou démographique).

La quatrième approche, diffère de la précédente par la dimension qu'elle ajoute. A des relations fondées sur la construction d'un intérêt mutuel, elle adjoint une dimension politique de renforcement institutionnel pour acquérir une assise politique incontestée vis-à-vis des Etats et consolider leur crédibilité des collectivités locales aux yeux des citoyens.

Les quatre approches brièvement présentées ne sont pas exclusives les unes des autres. Les choix qu'elles présentent suscitent de larges débats. Toutefois, beaucoup de collectivités ont pris la mesure des enjeux consécutifs à la décentralisation dans leur pays. Les collectivités européennes ont entrepris de renforcer leur niveau de responsabilité par un renforcement de leur organisation, une amélioration et une diversification des services qu'elles offrent aux citoyens. Les grandes collectivités du Sud également. En revanche, les collectivités du Sud, moyennes et petites se heurtent encore à de grandes difficultés pour atteindre le degré de responsabilité supérieure qu'elles ambitionnent.

Un environnement pressant

Un autre facteur joue en faveur d'un renforcement institutionnel des collectivités locales. Il résulte des mouvements de mondialisation. Il n'est pas le lieu ici de faire une analyse des évolutions consécutives à ces mouvements. Il est toutefois nécessaire de faire un rapide diagnostic de leur impact sur les collectivités locales.

Bien qu'ayant un poids réduit dans les relations internationales comparé aux Etats, aux grands médias et aux entreprises, et même par rapport aux grandes ONG, les collectivités locales sont pourtant placées en première ligne pour :

- atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.
Les OMD ont été arrêtés par les Etats, mais leur mise en œuvre relève des compétences attribuées aux collectivités locales : santé de base, premier niveau de scolarisation, accès à l'eau potable...
- défendre et promouvoir leur territoire.
Aujourd'hui, la politique des Etats a fondamentalement changé. Au lieu de prendre des mesures pour protéger les organisations économiques de leur espace, les Etats ouvrent leurs frontières ou par un jeu de subventions aux producteurs et aux consommateurs nationaux compensent les déséquilibres consécutifs aux mouvements de mondialisation. Ce sont désormais les collectivités locales qui assurent la défense de leur territoire par des politiques d'aménagement, de mise en place d'une fiscalité locale attrayante, l'offre de services publics efficaces... Elles supportent le poids des mondialisations mais dans le même temps, contribuent à son instauration par la concurrence qu'elles se font pour attirer investisseurs et populations solvables.

Par ailleurs, la recherche de singularité s'exprime de plus en plus et des mouvements de défense des identités se créent. Ces manifestations de renouveau du local ne sont pas toutes identitaires, a fortiori intégristes. La plupart de ces mouvements sont réactifs face aux pressions extérieures. Les responsables locaux sont requis non seulement pour être les porte-parole de leurs concitoyens mais aussi pour apporter une protection à celles et ceux qui sont en position de fragilité. Les exemples ne manquent pas pour illustrer comment les collectivités se font les bastions de la défense des intérêts locaux : en Kabylie, au Pays basque mais aussi en Indes, en Ecosse ou dans les Andes.

Ainsi, les citoyens demandent-ils aux collectivités locales d'agir pour :

- lutter contre la pauvreté des revenus, grâce à une dynamique de production de richesse et de réduction drastique du chômage,
- rendre accessible les ressources nécessaires pour produire : foncier, crédit, formation...,
- mettre en place en quantité et qualité suffisante une offre de services sociaux dans la santé, l'hygiène... mais aussi le transport, l'énergie, le traitement des déchets...,
- contribuer à faire vivre des espaces de liberté d'expression en facilitant l'accès à l'information, à la prise de parole, à la participation des citoyens à la prise de décision.

Enfin, l'accélération des mouvements de mondialisation fait des collectivités locales des acteurs clés pour la protection de l'environnement. Il leur est demandé d'assurer une bonne gestion de l'environnement que les niveaux de pouvoirs plus élevés ne parviennent pas à prendre en charge. L'élaboration d'Agendas 21 locaux arrêtée à la conférence de Rio, le démontre avec son objectif d'impliquer les collectivités locales dans la défense de l'environnement.

