

L'organisation locale de la coopération décentralisée

Toute collectivité territoriale qui développe une action internationale doit définir son organisation et son fonctionnement institutionnels. Selon différentes formules, l'organisation locale varie d'une "internalisation" ou intégration à une "externalisation" de l'action internationale.

Il s'agit d'envisager ces formules d'organisation, non comme des modèles types, exclusifs les uns des autres, mais comme des variantes, comportant chacune des avantages et des inconvénients et surtout, des passerelles les unes avec les autres.

1. "L'internalisation" ou la gestion directe par la collectivité locale

L'internalisation des actions de coopération décentralisée, par la création d'un service de relations internationales sous la responsabilité d'un élu, permet à la collectivité de répondre de façon satisfaisante aux attentes des collectivités partenaires en matière de développement urbain et de décentralisation. Avec l'extension du rôle des collectivités territoriales et l'ampleur de leurs domaines de compétences, les services techniques possèdent des qualifications qui peuvent être mises à la disposition de leur partenaires du Sud et de l'Est, conformément à leurs besoins et leurs attentes. Outre les besoins traditionnels dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou de l'agriculture, les partenariats portent également sur des domaines d'intervention spécifiques aux collectivités : la gestion des espaces, des ressources financières et humaines au niveau de leur aire de responsabilité (communes, départements, régions).

Se doter d'un service de relations internationales signifie, de la part d'une collectivité, l'affirmation d'une dimension politique et technique forte. Cela signifie que la collectivité vote des budgets, gère les programmes de coopération en relation directe avec le partenaire étranger auprès duquel elle est le premier interlocuteur.

Cet agencement institutionnel de type intégrateur ne préjuge pas de l'existence ou de l'absence de dialogue entre la collectivité et les acteurs de la société civile. Effectivement, si certaines collectivités témoignent d'une

coopération strictement « municipaliste », le lien avec les associations et les acteurs locaux est entretenu de diverses façons. Par exemple, une formule de type "commission extra-municipale" permet d'associer les citoyens aux décisions. Elle maintient une relation entre la collectivité et les acteurs de la société civile.

Nombreux sont les vocables qui désignent cette instance de dialogue et de concertation qui permet à la collectivité d'associer les acteurs locaux de son territoire à l'élaboration et la mise en œuvre de son action internationale : "comité consultatif", "comité d'orientation", "comité d'organisation", "office municipal" ou "commission extra-municipale". Au niveau de la commune, la loi d'orientation n°92-125 portant sur la participation des habitants à la vie locale" évoque la création, par délibération du Conseil Municipal, d'un Conseil Consultatif comme cadre de concertation.

Mais au delà de sa dénomination, cette structure est caractérisée par plusieurs éléments.

La mixité

Sont représentés au sein de la commission, des élus et des techniciens de la collectivité et des acteurs locaux. Ces derniers peuvent choisir de figurer dans la commission à travers un collectif d'associations, par exemple, ou en leur nom propre. De manière générale, la commission regroupe un nombre déterminé de représentants qui réfléchissent et agissent au nom d'une ou de plusieurs organisations. La composition de la commission est fixée par le Conseil Municipal (lorsqu'il s'agit d'une ville), sur proposition du Maire.

Une force de proposition

La réflexion, les débats et les suggestions qui sont développés au sein de la commission portent à la fois sur la définition de la politique internationale de la collectivité et sa mise en œuvre. Chaque année, la commission établit un rapport communiqué au Conseil Municipal.

La périodicité

Le calendrier qui fixe la convocation de la commission extra-municipale obéit à une périodicité connue de tous, à l'avance. En général, la commission se réunit une à deux fois par an.

EXEMPLE : L'ORGANISATION LOCALE DE LA VILLE DE GRANDE-SYNTHÉ (NORD)

Avant 1994, l'activité internationale de la ville de Grande-Synthe se construit " sur la base des partenariats existants par le Conseil Municipal". En 1994, la ville crée un Service de Relations Internationales qui fixe progressivement les grands axes de l'action internationale.

Les changements se sont construits en trois ans, passant d'une juxtaposition d'actions à une construction plus cohérente, en programmes définissant les principales thématiques d'une politique de développement social urbain, et s'appuyant sur des processus en cours dans les différentes villes.

Conformément à la loi du 6 février 1992, la ville de Grande-Synthe met en place un "Comité Consultatif" présidé par un élu, composé de représentants nommés par le conseil municipal, et qui produit un rapport annuel d'orientation. La volonté de la ville est claire ; tout en gardant ses prérogatives et la décision finale, elle entend associer la société civile à l'élaboration

de sa coopération, dans le respect des libertés individuelles et dans le but de faire un projet collectif de démocratie locale.

