

## L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

*Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales*

**11 & 12 décembre 2017 - Lyon**

# COSMOLOGIE DE LA COOPERATION



Fleur **FERRY**

*Responsable de la coopération internationale du Département de  
Seine- Maritime*

*Administratrice de l'Arricod<sup>1</sup>*

Il y a quelques jours, ma fille de 6 ans m'a demandé : "Maman, tu fais quoi, en fait, comme métier ?". Devant ma perplexité, elle a essayé de m'aider : "...Voyageuse ? Guérisseuse ?". L'âge ne change rien à l'affaire : nous, responsables des relations internationales des collectivités territoriales (et ce n'est que l'une des nombreuses appellations existantes), sommes toujours quelque peu démunis quand nous sommes interrogés sur ce qu'on fait dans la vie. J'ai toujours envié les garagistes, les médecins et les fleuristes qui peuvent répondre en un mot. Moi cela me prend au moins trois phrases et bien souvent mon interlocuteur a décroché au milieu de la deuxième. Au-delà de l'anecdote, c'est une réelle question sémantique qui se pose, qui recoupe la réalité du métier que l'on fait et le cadre parfois difficilement appréhendable dans lequel on l'exerce.

### **PREAMBULE : LES MOTS DE LA COOPERATION SONT AUSSI INNOMBRABLES QUE LES ETOILES DANS LE CIEL**

Évidemment, et c'est heureux, le choix des mots n'est pas le fruit du hasard. Il résulte, de façon plus ou moins consciente d'un positionnement voire d'une posture mais aussi d'une façon de voir les choses. Il traduit une vision du monde et du sens que l'on donne à la coopération.

Assez communément, on parle d'"Action Extérieure" des Collectivités. C'est le vocable retenu par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, anciennement Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International (lui aussi soumis régulièrement à des changements d'appellation intégrant, ou pas, la notion d'Europe), dont la branche "coopération des collectivités" est animée par la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT). Ceci appelle deux remarques.

Tout d'abord, l'emploi du terme "action", qui a supplanté le terme de "relations internationales", jugé sans doute un peu oisif ou inopérant. "Action" semble pourtant relativement réducteur, et tendrait à limiter la présence des collectivités sur la scène internationale à l'opérationnel, au "faire", à la pratique. Or, si effectivement les collectivités "font", cela ne les empêche pas également d'avoir des démarches plus réflexives. On parle de plus en plus de "diplomatie des villes" par exemple ; dans ce champ, on ne se situe

<sup>1</sup> Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales

pas nécessairement dans la réalisation, dans le résultat ; il peut s'agir aussi de porter la voix des collectivités, de défendre des valeurs, des principes. Les collectivités sont aussi légitimes à "penser" l'international qu'à le faire ou qu'à le faire vivre.

Ensuite, le terme d'"Extérieure". Là encore, il est surprenant de considérer que seul ce qui se passe en dehors du territoire de la collectivité semble considéré. Pourtant, de plus en plus, et depuis maintenant de nombreuses années, on assiste à une sorte d'inversion des démarches de coopérations qui se tournent bien davantage vers les territoires français, vers leurs enjeux, leurs besoins, leurs attentes. La coopération permet d'amener de l'international dans les politiques publiques menées en France ; elle peut accompagner l'internationalisation des territoires. Et à ce titre, elle est précisément tournée vers l'intérieur autant que vers l'extérieur, dans un mouvement de va et vient. On trouvera assez facilement des professionnels de la coopération qui se déplacent peu à l'étranger mais qui jouent un rôle d'animation autour de la question internationale sur leur territoire. Ils acquièrent dans ce cadre une connaissance extrêmement fine de celui-ci.

Ainsi, lorsque le Département de la Seine-Maritime a envisagé de mettre en place une relation de coopération avec un territoire tunisien, l'une des premières questions, sinon la première, était : qu'est-ce que cette coopération peut nous apporter ? Qu'aurait-on envie ici de faire avec des partenaires tunisiens ? Pour nous, pour eux ? On ne part plus, ou de moins en moins - peut-être même devrait-on même dire "on ne devrait plus partir"- des "besoins" de nos partenaires pour définir les projets. Besoins dont il est d'ailleurs difficile de dire s'ils sont réels, projetés ou fantasmés. Rien ne peut davantage ancrer une coopération dans le temps, garantir sa pertinence et lui donner du sens que de la penser à partir des besoins - ou de l'envie - des acteurs ici, croisés avec les enjeux des partenaires là-bas. À l'inverse, il est assez difficile de rechercher, a posteriori, un "intérêt local", selon le vocabulaire consacré, pour le territoire français, quand les projets ont été engagés dans la seule perspective du bénéfice - attendu - des partenaires.