Pour satisfaire à ces demandes, les collectivités locales ne peuvent se contenter d'agir dans le cadre des politiques nationales. Elles doivent être en capacité de construire et mettre en œuvre efficacement des politiques de moyen et long termes qui dépassent la seule gestion des services publics de proximité. Elles ont pour cela besoin de se doter d'une organisation et de services à la hauteur de ces enjeux.

Toutes les collectivités territoriales ne sont pas dans la même position pour choisir une approche de coopération décentralisée, contribué aux objectifs du millénaire, promouvoir leur territoire... Les "très grandes" collectivités, du Sud comme du Nord sont en capacité de nouer des alliances pour constituer des réseaux eux-mêmes de taille mondiale. L'objectif pour ces collectivités locales est de renforcer leur position dans la compétition mondiale pour constituer des pôles d'attraction économique, culturelle et politique. Les autres collectivités ne disposent pas en interne des ressources nécessaires pour intervenir sur tous les plans cités. Il s'agit ici moins de considérer leurs ressources humaines et financières que leurs ressources institutionnelles, en organisation et politiques. Pour elles, leur renforcement institutionnel devient une exigence et la coopération décentralisée un moyen pour y contribuer.

Appuyées sur ces constats, les collectivités locales du Nord et du Sud les plus averties, tout particulièrement les collectivités locales européennes et latino-américaines, s'efforcent de faire du renforcement institutionnel une des principales dimensions de leurs relations. En se référant à leur statut d'institution publique, elles affirment l'originalité de leur coopération entre la coopération interétatique et la solidarité des Organisations Non Gouvernementales (ONG).

Cette évolution de la posture des collectivités rencontre les objectifs du programme URB-AL, arrêté en commun par l'Union Européenne et les 18 pays d'Amérique Latine éligibles :

- renforcer les capacités d'action des collectivités locales dans le développement social, économique et culturel des zones urbaines,
- développer les capacités des autorités locales (gestion et organisation), en particulier par la formation des personnels,
- promouvoir le partenariat entre collectivités locales et représentants de la société civile (ouverture vers le monde extérieur local),
- promouvoir les "bonnes pratiques" de développement local européennes et latino-américaines dans le respect des spécificités locales.

LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL, QUEL RÔLE POUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?

Afin de situer le rôle de la coopération décentralisée comme moyen du renforcement institutionnel, il est préalablement nécessaire d'en donner une définition succincte.

Le **renforcement institutionnel** peut être défini comme "*un processus par lequel les organisations, les institutions - dont les collectivités locales - acquièrent la capacité d'exercer leurs responsabilités, de se fixer des objectifs et de mettre en œuvre les moyens pour les atteindre dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.*"

Sur la base de cette définition, le renforcement institutionnel des collectivités locales concernant trois domaines majeurs.

- *L'organisation et l'administration de la collectivité locale.* Dans ce domaine, on peut retenir des thèmes tels que l'organisation du travail des élus et la préparation des dossiers soumis à décision, les rôles et relations entre élus et agents techniques, l'organisation d'une collectivité locale en fonction des compétences que la loi lui attribue...
- *La gestion de services publics.* Ce domaine peut lui-même être décomposé en deux volets :
 - Des thèmes ayant un *impact opérationnel immédiat* comme la préparation du budget, la passation de marchés publics, la gestion de services sociaux, la contractualisation avec une organisation privée non lucrative pour la gestion d'un service public...
 - Des thèmes portant sur des *questions stratégiques et conceptuelles* qui engagent des perspectives à moyen et long terme : gestion de l'urbanisation, conception et mise en œuvre d'une politique de développement durable, élaboration de plans locaux de développement, intercommunalité... mais aussi favoriser une attention des techniciens des services publics à écouter et répondre aux demandes des habitants...
- *La responsabilité et le rôle politique des collectivités locales.* Ce domaine est le plus original mais il est difficile à mettre en œuvre. Il a pour objet d'inciter les collectivités à se constituer en interlocuteurs des associations et de travailler en concertation avec l'Etat, de prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires ou vivant en situation précaire, d'user des marges de manœuvre existantes pour appliquer les systèmes de fiscalité locale, etc.

Cette définition souligne que le renforcement des capacités est un processus de long terme et qu'il ne peut ni être imposé, ni remplacé par des interventions externes. Il découle d'une démarche volontariste fondée sur l'identification par les collectivités locales de leur déficit de

capacités par rapport aux défis qu'elles ont à relever. Il est tout autant nécessaire au Nord que dans les pays du Sud.