Le conseil consultatif est composé de trois collèges qui représentent respectivement la Mairie, les associations ou institutions locales et les personnes ressources ou experts. Le premier collège rassemble un certain nombre d'élus et de responsables de service ou techniciens (études et Affaires Juridiques, Services Techniques, Service Développement économique, service Culturel, Service Communication). Le deuxième collège regroupe divers acteurs locaux, des collectifs d'associations qui s'organisent à l'international et un comité de jumelage. Ce dernier est, au même titre que les autres organisations sociales ou économiques, un membre parmi d'autres du Conseil Consultatif. Enfin, le troisième collège est composé de "personnes ressources" qui détiennent certaines compétences techniques ou professionnelles.

Pour la ville de Grande-Synthe, un projet de coopération décentralisée est le fruit d'une construction progressive entre des groupes d'acteurs locaux qui s'organisent, en collectif par exemple. Ils s'associent ensuite avec la collectivité, pour qu'enfin, la collectivité partenaire et sa société civile forment, tous ensemble, un réel programme de partenariat entériné par la signature d'un protocole global.

Pour finir, le comité consultatif est sollicité non seulement pour la conception et la mise en œuvre de la coopération de la collectivité mais aussi pour tout ce qui concerne les initiatives indépendantes des projets de la ville. C'est un lieu de débat pour l'ensemble de la politique internationale de la collectivité.

Site internet : www.grande-synthe.org/cooperation/cooperation/html

2. "L'externalisation" ou la gestion par une association locale

La pratique des jumelages traditionnels visant à promouvoir la paix et l'amitié entre les populations, puis l'orientation, à partir de la fin des années soixante-dix, dans le contexte de l'émergence de la thématique humanitaire, vers des jumelages-coopération, reposent sur la présence et l'appui d'associations locales ou de comités de jumelage locaux. Dans ce cas de figure, on peut parler d'une organisation de l'action internationale par la collectivité sur le mode de l'externalisation. Celle-ci se décline suivant deux modalités :

A. Le Comité de jumelage traditionnel

Cette forme d'organisation locale dite "classique" répond aux besoins du jumelage dès son apparition et son épanouissement au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Dans ce cas de figure, l'association qui gère l'action internationale de la collectivité, sous la forme d'un comité de jumelage, est la "cheville ouvrière" de la coopération. Elle gère les programmes, présente des projets à la collectivité, qui les vote régulièrement, et tient lieu de premier interlocuteur à l'égard de la collectivité partenaire. Elle regroupe, à travers des sous-commissions (géographiques ou

thématiques), toutes les actions de la collectivité et la dotation budgétaire est partagée entre les commissions.

Les avantages d'un tel modèle résident en une implication de la société civile, une relation contractuelle claire entre la collectivité et le comité de jumelage, la forte connexion avec la collectivité par la présence d'élus dans le comité de jumelage et une demande de financement faisant apparaître les objectifs, les moyens et le calendrier.

Les inconvénients de cette forme d'organisation locale sont directement liés à l'histoire même du jumelage. En effet, cette structure regroupait des personnes animées par un engagement militant en faveur de la paix et du rapprochement entre les peuples. Or, dans le cadre de la professionnalisation de l'action internationale des collectivités par le passage à la coopération décentralisée, il peut se produire un décalage entre deux catégories de personnes membres du comité de jumelage. Le risque est de voir se creuser un écart entre deux catégories de personnes : celles investies dans une approche professionnelle de la coopération (montage de projets et de budgets...), et celles qui animent le comité de jumelage et sont davantage sensibilisées qu'impliquées dans les projets. En outre, un comité de jumelage qui gère, de façon régulière, les projets d'une collectivité, peut risquer une certaine personnalisation de la coopération.

B. L'association créée pour les besoins de la coopération décentralisée.

Dans le cadre d'une telle organisation locale, la collectivité garde une implication forte dans les programmes et un suivi relativement important. Il existe une différence entre une association créée dans un contexte assez récent, pour répondre aux exigences de la coopération décentralisée et un comité de jumelage plus ancien qui a été amené à prendre en charge une orientation professionnelle et des programmes nouveaux par rapport aux activités du jumelage traditionnel. En effet, l'association à laquelle la collectivité confie un projet de coopération est susceptible de centrer son activité sur une seule collectivité partenaire, dans le cadre d'un programme précis. En outre, elle intervient dans un contexte de professionnalisation de la coopération décentralisée et se présente, d'emblée, comme un outil rattaché à une optique opérationnelle.

L'avantage de ce modèle tient à son caractère approprié à l'évolution historique de la coopération décentralisée et à son souci d'impliquer la société civile à travers la mobilisation de compétences.