Il n'y a pas beaucoup de mots pour décrire ce va et vient, cet aller / retour, ce mouvement de et vers l'extérieur. La preuve : ne voilà que des périphrases. Encore. Seul le mot de coopération semble relativement adéquat. "Co-operare" : opérer ensemble, agir ensemble. La notion d'action est encore très présente. On dit souvent que l'on "co-construit" des projets. On dit plus rarement "co-penser". C'est dommage, car c'est bien à cela que la coopération se prête : se penser soi-même, en s'aidant du regard de l'autre.

On retiendra donc, pour la suite de cette contribution, le terme de coopération. Il est pragmatique et court, et s'il ne rend pas tout à fait justice à la complexité du sujet, au moins a-t-il le mérite d'être intelligible. Plus qu'il n'y paraît, dans l'univers instable de la coopération, nommer celle-ci constitue un réel enjeu : si l'on veut exister, il est primordial de pouvoir être nommé. Pour poursuivre à dessein cet abus de langage, on parlera aussi de "coopérants", terme qui renvoie dans l'imaginaire collectif, pour de probables raisons historiques, aux Français en poste à l'étranger. Ici, le terme de coopérants désignera simplement les praticiens de la coopération ou, comme le dit joliment l'Arricod, les "artisans de la coopération".

Deux précisions sémantiques encore : on parle souvent de coopération (ou d'action) "internationale et européenne". Il y aurait fort à dire sur ce que cela traduit : si "inter-national" - et le terme est on ne peut plus explicite - réfère à des liens "entre nations" ou "entre pays" pourquoi ajouter le terme d'"européenne" ? Pour désigner un lien particulier entre un pays (en l'occurrence la France) et l'Europe à laquelle il appartient ? Ou peut-être, plus probablement, cette précision renvoie-t-elle à une distinction entre "coopération hors Europe" (qui sous-entend souvent de façon implicite et assez réductrice une coopération au développement) et coopération intra-européenne, cette dernière ayant, selon certains, ses modes de fonctionnement propres, distincts de la coopération "hors Europe". Dans ce qui va suivre, et c'est un parti-pris pleinement assumé, on parlera de coopération internationale. Par conviction, autant que par pragmatisme.

La dernière question sémantique sera d'ordre juridique : elle vise à préciser la différence qui existe entre coopération décentralisée (forme juridique de coopération entre autorités locales) et coopération internationale, qui recouvre une réalité plus large, une diversité de modes opératoires dont fait partie de

façon pleine et entière la coopération décentralisée. Il est à noter que les récentes évolutions législatives qui assurent à la fois une reconnaissance, une sécurisation et une grande liberté aux collectivités dans leurs façons de penser et de mettre en œuvre leurs coopérations vont dans le sens de la "coopération internationale". Les collectivités ont elles aussi pris ce tournant comme en témoignent de nombreux changements d'appellation dans les directions et services des "relations internationales". Ainsi, à titre d'exemple les Départements de l'Essonne et de la Seine-Maritime sont passés de services "coopération décentralisée" à respectivement "action internationale" et "coopération internationale".

Ces quelques éléments, qui relèvent principalement de l'observation, mais également de l'intuition et d'un parti pris par ailleurs, soulignent le risque de flou conceptuel lorsqu'on manie un vocabulaire parfois imprécis et toujours évolutif. Les réalités que recouvrent les termes ne sont pas comprises par tous de la même manière. Derrière les mots se cachent des enjeux symboliques qui, loin d'être neutres, peuvent conduire à des incompréhensions voire à des dissensions dont il n'est pas forcément aisé de trouver l'origine. Il n'y a guère de parade évidente à cette situation, autre que prendre le temps de la définition commune des termes afin de s'assurer que les acteurs d'un projet s'entendent sur les concepts qui sous-tendent leur action conjointe. Ceci nécessite parfois un temps conséquent, dont il est utile de ne pas faire l'économie.