Aussi, ne s'agit-il pas pour les collectivités européennes de mettre en place des programmes de coopération ou de soutenir des projets pour que leur collectivité partenaire accumule des connaissances ni de mener des projets qu'elle ne peut réaliser. Il est question de "s'accompagner" mutuellement pour que chacune des collectivités partenaires soit en capacité d'arbitrer, de décider et de réaliser en vraie grandeur ses différentes priorités. En ce sens la coopération décentralisée est une composante de la réussite de la décentralisation.

Les champs à couvrir pour le renforcement institutionnel sont très vastes. La coopération décentralisée ne peut tous les prendre en compte. De surcroît, chaque collectivité et par conséquent chaque coopération, est spécifique. Cependant l'expérience montre que quelques domaines concrets sont à explorer prioritairement dans le sens où de réels échanges entre partenaires peuvent les alimenter. Ces domaines appartiennent soit au registre des acquis des collectivités européennes qui peuvent éclairer leur partenaire latino-américaine ou réciproquement.

- Un *diagnostic institutionnel et organisationnel* qui consiste à analyser l'organisation et le fonctionnement des services communaux, les produits et services rendus par la commune ainsi que son environnement partenarial. Il met en évidence les besoins en formation des acteurs concernés (conseillers municipaux, personnel municipal et services déconcentrés) et débouche sur un plan de mobilisation des ressources humaines et techniques à moyen terme (plan de formation, plan de structuration et d'organisation des services, plan de communication interne et externe...).
- *L'information*. Elle est un élément clé de la prise de décision. Pour arrêter des choix, les élus ont besoin de réunir de l'information géographique, économique, technique, financière, juridique sur la situation générale de leur collectivité territoriale, les référentiels technico-économiques concernant les différents types d'équipements... La construction de cette information est une nécessité pour que les collectivités locales puissent se doter de politiques sectorielles et transversales.
- *L'opérationnalisation des collectivités locales et la maîtrise d'ouvrage*. Il s'agit là d'une dimension souvent sous estimée dans le renforcement institutionnel. Il ne suffit pas de prendre de bonnes décisions, il est également nécessaire que leur mise en œuvre soit effective. La maîtrise d'ouvrage pour la passation des marchés, l'organisation du démarrage des travaux, leur réception... compte parmi les principaux facteurs de crédibilité et de transparence à rechercher.
- *La gestion de services collectifs et publics*. Les échanges d'expérience sont tout aussi nombreux dans ce domaine que dans les autres domaines : identification des coûts récurrents pour assurer le bon fonctionnement d'un service, conventions avec des organismes tiers pour la gestion de services publics, suivi et contrôle de la qualité de services aux habitants...
- *Le diagnostic, la planification et la programmation en concertation avec les habitants*. La mise en perspective des informations recueillies auprès des habitants permet l'établissement d'un diagnostic, la formulation de priorités, le choix de stratégies à

court, moyen et long terme. La conjonction d'une approche de démocratie représentative avec une forme de démocratie participative constitue un enjeu pour asseoir le dynamisme et l'autorité des collectivités locales. De ce point de vue, les collectivités latino-américaines ont une expérience riche à transmettre.

- *L'appui à la mobilisation des ressources propres des communes.* Une politique d'équipement et d'amélioration des services est inséparable d'une politique de développement des ressources financières. Au-delà des dotations de l'Etat ou de financements extérieurs dont elles bénéficient, les collectivités territoriales ont à développer leurs ressources propres.

Ces domaines couvrent un champ beaucoup plus large que la seule formation, dimension à laquelle est fréquemment réduit le renforcement institutionnel.

Outre les champs précédents, dont l'objet premier est la consolidation et l'avenir des collectivités locales, toute une série d'autres échanges peuvent être envisagés, notamment sur leur rôle pour soutenir la dynamique de développement local. Par exemple, comment peuvent-elles contribuer au renforcement des capacités des organisations de la société civile, alors que fréquemment c'est la problématique inverse qui est posée ? Quel rôle et modalités d'actions des collectivités locales pour créer un contexte positif pour multiplier les emplois et les activités économiques.