EXEMPLE : L'ASSOCIATION CHAMBRY-OUAHIGOUYA

La Ville de Chambry crée en novembre 1991 l'Association Chambry-Ouahigouya afin d'impliquer la Ville et les Chambryens dans une action de solidarité internationale. La ville délègue, par une convention, à l'association une partie de l'action de coopération concernant certains domaines d'intervention. L'association est structurée en quatre commissions chargées du suivi et de la mise en œuvre des projets concernant :

- la santé
- le développement économique
- l'éducation
- la communication et la sensibilisation à la culture africaine.

L'association est présidée par un représentant d'une association locale ou un représentant des habitants (en aucun cas par un élu de la commune, de par la loi sur la gestion de fait) et administrée par un conseil de quinze membres élus chaque année :

- 5 élus de la Ville de Chambry
- 5 associations locales
- 5 représentants des habitants

Site internet : www.multimania.com/chyohg/

C. La nature du lien entre collectivité et association

Quel que soit le modèle d'organisation locale privilégié par la collectivité (comité de jumelage ou association de coopération décentralisée), celle-ci peut procéder de différentes manières :

- **Soit la collectivité délègue tout ou partie de son action internationale à une association ou un comité de jumelage sur la base d'une convention (faisant apparaître notamment les objectifs et le budget).**

Il est préférable que, dans cette situation, le maire, un de ses adjoints ou encore une majorité composée de conseillers municipaux membres de l'association, évitent d'occuper les responsabilités de président, trésorier ou secrétaire général. C'est pourquoi, il est souhaitable de signer une convention entre la collectivité et l'association ou le comité de jumelage.

- **Soit la collectivité confie "au coup par coup", la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée au comité de jumelage ou à une association avec laquelle elle passe un contrat.**

Cette décision de déléguer appartient à la collectivité qui peut également se déterminer sur présentation de projets. Ce recours ponctuel à un acteur externe permet à une collectivité, au-delà de ses propres capacités techniques,

de contractualiser avec une ONG ou un acteur local spécialisé afin de lui confier une mission.

En conclusion, cette organisation institutionnelle fondée sur "l'externalisation" présente un avantage, en ce qu'elle conforte la dimension démocratique et solidaire de la démarche de coopération décentralisée et la pérennité des projets, essentielle dans un processus de développement. En revanche, dans cette formule, l'implication des services techniques et administratifs de la collectivité est souvent nulle.

3. La combinaison des deux modèles

A. Un modèle "idéal" introuvable

Si en théorie, la gestion d'un jumelage-coopération ou, plus largement, des activités de coopération décentralisée peut être l'affaire de la seule municipalité ou au contraire, s'effectuer en dehors de l'enceinte même de la municipalité, à travers un groupe de citoyens, une solution mixte est le plus souvent adoptée.

Ainsi, les passerelles entre les modèles décrits ci-dessus sont-elles multiples. Par exemple, une collectivité dotée d'un service dédié à l'action internationale et à la coopération décentralisée sous le contrôle d'un élu, peut, à tout moment, décider de confier à un acteur local spécialisé (une OSI, un hôpital, une école...) une mission de coopération décentralisée.

Quelle que soit la formule d'organisation locale adoptée par la collectivité, celle-ci dispose de structures organisationnelles qui tendent à conjuguer deux maillons essentiels de la coopération décentralisée : la responsabilité politique et la participation citoyenne. En d'autres termes, la collectivité est porteuse d'une démarche globale, qu'elle assume politiquement, et au sein de laquelle elle assure la place des acteurs locaux et la cohérence de leurs interventions.

B. L'adaptation des structures

Des structures déjà existantes peuvent évoluer, dans leur rôle et leur forme, et se voir complétées par la création de structures nouvelles avec lesquelles elles collaborent ou bien fusionnent.

EXEMPLE : LA VILLE DE ROMANS

L'évolution de l'organisation locale de la ville de Romans est marquée par le passage d'un modèle externalisé à une solution mixte. Dans un premier temps, la création de plusieurs structures associatives successives a répondu à l'apparition de nouveaux besoins et aspirations:

- le comité de jumelage créé le 30 mai 1963, pour gérer et animer des jumelages et à partir de 1983, un jumelage-coopération avec la ville de Louga au Sénégal.
- la mission des Affaires Européennes et Internationales, créée en septembre 1991 pour coordonner les actions européennes et internationales de la ville
- l'Association ROCS (Romans Coopération Solidarité) créée en 1991 pour gérer et promouvoir les projets de coopération décentralisée.

Dans un deuxième temps, la Ville a opéré une reorganisation structurelle, répondant au double souci d'une meilleure lisibilité du pilotage par la Ville et de la pérennité des actions. Elle aboutit à :

- la création d'une nouvelle association issue de la fusion entre le comité de jumelage et ROCS et dotée de trois commissions géographiques (Europe, Europe de l'Est/ CEI, Méditerranée et PVD).
- la spécialisation d'un service municipal assurant le suivi technique des actions de la ville, informant les élus.
- la mise en place d'une commission extra-municipale qui se réunit 12 fois par an, avec tous les acteurs locaux ayant des actions à l'international.