### **L'UNIVERS EST EN MOUVEMENT, LA COOPERATION AUSSI**

Le contexte qui entoure l'international est mouvant et complexe. Changements d'exécutifs dans les collectivités (en France et dans beaucoup de pays partenaires), contraintes budgétaires, crise sociale, crises mondiales... On peut légitimement avoir le sentiment que les enjeux mondiaux n'ont jamais été aussi aigus et partagés, comme l'illustre assez cruellement l'actualité. Au premier rang d'entre eux, les conflits, dont le conflit syrien, et leurs corollaires que sont les crises des réfugiés, tristement au cœur d'un débat assez peu productif dont on peut se demander s'il a vraiment lieu d'être. Les collectivités, qu'elles le souhaitent ou non, qu'elles considèrent que la question est du ressort de l'Etat ou du leur, sont en première ligne car ce sont leurs territoires qui sont directement impactés. Elles sont en première ligne aussi sur les enjeux climatiques car les territoires sont vulnérables sur le plan environnemental, sanitaire, économique, social... En première ligne encore sur les questions sociales, l'emploi, la solidarité territoriale et intergénérationnelle.

Factuellement, le monde n'a jamais été aussi ouvert et perméable, relié et interconnecté, ce qui ne va pas sans frictions. Cela rend d'autant plus intéressante la coopération entre territoires et entre autorités locales, de façon évidente et presque incontournable, afin de contribuer à la structuration de ces échanges et d'en tirer autant que faire se peut des enseignements positifs : partage d'expériences, alliances, mise en perspective... Un collègue de la région espagnole d'Extremadura disait un jour : "nous sommes enclavés ; nous avons des problématiques sociales et économiques dramatiques. Nous avons besoin de nous confronter à d'autres pratiques, d'échanger, de partager, de mutualiser. Nous, c'est simple, si on ne coopère pas, on meurt." (L'Extremadura a des liens de coopérations avec plusieurs pays en Europe et sur la rive Sud de la Méditerranée, ainsi qu'avec l'Amérique Latine). Effectivement, la confrontation avec d'autres modes de gestion de problématiques identiques est un des apports significatifs de la coopération. La Tunisie, par exemple, pays de 11 millions d'habitants, a accueilli entre un million et un million et demi de réfugiés libyens (près de 15% de la population tunisienne). Il n'est pas inintéressant d'interroger les autorités locales pour comprendre comment le pays a absorbé ce flux...

Dans ce contexte peu enthousiasmant et volatile s'allument néanmoins quelques lumières, notamment à travers la voix des autorités locales mondiales, de plus en plus entendues, de plus en plus reconnues, corrélativement aux processus de décentralisation à l'œuvre dans de nombreux pays, qui tendent à rapprocher un certain niveau de prise de décision des citoyens. Les collectivités existent sur la scène mondiale notamment, mais pas seulement, à travers leurs réseaux tels Cités et Gouvernements Locaux Unis. Dans ce mouvement, elles trouvent dorénavant progressivement et modestement une place aux côtés des États et des acteurs multilatéraux, à l'instar de la société civile. La COP21 et la COP22 sont l'exemple de grandes conférences internationales à laquelle pour la première fois les autorités locales et la société civile ont été associées, certes modestement, mais cela représente un précédent pour ce type d'événement. Sur les sites de ces conférences, la perméabilité entre les zones "États" et "acteurs non-étatiques" n'était sans

doute pas optimale, mais c'est déjà un début. Les processus de décentralisation à l'œuvre, comme l'ont connu le Mali, le Burkina Faso, bientôt la Tunisie, en témoignent : la décentralisation, et corrélativement la démocratisation, en rapprochant la prise de décision du niveau local, et en installant une forme de redevabilité, est un facteur d'accélération du développement. Ce n'est pas un hasard si la gouvernance est aujourd'hui au cœur des missions et des réflexions de l'Agence Française de Développement.

Dans cet univers de crises assez partagées, en France, en Europe et dans le monde, dans lequel on observe de fortes tendances au repli et à la fermeture des esprits et des frontières, et malgré les nébuleuses<sup>2</sup> de la décentralisation, la coopération vit de façon paradoxale une période de fragilité, de bouleversements et de questionnements. Les politiques publiques de coopération évoluent, cherchant à s'adapter à l'incertitude ambiante. Faut-il faire, ne pas faire, avec qui, faut-il en parler, communiquer, les repères deviennent difficiles à trouver et les élus locaux peuvent être partagés entre l'intérêt de coopérer et la tendance générale actuelle au "resserrement" sous toutes ses formes. Corrélativement, les métiers de la coopération évoluent et se complexifient, nécessitant une adaptation permanente, une compréhension des enjeux tant globaux que locaux, et une connaissance de la cartographie des acteurs.

LES ACTEURS DE LA COOPERATION SONT COMME LES CONSTELLATIONS : SI LOIN, SI PROCHES

L'univers a cela de fascinant, entre autres choses, que, bien qu'en mouvement perpétuel, il a une apparence de fixité, à tel point que les constellations sont, vues de notre planète, des points fixes fort utiles pour se repérer. Les choses sont relatives et leur apparence dépend de l'endroit où se tient l'observateur.