Ainsi, pour répondre au besoin de renforcement institutionnel, la coopération décentralisée doit se penser comme un appui mutuel entre partenaires pour favoriser l'exercice de leurs droits et particulièrement de leur droit à la responsabilité afin d'accompagner la transformation du fonctionnement et de l'organisation administrative et politique des pays consécutive aux dynamiques de décentralisation dans un sens de plus grande transparence et d'une plus grande efficacité dans les services aux populations, d'une plus grande ouverture des collectivités locales à l'international également. Elle peut être un facteur de réduction du fossé existant entre le "sommet" institutionnel (capital, pouvoir central, connaissance) et la "base".

Pour entrer dans cette démarche, les collectivités latino-américaines ont à évoluer d'une approche qui fait, pour partie, de la coopération décentralisée un guichet de financement, souhaité aussi souple que possible. Elles ont cependant conscience que les apports financiers, pour utiles qu'ils soient, sont insuffisants pour répondre à leurs besoins en organisation, gestion, suivi de leur fonctionnement. Les élus locaux européens jugent pour leur part positivement l'intérêt d'engager la coopération décentralisée dans la voie du renforcement institutionnel. Ils y voient bien sûr un effet de notoriété et d'image mais ils sont également prêts à mobiliser les compétences existant au sein de leur collectivité, pour accompagner la structuration et le renforcement de leur(s) collectivité(s) partenaire(s). Ils identifient mal en revanche tous les enseignements qu'ils peuvent tirer de leur coopération avec des collectivités latino-américaines pour le fonctionnement de leur propre collectivité.

Tous peuvent cependant s'appuyer sur un fond commun qui fonde la coopération décentralisée : celui de reposer sur une assise institutionnelle et celui de bénéficier d'un ancrage local qui mobilise au-delà du cercle restreint des techniciens et militants du

développement et des entreprises qui voient dans la coopération un marché. Ce double caractère permet d'agir dans la pérennité nécessaire à toute action de coopération et de la conforter par des relations humaines sans lesquelles elle n'existe pas.

Le renforcement institutionnel modifie les modalités d'actions

Les axes opérationnels ci-dessus soulignent les enjeux et le contenu du renforcement institutionnel ainsi que son impact sur le rôle de la coopération décentralisée. Le développement suivant a pour objet d'essayer de repérer les efforts entrepris et qu'il est nécessaire de consolider pour mettre au cœur des relations entre partenaires le renforcement institutionnel. Il fait une large place au point de vue des collectivités européennes en raison de l'intense débat qui les traverse pour définir la place à donner au renforcement institutionnel dans leur coopération décentralisée.

Impact du renforcement institutionnel sur l'organisation de la coopération décentralisée

L'évolution des coopérations décentralisées dépend de chacun des partenariats. Lente pour certains, plus rapide pour d'autres, elle est néanmoins réelle et se manifeste par des traits concrets.

1. Pour prendre en compte l'organisation institutionnelle du pays de leur collectivité partenaire, les collectivités européennes marquent leur volonté de dépasser l'action ponctuelle et développer une approche territoriale. Dans les grandes agglomérations, elles étendent leur coopération à l'ensemble de l'aire urbaine de la ville partenaire quand les actions visaient préalablement seulement certains quartiers. Elles acceptent l'idée que la coopération décentralisée est une coopération de territoire à territoire et, qu'en cela, elles ont la responsabilité d'associer, au-delà du recours traditionnel aux ONG, un large éventail d'institutions de leur circonscription, parfois peu familières de la coopération : institution de santé, entreprise concessionnaire de la collecte de déchets, établissements de formation professionnelle... En ce sens, "*les collectivités territoriales sont plus ouvertes à des collaborations multiples que l'Etat.*"² Le recours à ces tiers organismes se fait alors dans un cadre institutionnel établi : compatibilité avec la politique de coopération de la collectivité, subvention de prestation, financement connu de la collectivité partenaire... et avec l'objectif que chaque relation ait une composante de renforcement de la structure partenaire équivalente.