Cette reorganisation locale est envisagée comme une réponse au risque de multiplication des outils qui, bien que complémentaires, pouvaient s'avérer concurrents. En outre, elle tend à rendre plus efficace le dialogue entre "les militants du jumelage et les militants de la coopération" et de dynamiser la concertation par la venue de nouveaux partenaires dans la coopération de la ville.

Site internet : www.ville-romans.com/7-relint/relint.htm

4. La part de l'informel

La collectivité peut toutefois choisir de préserver une part d'informel dans son organisation locale. Cette disposition présente quelques avantages, notamment l'intégration éventuelle de nouveaux partenaires dans le dialogue.

L'EXEMPLE DE LA VILLE DE NANTES

Suite aux élections de 1995, la municipalité s'est lancée dans un processus de concertation. L'objectif est de "contribuer au développement harmonieux des échanges internationaux impliquant notre commune et ses habitants". A plusieurs reprises, la ville va recourir, afin de rationaliser la concertation locale, à des modes d'organisation informels.

- Les commissions de travail

Les commissions de travail interviennent conjointement à l'identification des acteurs. Vingt-six réunions auront lieu, croisant approches thématiques et géographiques. Ces commissions de

travail sont véritablement un des instruments de la concertation locale au sens défini en introduction : associer les acteurs de son territoire à la réflexion, la décision et la mise en œuvre de l'action internationale de la collectivité.

Il ne s'agit pas d'améliorer l'animation du territoire mais bien d'inviter à la réflexion des acteurs locaux sur la politique portuaise par la ville. La ville présente son projet dans un document d'invitation intitulé "la culture et l'avenir d'un port". Les différents intervenants viennent approuver, compléter et préciser les propositions faites. La décision est donc un point de départ et un contenu d'appui par thèmes. Ainsi la ville, porteuse d'une réflexion, manifeste le souci concret de cette concertation.

Le caractère informel de ces commissions est un choix. Il permet de garder le processus ouvert tous. Les commissions resteront en effet ouvertes à ceux qui ont manqué les premières réunions. De plus, ces commissions n'avaient pas vocation à se maintenir. Elles sont envisagées comme des dispositifs provisoires adaptés à la démarche et aux acteurs. Elles sont au service de la concertation, comme processus dans le temps.

- Les comités techniques de coopération

Ce sont des comités qui existent sur chaque jumelage et pays où une coopération existe. Les comités fonctionnent comme des groupes de travail classiques : un ordre du jour, des discussions thématiques... Leur spécificité réside dans le fait que leur mode d'organisation est tout à fait officieux. Ils sont très ouverts et acceptent tous les acteurs qui participent ou souhaitent participer (par exemple pour la coopération avec Rufisque l'association des Rufisquois de Paris est invitée). La ville est bien sûr présente à travers les élus concernés, les fonctionnaires et employés des services concernés. Par exemple pour un projet de bibliothèque, le dossier est traité par le service des bibliothèques de la ville sous la supervision de la municipalité.

Site internet : www.Mairie-Nantes.fr/fr_international.htm

Ce mode de fonctionnement permet une gestion dynamique du processus de concertation. La souplesse d'organisation est certainement un avantage pour intégrer les évolutions de toutes sortes. Cette organisation ne fige pas la municipalité et quelques acteurs dans des groupes de travail. Au contraire elle permet un renouvellement des institutions et des personnes en même temps qu'une implication citoyenne.

D'autre part, cette formule oblige la ville à s'impliquer. Un tel mode d'organisation ne peut pas fonctionner sans que la ville marque fortement son engagement. Dans certaines formes d'organisation, très institutionnalisées, la collectivité peut avoir tendance à se "reposer" sur les acteurs en présence. Dans une organisation informelle, les élus sont constamment placés au centre d'un processus extrêmement dynamique. Leur présence est indispensable pour encadrer les débats et rappeler les principes d'une coopération décentralisée.

Enfin, cette organisation permet d'intégrer un public réticent face à l'institutionnel. Certaines associations craignant le risque d'instrumentalisation, y trouveront un cadre garantissant leur indépendance.

En conclusion, il n'existe pas de modèle type pour l'organisation de l'action de coopération décentralisée au sein d'une collectivité locale. Celle-ci doit avant tout être replacée dans une perspective dynamique prenant en compte l'histoire même de l'action internationale des collectivités locales mais aussi et surtout leurs motivations. L'essentiel est de savoir clairement pourquoi on souhaite faire ou on fait de la coopération décentralisée.