Pour les artisans de la coopération, leur système solaire, c'est la collectivité. Elle agit sur un territoire défini -, ses planètes - les élus, le cabinet, les services -, et leurs satellites. Tous sont en mouvement à l'intérieur du système local mais aussi dans la galaxie. Vu de l'intérieur du système solaire "collectivité", cet ensemble semble manifester une certaine fixité, organisée de façon cohérente et structurée.

Les liens qui unissent ce système et le maintiennent comme ensemble cohérent sont de nature diverse. Il y a des règles, des codes, des postures, de l'engagement, même parfois de l'affectif. Parmi les politiques publiques, on reconnaît assez communément le caractère particulier des politiques de coopération internationale. Il est pourtant intéressant d'observer combien les praticiens revendiquent d'être considérés comme des agents territoriaux "normaux". Car leur activité, pour extraterritoriale qu'elle puisse être (de façon ponctuelle, voire marginale), n'est pas différente de celle d'autres agents. Ce qui distingue, peut-être, les coopérateurs, c'est leur forme d'engagement ; la plupart du temps, ce n'est pas un métier choisi au hasard. Ils sont souvent aussi de fins connaisseurs de leur territoire ; spécialistes de rien, ils ont la nécessité de connaître les acteurs locaux autant que l'ensemble des politiques publiques menées par la collectivité dans laquelle ils exercent. La transversalité est un impératif difficilement discutable dans ce registre. L'observation et une analyse empirique des agents en charge de l'international conduisent à ce constat : on a souvent affaire à des gens relativement jeunes dont la formation initiale correspond au secteur d'activité, et qui ont pu développer des compétences d'adaptabilité, d'inventivité, d'animation de projets dans des contextes pluri-acteurs. Un des éléments d'explication tient sans doute au "boom" des coopérations décentralisées dans les années 90 / 2000, décennies au cours desquelles les collectivités territoriales semblent avoir beaucoup recruté. Autre particularité du métier : le lien singulier qui unit services et élus dans une relative proximité, créée en partie par les missions. Au cours de celles-ci, agents et élus se côtoient constamment du petit-déjeuner au coucher plusieurs jours d'affilée, éventuellement dans des situations peu ordinaires, fait relativement rare en dehors de ce contexte particulier, et susceptible de créer une certaine spécificité.

Souvent, la coopération mobilise les directions opérationnelles des collectivités dans le cadre de projets sectoriels. Ces démarches impactent souvent fortement les personnes et les services en renforçant les compétences, en valorisant l'expertise, en confrontant les pratiques et en donnant aux agents l'occasion de mobiliser leur savoir-faire dans un cadre différent. On parle d'ailleurs maintenant de management par l'international. Les témoignages démontrant la plus-value d'associer les services de la collectivité ne manquent pas. L'un d'entre eux, exprimé par un agent du Département de la Seine-Maritime, est assez

---

<sup>2</sup> Pris dans son sens premier de « pouponnière d'étoiles »

éloquent : "il y aura un "avant-Kef" et un "après-Kef" dans ma vie professionnelle" (en référence à la coopération engagée avec la Région d'El Kef en Tunisie).

Dans le système solaire des collectivités, la première galaxie est formée par l'espace occupé par les acteurs du territoire. Celui-ci est souvent considérable. Associations de solidarité internationale ou agissant dans les champs de la citoyenneté / éducation au développement, enseignants, académie, universités, hôpitaux, chambres de commerce et acteurs économiques, opérateurs culturels... la liste est infinie. On dit souvent que les collectivités jouent un rôle d'ensembliser sur leur territoire. C'est effectivement l'un des effets indirects de la politique internationale des collectivités territoriales : l'effet "machine à café", comme le décrit Élise Garcia dans sa thèse "l'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement du territoire français ?"<sup>3</sup> L'effet "machine à café", c'est l'idée de faire travailler ensemble des gens qui d'ordinaire ne se côtoient pas, autour d'un projet commun. Souvent, cela contribue à faire émerger d'autres projets sur le territoire, aide à créer du lien, des interfaces. Pour autant, il ne faut pas idéaliser une réalité souvent compliquée : enjeux de pouvoirs, esprit de clocher et difficultés multiples surviennent souvent dès lors que l'on touche à ces sujets qui de surcroît ont souvent une dimension affective forte (associations intervenant dans le même village depuis 40 ans...). C'est aussi cette réalité complexe d'acteurs divers et aux intérêts parfois divergents qui rend passionnante l'élaboration de projets communs.