2. L'impact sur le modus operandi de la coopération est également significatif. Lorsque leur coopération décentralisée avait pour objet premier d'améliorer les conditions de vie de populations "bénéficiaires", les collectivités locales confiaient fréquemment la négociation et la mise en œuvre des projets à des associations qui,

² Citation d'élus locaux européens

souvent, agissaient en substitut des administrations et des responsables locaux. Pour conduire leur coopération, les collectivités latino-américaines et européennes recourent désormais beaucoup moins à une maîtrise d'ouvrage déléguée et définissent au contraire très directement ses contenus. En conséquence, les financements apportés par les secondes à des projets présentés sur initiative des ONG représentent une part en forte décline face aux financements directs qu'elles affectent à leur propre coopération.

3. Avec la prise en compte du renforcement institutionnel dans la coopération décentralisée, des collectivités locales européennes modifie la lecture de son impact sur leur propre situation. La coopération décentralisée devient pour elle un moyen d'échanges entre partenaires pour une progression commune, *"Elle permet de prendre en compte directement et de façon détaillée l'ensemble des problèmes concrets qui se posent aussi bien chez nous que chez nos partenaires". "L'encouragement à la participation, prôné par les collectivités territoriales du Nord à l'intention de leurs partenaires du Sud, et l'expérience de ces derniers - notamment en Amérique latine - les conduit parfois à approfondir leur propre fonctionnement démocratique"*³. On entre là dans le champ des "bénéfices" qu'une collectivité du Nord peut retirer directement de sa coopération avec une collectivité du Sud pour améliorer son fonctionnement et ses relations avec les citoyens.

Ces évolutions font de la coopération décentralisée un outil de démocratisation au Sud et au Nord, non à travers des projets ayant pour objectif un renforcement de la démocratie, mais en raison d'un fonctionnement plus démocratique des institutions elles-mêmes. La coopération décentralisée offre une opportunité d'ouverture des citoyens vers l'extérieur, *"La coopération décentralisée favorise, malgré les difficultés rencontrées, une ouverture sur le monde des citoyens et des élus qui en retirent un état d'esprit, des connaissances et une expérience originale déterminants d'attitudes et de comportements moins ethnocentrés"*. Dans un monde où se manifeste une tendance lourde à l'accroissement des échanges culturels et face aux mouvements de mondialisation économique, cet impact n'est pas négligeable.

Une volonté partagée, insérer le renforcement institutionnel dans des dynamiques globales

La prise de responsabilité des collectivités locales sur leur coopération les conduit à infléchir ses modalités d'actions.

- *Veiller à ne pas renouer avec des approches initiées par un sommet agissant "pour le bien des habitants"*.

Dans leur collaboration, les collectivités locales agissent de plus en plus avec autonomie. Elles entendent décider de la nature et de leur mode de relations. Cette attitude est d'autant plus difficile à tenir que la plupart des autres coopérations bilatérales, multilatérales ou

³ Ibid.

d'ONG interviennent à partir de programmes dont l'objet est préétabli et les résultats à atteindre prédéfinis. L'approche ouverte par les collectivités territoriales a de ce point de vue un caractère original - pas de choix thématiques de coopération a priori, pas de résultats non négociés mais des débats entre partenaires sur les contenus et les méthodes d'action.

➤ *Echapper à une atomisation des actions, rechercher une cohérence globale.*

En tant qu'institutions publiques, les collectivités locales savent l'importance qu'il y a à donner une cohérence aux actions menées sur leur territoire et à construire une dynamique globale de développement. Dans ce sens, les collectivités latino-américaines s'engagent dans l'élaboration et la réalisation d'une planification stratégique dont les collectivités européennes sont souvent prêtes à soutenir, y compris financièrement, l'élaboration. En revanche, ces dernières profitent encore peu de l'expérience de leur partenaire pour définir leur propre programme à moyen et long terme.

➤ *Mesurer l'impact des actions, considérer que les appuis demandés ou proposés ne répondent pas toujours à un besoin.*

Les listes des demandes d'appui financier des collectivités partenaires peuvent s'allonger sans limite. Il ne s'agit plus pour les collectivités européennes de répondre à toutes les demandes exprimées - le pourraient-elles ! - au nom de la faiblesse des ressources financières et techniques de leur institution partenaire mais d'accompagner la mise en place de dispositifs de gestion et d'entretien des équipements pour assurer dans le temps leur bon fonctionnement. L'augmentation du nombre d'équipements dans une collectivité n'a de sens que si les résidents y ont un accès durable. Les collectivités européennes sont familières de ces enjeux de moyen et long termes. Aussi incitent-elles leurs collectivités partenaires à être vigilantes sur les conditions de pérennisation des services et équipements mis en place, notamment sur l'impact généré par les charges récurrentes sur leur budget de fonctionnement.

➤ *Reconnaître le rôle des Etats.*

La très grande majorité des collectivités européennes et latino-américaines est aujourd'hui convaincue que les Etats malgré leurs errements passés et leurs faiblesses actuelles sont des interlocuteurs indispensables pour la réussite des actions de coopération décentralisée. Elles reconnaissent, ce qui n'a pas toujours été le cas, les efforts qu'ils entreprennent et leur légitimité comme lieu d'élaboration de règles de vie commune, de garants de la cohésion sociale, d'instances de définition de règles de fonctionnement du jeu démocratique. D'un point de vue opérationnel, les collectivités locales européennes s'informent des politiques de coopération de leur Etat, et en Amérique Latine sur les politiques nationales sectorielles, d'aménagement du territoire, de dynamisation économique... pour agir en articulation avec elles.

Enfin, les collectivités européennes commencent à s'intéresser à la fiscalité locale du pays de leur collectivité partenaire. De l'amélioration de son rendement dépend l'accroissement des ressources de cette dernière. Toute action en ce domaine - le nombre de projets qui en traite est très faible mais la préoccupation s'amplifie - ne peut ignorer l'Etat et ses services spécialisés.

Des pratiques aux effets pervers

Les constats faits sur le terrain montrent que les coopérations décentralisées sont encore bien éloignées des objectifs affirmés. Les pratiques mises en œuvre sont souvent porteuses d'effets contraires. Masqués par des résultats positifs mis en exergue, ces effets restent mal identifiés. Les mesures à prendre pour les réduire sont pourtant essentielles pour que la coopération décentralisée ne devienne pas, pour les collectivités européennes, "une action sociale internationale", et pour les collectivités latino-américaines un "guichet où accéder à des compétences techniques et à des ressources financières". Quelques exemples peuvent illustrer ce risque.

Des circuits financiers dérogatoires

Sauf cas rarissimes, les ressources mises en jeu dans la coopération décentralisée sont gérées hors des procédures de gestion des finances publiques du pays de la collectivité latino-américaine. Cette situation est en contradiction avec le discours sur le renforcement de la crédibilité des collectivités territoriales. Elle ne permet pas de dresser un état précis des financements de la coopération décentralisée, ce qui est un moindre mal, mais induit plusieurs autres conséquences importantes pour les collectivités latino-américaines :

- Elles n'inscrivent pas dans leur budget (sauf cas singuliers) l'ensemble des ressources dont elles disposent, malgré l'obligation légale de les mentionner directement ou dans un budget annexe.
- La répartition des ressources apportées par la coopération décentralisée se fait le plus souvent avec une certaine opacité, sans consultation des instances délibératives de la collectivité partenaire. Celles-ci sont informées, au mieux, du volume global de la coopération mais elles ne débattent ni de l'opportunité des actions, ni des volumes qui leur sont affectés. A fortiori, elles n'ont pas de décision, voire même pas d'information, sur les ressources attribuées par les collectivités européennes à des organisations de leur territoire pour qu'elles développent leurs actions. Ainsi, des hôpitaux reçoivent des aides pour la re-nutrition des enfants, des GIE de quartier sont soutenus pour développer des productions artisanales, des associations de producteurs sont financées pour la protection des sols.... sans que les collectivités locales soient associées à la définition de ces programmes.
- Elles ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.
- Elles privent les collectivités partenaires de leur responsabilité en ne transférant pas, ou mal, la maîtrise d'ouvrage des actions de terrain

En dernier ressort, c'est la collectivité européenne qui accorde, ou non, les financements et décide de les engager.

Des effets de substitutions fiscales

Les financements apportés par la coopération décentralisée ont, dans un certain nombre de cas, pour effet de réduire les efforts de recouvrement des impôts locaux. Certes, ils ne sont pas la cause principale des faibles rentrées fiscales - qui tiennent à la pauvreté des habitants - mais ils peuvent conduire les collectivités partenaires à réduire les incitations pour que leurs résidents s'acquittent de cette charge

Les effets de substitution fiscale sont peu appréhendés par les collectivités européennes, encore moins leur effet sur la crédibilité de leur collectivité partenaire qui apparaît ainsi aux yeux des habitants comme une instance capable ou non de capter des ressources extérieures. Un "bon maire" serait celui qui sait nouer des relations avec une collectivité du Nord..., non celui qui agit à partir des ressources collectées par sa commune.