La galaxie suivante, c'est l'État. Elle est toute proche mais, la décentralisation étant maintenant ancrée de façon puissante, elle conserve une distance relative. La première planète est le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères bien sûr, partenaire ancien et incontournable des collectivités, à travers la DAECT qui appuie et soutient les coopérations, et les postes diplomatiques. Plus récemment, la mise en place de Conseillers diplomatiques auprès des Préfets de Région semble témoigner d'une volonté de rapprochement du territoire. Aux côtés de ces acteurs, une supernova est parfaitement visible depuis quelques temps depuis notre système solaire : l'Agence Française de Développement. Il y a 10 ou 15 ans, l'AFD était pour les collectivités une étoile lointaine dont on percevait la lumière par intermittence. L'Agence était une banque, et le bras armé du Ministère des Affaires Étrangères et du Trésor pour sa politique de développement, mais de façon nébuleuse<sup>4</sup> et lointaine. Aujourd'hui l'AFD ouvre ses portes et dialogue avec les collectivités, en France comme dans les territoires partenaires.

Autres galaxies, autres acteurs : les consultants et prestataires dont les collectivités peuvent ponctuellement mobiliser l'expertise et qui contribuent fortement à faire évoluer les pratiques et les regards, les réseaux régionaux multi-acteurs, les coopérations étrangères, les ONG... et, dans l'amas de galaxies le plus lointain, les acteurs multilatéraux (agences des Nations Unies, Banque Mondiale, ...), qui constituent peut-être le cercle que notre système solaire interpénètre le moins - jusqu'ici.

Naturellement, les galaxies évoquées ne sont pas homogènes. Les caractériser ainsi rend donc mal compte des nuances qui existent à l'intérieur de chacune d'entre elles, liées à la diversité des éléments qui les composent, à leur origine, à leur parcours et leurs façons d'interagir... Le risque de la simplification est la perte de sens, voire la caricature. Il est nécessaire de rappeler ici que la généralisation n'a d'autre ambition que d'essayer de faire une typologie vulgarisée des acteurs.

Un autre enjeu, difficile à qualifier, est la question des relations que ces galaxies entretiennent à l'intérieur d'elles-mêmes d'une part, entre elles d'autre part. Au sein de chacune d'elles existent des jeux de pouvoir, d'influence et ceux-ci s'expriment également à l'échelle supra, « intergalactique ». Pour hétérogènes qu'elle soit, chaque galaxie fonctionne tout de même comme un système où chacun trouve, généralement, sa place. Dans le contexte des relations intergalactiques le système se complexifie et la défiance augmente avec la distance institutionnelle et culturelle qui existe entre différents groupes d'acteurs. L'un des enjeux centraux pour chacun d'eux est d'assurer sa reconnaissance auprès des autres, de gagner leur confiance, et ce faisant, d'acquérir une crédibilité. Dans ce système complexe, la crédibilité fonctionne "en cascade", à l'intérieur même d'une galaxie puis en fonction du degré de confiance établi par cette galaxie avec ses voisines. En d'autres termes, « je te fais confiance parce que les miens te font

---

<sup>3</sup> Elise Garcia, L'AICT : Un outil de développement des territoires français ? Université de Cergy-Pontoise, 2014

<sup>4</sup> Au sens figuré cette fois.

confiance ». Dans cette organisation, la galaxie « collectivités » joue un rôle important, parce qu'elle bénéficie de la légitimité politique et souvent d'une légitimité technique. Par ailleurs, elle dispose d'une place centrale, proche du « terrain » mais aussi en prise avec les structures plus éloignées que peuvent être l'État, l'AFD, l'UE, etc. Si les collectivités ont néanmoins à démontrer leur légitimité technique, leur ancrage médian leur confère une capacité à appréhender les enjeux des galaxies voisines et ce faisant un rôle d'animation du dialogue entre les différentes parties.