Une pratique de compétition entre les collectivités du Sud

Les collectivités latino-américaines ne sont pas dupes de la compétition d'intérêts qui les oppose dans leur recherche de partenariat, notamment pour les questions financières évoquées. Celles qui en tirent avantage sont celles qui sont présidées par une personne ayant une "notoriété" internationale 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... En revanche, une collectivité sans renom international, présidée par un élu sans réseau extérieur, ne peut guère espérer nouer de relations de long terme avec une collectivité européenne.

Bien peu de collectivités européennes prêtent attention aux disparités entre collectivités locales que leur coopération induit. Beaucoup seraient surprises de découvrir les effets pervers de leur soutien sur les relations entre collectivités d'un même pays, notamment si elles sont proches. Il n'y a en effet pas de diffusion des "bénéfices" d'une coopération décentralisée entre collectivités voisines. L'organisation des groupes pays en France, sous l'égide de Cités Unies France par exemple, s'efforce de remédier à cela. Mais les concertations concernent prioritairement la coordination des actions entre communes françaises - peut-il en être autrement ? – et moins une prise en compte des attentes des collectivités latino-américaines qui n'ont pas de partenariat.

Les "grandes" collectivités sont plus à même de dépasser cette difficulté que les "petites" collectivités et la mise en place de réseau peut constituer une avancée pour réduire les disparités.

Ces quelques difficultés, citées pour exemple parmi de nombreuses autres, soulignent que le débat sur le renforcement institutionnel est loin d'être clos et unilatéral. La mise en œuvre de cette dimension de la coopération décentralisée, dont il a été montré qu'elle était indispensable; est semée de difficultés qu'il convient d'identifier et de relever.

Améliorer les pratiques

Pour consolider l'objectif de renforcement institutionnel, plusieurs pistes de travail peuvent être évoquées.

Passer de l'échange institutionnel à l'appui institutionnel

Si le renforcement institutionnel est essentiel pour une prise en main de leur avenir par les collectivités latino-américaines, l'appui qui leur est apporté tient plus de *l'échange institutionnel* que de *l'appui institutionnel*. Par exemple, à l'occasion de visites en Europe, les responsables des collectivités latino-américaines s'informent des modalités de fonctionnement de leur collectivité partenaire, de ses modes de relation avec les associations et avec les autres niveaux de décentralisation, des procédures de mise en œuvre d'une décision... mais ces échanges sont insuffisants pour répondre aux collectivités latino-américaines qui attendent de leur partenaire qu'il apporte son expérience :

- sur la manière dont il exécute les arbitrages entre ses différentes priorités,
- sur les délégations de services qu'il négocie avec des acteurs privés,
- sur la mise en cohérence des différentes actions qu'il conduit,
- sur la construction de politiques sectorielle, territoriale, d'aménagement de son espace, en direction de groupes sociaux spécifiques...

Aussi, les deux partenaires ont-ils à s'organiser pour passer de l'échange institutionnel, qui entre dans le registre de l'information, à l'appui institutionnel qui est appui à la prise de responsabilité pour élaborer et conduire des politiques locales (politique sociale, en direction des jeunes, sportive, de promotion des femmes, d'incitation économique...). En ce sens, un véritable échange peut se nouer entre partenaires, les collectivités latino-américaines ayant des pratiques qui peuvent être utiles aux collectivités européennes, par exemple une articulation entre démocratie participative et démocratie représentative.