On est toujours "l'autre" de quelqu'un. De surcroît, le peu de temps passé sur le terrain dans les régions partenaires fait que la probabilité de croiser un acteur d'une autre galaxie, ONG américaine ou coopération chinoise, est faible. Le seul moyen de savoir qui-fait-quoi-où (questions que tout le monde se pose avec plus ou moins de rigueur) est d'aller chercher l'information là où elle se trouve (ce qui suppose d'avoir identifié quelles informations on cherche et de savoir où elles sont disponibles). Il n'est pas rare de voir une association scandalisée parce que le projet qu'elle projetait de mettre en place (qu'elle convoitait ?) a été réalisé avant elle par une ONG étrangère. A priori positive - le projet envisagé même réalisé par autrui est confirmé dans sa pertinence et sa réalisation libère un financement pour faire autre chose - cette situation n'est pas exempte d'enjeux affectifs qui peuvent conduire à des contestations plus ou moins justifiées sur la méthode de conduite du projet, le statut de l'opérateur, les interlocuteurs locaux choisis... Le danger est de chercher à caractériser les acteurs, de les ranger par typologie, justifiant ainsi une affirmation prétendument objective de leur mode d'action. Ainsi en est-il d'une lecture des ONG par certaines collectivités territoriales : " les ONG ne s'inscrivent pas dans la durée ou n'ont pas "le sens" de ce qu'est la gouvernance, ne comprennent pas l'importance des élus locaux dans le développement du territoire" etc... Certaines ONG véhiculent aussi d'autres clichés sur les collectivités : "pas assez présentes sur le terrain, lentes à se mobiliser, peu opérantes", propos qui de part et d'autre peuvent parfois correspondre à une réalité, mais en aucun cas ne saurait constituer une vérité définitive ni objective.

C'est pour cela que le rôle des réseaux est si fondamental. L'un d'entre eux, ouvert à différents types d'acteurs est le F3E. Le F3E, dans l'espace, pourrait être un satellite : il a une certaine hauteur, est en capacité, en travaillant avec d'autres réseaux comme l'Arricod, de donner une photographie de l'existant, et, à partir de cela, de produire du savoir, de l'expertise, des outils. Le F3E c'est un peu la station spatiale internationale : tous les acteurs sont bienvenus indépendamment de leur origine. On y mélange les acteurs et on expérimente.

La notion de réseau est sans doute l'une des plus compliquée à expliquer tant qu'on n'en a pas fait l'expérience. Espace aux contours indéterminés, il est une sorte de Voie lactée qu'il appartient à chacun de composer avec ses propres poussières d'étoiles. Il recouvre des objets multiples, des formes variables, des compositions complexes : réseau "corporatiste", qui a vocation à "défendre" un type d'acteurs, promouvoir ses intérêts et faciliter les échanges entre pairs, tels que Cités Unies France, l'Arricod, association des professionnels de la coopération des collectivités, ou l'AFCCRE, ; réseaux d'associations dites "faitières" de collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, AMGVF...) ou d'ONG ; réseaux transversaux (F3E, réseaux régionaux...) ou encore regroupements sectoriels autour d'objets communs (réseau LUCI : Lighting Urban Community International des villes sur l'éclairage urbain animé par Lyon par exemple ; fédération des hôpitaux de France avec sa branche "coopération hospitalière internationale)...

Passée cette liste non exhaustive d'acteurs, la question qui demeure est de savoir s'ils travaillent ensemble. L'expérience montre que les collectivités semblent avoir cette pratique ; peu sujets à quelque forme de concurrence que ce soit, les techniciens le font de façon assez spontanée, à des degrés divers qui vont du partage d'informations à la construction de projets communs. On constate aussi que les collectivités travaillent assez bien avec leur territoire, avec le MEAE, et, de plus en plus, avec l'AFD.

Les choses se compliquent quand on passe aux galaxies plus lointaines. Difficultés d'identifier les acteurs, susceptibilités et près-carrés, méconnaissance, parfois barrière de langue... Force est de reconnaître qu'il n'est pas aisé de travailler avec les coopérations étrangères, avec les ONG et avec les agences multilatérales. Pas aisé, ou tout simplement pas spontané, parce que cela prend du temps, parce qu'on n'ose pas, qu'on ne se connaît pas, qu'on imagine à tort ou à raison que les champs ou les modes d'intervention divergent trop pour permettre des rapprochements. Effectivement, quand on pilote un "petit"

projet entre 10 et 100 000 €, on peut se sentir un peu dépassé par les projets d'acteurs bilatéraux comme l'AFD qui compte plutôt en dizaine de millions d'euros, autant que par ceux d'acteurs multilatéraux tels que le PNUD ou la Banque Mondiale. Pourtant, les liens possibles ne sont pas si artificiels qu'on pourrait l'imaginer, particulièrement lorsqu'on intervient sur des échelles de territoire très réduites, échelles souvent privilégiées par les collectivités pour leurs coopérations. La connaissance fine du territoire que peuvent avoir les acteurs, leurs liens professionnels et parfois personnels avec les acteurs locaux sur les territoires partenaires sont autant d'atouts qui méritent d'être valorisés. Enfin, et c'est peut-être le principal attrait que les collectivités françaises et leurs partenaires peuvent faire valoir, leur expérience et leur expertise en matière de gouvernance, de gestion territoriale, de décentralisation et de développement local n'est pas sans intéresser les coopérations bi et multilatérales.

Quand le Département de la Seine-Maritime a mis en place sa coopération avec la région d'El Kef en Tunisie, il a essayé d'avoir une analyse la plus précise possible des acteurs intervenant sûr ou susceptibles d'être intéressés par différentes thématiques de coopération. Soit avec une entrée géographique, soit avec une entrée sectorielle. Au-delà des partenaires locaux, toutes sortes d'acteurs ont été approchés. Outre les acteurs "évidents" que sont les ministères sectoriels tunisiens, les autres coopérations françaises, l'Ambassade de France et la délégation de l'AFD, ont été approchés la Délégation européenne, VNG international (coopération hollandaise), le Pnud, l'Unesco, le British Council, le Goethe Institut... etc. Jamais une demande de rendez-vous n'a été refusée ou sans suite. Nous n'avons rencontré que des personnes disponibles et prêtes à partager l'information bien que, comme tout le monde, disposant souvent de peu de temps pour le faire. Toutes ces rencontres ont permis d'apprendre beaucoup et ont contribué à donner une image assez fidèle sans doute de la Tunisie d'aujourd'hui. Parfois elles ont débouché sur des partenariats financiers, techniques, institutionnels.

Pour autant, c'est un leurre sans doute que de prétendre vouloir travailler avec tout le monde. Les projets diffèrent, les objectifs ne sont pas les mêmes, tout comme les moyens ou les effets attendus. Les calendriers obéissent à des contraintes inconciliables. Contrairement au discours récurrent, selon lequel il faudrait à tout prix mutualiser, il peut être préférable de rester modeste et de reconnaître la difficulté de mise en œuvre d'une aussi bonne intention, si louable soit-elle. Le premier des objectifs réalistes que l'on peut se fixer est d'assurer au moins une bonne circulation de l'information. Mais cela ne rejoint finalement que le principe selon lequel il est nécessaire de connaître le mieux possible le territoire avec lequel on coopère (et réciproquement). Après, si une envie ou un intérêt commun émerge il est toujours possible de trouver une traduction opérationnelle. Peut-être le plus efficace est-il de garder autant que faire se peut une aptitude à collaborer, de façon à la fois imaginative et pragmatique. Imaginative, parce que les partenariats ne se limitent ni nécessairement à une dimension financière, ce à quoi ils sont facilement réduits, ni à une déclaration d'intention. Pragmatique, parce qu'il ne faut pas tomber dans l'angélisme : seul un intérêt commun peut permettre, et c'est une condition nécessaire mais pas suffisante, une collaboration efficace et utile.

### **SI LA COOPERATION ETAIT LE COSMOS, L'EVALUATION SERAIT UN VAISSEAU SPATIAL**

La coopération aide les gens qui la pratiquent à passer de l'intuition de la relativité à son expérimentation, et à déconstruire (parfois non sans violence) les préjugés, les idées reçues, au point parfois de les laisser un peu nus. Pour ce faire, elle utilise des instruments de mesure qui lui permettent de se questionner et d'avancer. Comme évoqué plus haut, le contexte dans lequel s'exerce la coopération est en mouvement et force la capacité d'adaptation. Il en va de même pour les instruments de mesure : aucun n'est vraiment figé, aucun ne prétend apporter de réponse définitive.

L'un de ces instruments est l'évaluation. L'évaluation des politiques publiques se pratique de plus en plus, dans toutes les politiques sectorielles, mais dans le champ de la coopération elle a dans ses méthodes et dans ses effets, une certaine avance. Il ne s'agit pas d'audit, auquel elle est pourtant souvent assimilée mais d'une démarche visant à créer du changement. Bien sûr, c'est aussi un "regard dans le rétroviseur" qui permet de faire le bilan de ce qui a été mis en œuvre. L'évaluation a donc aussi pour fonction de rendre compte. Toutefois, sa vraie plus-value réside dans sa capacité, à produire du changement notamment en

raison du regard externe qu'elle apporte.<sup>5</sup>

L'évaluation permet d'aller d'un point A (connu) à un point B ou B' (le B' étant la version inattendue du point B) de façon itérative. Elle peut aboutir à des remises en cause ou à des coups d'accélérateur. Le Département de la Seine-Maritime a conduit deux évaluations externes de son programme de coopération avec le Bam au Burkina Faso. Il est assez frappant de constater que les effets produits n'avaient pas été anticipés. Pour cette raison il est important d'insister sur l'enjeu qu'il peut y avoir à garder l'esprit ouvert pour développer son aptitude au changement. Les éléments qui suivent n'ont aucune prétention universaliste, seulement celle de présenter le témoignage d'une expérience d'évaluation.