<p>L'échange institutionnel</p> <p>L'échange institutionnel peut être défini comme des rencontres, des visites, des échanges d'expériences sur l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un ensemble de services et plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale.</p>	<p>L'appui institutionnel</p> <p>L'appui institutionnel peut être défini comme le renforcement d'une collectivité : dans sa capacité à établir et programmer des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières, dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions, dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à l'améliorer des conditions de vie des populations.</p>
---	---

Passer d'une logique de projet à une logique de service

L'expérience accumulée depuis des décennies prouve que les projets, aussi adaptés soient-ils au contexte, ne se démultiplient jamais spontanément. Il n'y a aucune raison qui permette d'avancer cette affirmation, pourtant fréquente, tant en Europe qu'en Amérique Latine. Les projets bénéficient d'une mobilisation de moyens supplémentaires en argent, formation, accompagnement par rapport à une situation "normale". De ce fait, ils ne sont répliquables que si les mêmes moyens sont à nouveau mobilisés... qui ne sont pas démultipliables.

Par ailleurs, les collectivités locales latino-américaines, pas plus que celles de l'Union Européenne, ne sont des porteurs de projets ou n'agissent pour le compte de commanditaires de projets. Institutions publiques, elles ont la responsabilité de mettre en place et de faire fonctionner pour leurs habitants des services pérennes, priorisés en référence à des choix politiques.

Pour les deux raisons précédentes, la logique de projet est à abandonner dans la coopération décentralisée. En revanche, c'est bien une logique de service qu'il convient de développer. Sa mise en œuvre nécessite de déterminer explicitement la finalité poursuivie, les moyens mobilisables -ressources humaines, financières, techniques, institutionnelles - et comment pallier les faiblesses pour parvenir à un fonctionnement fluide du service ou pour réaliser l'équipement envisagé ? Il ne s'agit plus dès lors de programmer une action nouvelle mais d'apporter des compléments pour amplifier des dynamiques déjà engagées.

A la différence de la logique de projet, qui part d'une analyse des manques, la logique de service :

- prend en compte secondairement les appuis extérieurs disponibles mais prioritairement les ressources locales mobilisables,
- vise à démultiplier les effets induits,
- organise le suivi et la prise en charge des coûts récurrents de l'action.

Dans ce contexte, la coopération décentralisée a un rôle particulier à jouer. Les ressources financières qu'elle peut mobiliser sont et resteront en tout état de cause modestes. Ses appuis sont très en-deçà des besoins de financements pour réaliser des infrastructures ou pour appuyer le fonctionnement de service dans le temps. Pour cela, des financements lourds sont à réunir que seules les grandes agences peuvent mobiliser. En revanche, la coopération décentralisée peut être un acteur essentiel pour l'amont et l'aval des réalisations:

- à l'amont pour identifier les besoins et les modes de fonctionnement des services à mettre en place, par une participation aux études préalables, accompagner la préparation des dossiers techniques et financiers...
- à l'aval par des appuis en formation, à l'organisation des services compétents, à la mise en place de système de gestion, à la prévision des coûts récurrents...

Ajuster ambitions et pratiques

Le caractère essentiel du renforcement institutionnel des collectivités locales apparaît aujourd'hui plus évident que par le passé; la coopération décentralisée ne se définit plus aujourd'hui comme un soutien aux actions d'urgence, de solidarité, de réalisation d'infrastructures.

Cette tendance ne va pas sans soulever des questions difficiles. Parmi celles-ci certaines peuvent être retenues ici.

- Alors que beaucoup trop de personnes vivent dans des conditions de grandes précarités, l'objet de la coopération décentralisée est-il effectivement de contribuer au renforcement institutionnel des collectivités locales en Amérique latine ? Les approches projets, pour limitées qu'elles soient, n'ont pas toutes échouées. N'est-il pas prématuré d'engager un revirement de l'objet de la coopération décentralisée ?
- L'asymétrie dans les relations de coopération décentralisée peut-elle être dépassée ? L'argument de l'intérêt mutuel est largement utilisé en matière de coopération, il est rarement vérifié. A l'exception des plus grandes, les collectivités latino-américaines ne se mettent-elles pas trop en retrait dans la construction d'une coopération plus équilibrée ? Elles vivent la coopération décentralisée comme un point d'appui pour elles-mêmes et formulent peu ou pas de propositions pour aider leurs partenaires à améliorer son organisation, son fonctionnement, ses relations avec les associations... Le renforcement institutionnel n'est-il pas un moyen pour favoriser un rééquilibrage nécessaire ?
- Les besoins de renforcement institutionnel des collectivités locales sont immenses. Il paraît difficile aux coopérations décentralisées de tous les traiter. Quelles priorités retenir parmi les différentes pistes évoquées ?