Les ambitions de ces évaluations portaient sur le bilan (le "rendre compte") et sur la prospective (modification des dispositifs institutionnels et techniques). Il est probable que les attentes principales n'étaient d'ailleurs pas forcément les mêmes pour les élus départementaux et pour les services, celle de ces derniers concernant plutôt la prospective.

En termes de résultats, les évaluations ont fourni des bilans assez complets et extrêmement utiles sur les programmes de coopération.

Elles ont permis de faire évoluer les dispositifs institutionnels et techniques de la coopération de façon significative. Nouveaux dispositifs de pilotage, nouvelle organisation des outils (tels que les appels à projet), meilleure définition de la gouvernance, structuration de l'ensemble. À noter à ce stade que la conduite d'une post-évaluation, pour traduire les recommandations de façon opérationnelle et accompagner leur mise en œuvre, a constitué une étape fondamentale sans laquelle le processus n'aurait sans doute pas été si abouti.

Voilà pour la partie visible. Côté face cachée de la lune, plusieurs constats peuvent être faits. D'abord, l'impact de l'évaluation sur les liens entre acteurs au sein du système solaire local. L'évaluation, par la façon dont elle a été menée, a permis d'assoir tous les acteurs autour de la table et d'apporter un regard extérieur, ce qui permet de délivrer des messages à l'ensemble des acteurs de façon efficace et dépassionnée. Elle a pacifié le débat. Elle a aussi permis, de façon perlée, de créer des liens en interne au Département entre services, entre services et Cabinet, avec les élus également, en créant des opportunités d'échanges qui auraient été difficiles à mettre en place sans ce contexte favorable.

Enfin, et c'est peut-être l'expérience la plus difficile à décrire, elle a conduit à un renforcement conséquent des capacités des services qui l'ont vécue / subie. Ce qui ne se fait pas sans heurts, mais pour un bénéfice final incontestable. On parle de capacités organisationnelles, de renforcement de compétences, d'acquisition de méthodes, mais au-delà de cela, d'un développement de la résilience et d'une capacité d'adaptation et d'absorption qui ont été déterminantes par la suite.

#### **QUAND ON VOIT UNE ETOILE FILANTE ON PEUT FAIRE UN VŒU**

Le contexte national et international tel que chacun le connaît pourrait laisser penser que la métaphore cosmique atteint sa limite rapidement, l'univers étant en expansion, la coopération, moins. Et pourtant. Cela ne serait qu'une considération "court-termiste". Depuis toujours, les territoires coopèrent, s'ouvrent et parfois se referment, par cycle. Rien n'est figé. On peut déplorer le creusement des écarts de développement ou le fait que nos chances de périr emportés dans une catastrophe naturelle ou industrielle sont en constante augmentation, mais on peut aussi considérer les choses sous un angle positif : les territoires communiquent, échangent et coopèrent certainement toujours davantage, et dans l'ensemble les gens vivent plutôt mieux et plus longtemps que quelques siècles en arrière. La mondialisation, si l'on entend par là l'interconnexion des territoires, semble finalement un facteur assez neutre, susceptible de contribuer de façon positive ou

---

<sup>5</sup> En effet, de l'intérieur, il est difficile d'être juge et partie, d'abord parce qu'on est partie prenante, mais aussi parce qu'on n'a pas le temps de la distanciation, et que souvent tout un pan de la réalité nous échappe, les projets mobilisant trop d'acteurs en cascade pour qu'on puisse identifier tous les effets indirects, Il est donc utile d'avoir un bilan, qui permette de montrer, de donner à voir, d'expliquer.



négative au développement local. Les deux cohabitent ainsi qu'une infinité de possibles dont il est parfois difficile de déterminer le caractère heureux ou malheureux. C'est pour beaucoup une question de regard et d'échelle de temporalité.

Je n'ai pas trouvé de nom pour mon métier, mais j'ai fini par trouver une périphrase pour répondre à la question de ma fille : j'essaie de faire en sorte que des gens qui vivent dans des pays différents se parlent et construisent des choses ensemble.

Cela a eu l'air de la satisfaire.