



Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88

cieedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

**La coopération décentralisée, enjeux, acteurs,
mécanismes et modalités de mises en œuvre**

Présentation effectuée aux premières Assises de la Coopération Décentralisée
Kinshasa, 30 octobre 2012

**Christophe Mestre
Corinne Lajarge
Lyon**

avril 2014

1. La coopération décentralisée : de quoi parle-t-on ?

Une dynamique mondiale : la montée en puissance des collectivités territoriales

Il y a encore 30 ans, les collectivités territoriales, que ce soit en Europe comme dans le reste du monde pesaient peu au sein des Etats et encore moins sur le plan international. Ceci était d'autant plus vrai dans des Etats fortement centralisés comme l'étaient la France ainsi que la plupart des pays d'Afrique francophone dont l'organisation territoriale s'était inspirée du système centralisé français.

En France, l'émergence des collectivités territoriales comme acteurs essentiels de la vie nationale date des lois de 1982 puis de 1992. Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, la décentralisation est un processus qui s'est développé à partir du début des années 90, sous la triple influence de l'échec des plans d'ajustement structurel (qui se sont traduits par une destruction de l'appareil administratif et des services publics locaux), du besoin d'administration que cet échec a entraîné, et des conférences nationales qui ont constitué des chambres d'échos à la fois des revendications locales et du besoin du « retour de l'administration à la maison »¹. Cette (r)évolution institutionnelle a consacré la montée en puissance du territoire comme « brique de base de la démocratie »², le niveau local devenant un niveau incontournable de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques publiques.

Depuis, les collectivités territoriales ont acquis une réelle place dans toutes les sphères de la vie des nations, même si celle-ci diffère fortement d'un pays à l'autre. Par exemple si la part du budget national mis en œuvre par les collectivités territoriales n'est que de 8 % en moyenne en Afrique, elle atteint 30 % au Pérou et 60 % en Bolivie.

C'est ainsi qu'aujourd'hui aucune compétence, à part la défense, n'échappe à la décentralisation : police, aménagement du territoire, développement économique, santé, éducation... toutes les compétences, se redistribuent et/ou se partagent entre l'Etat et les collectivités territoriales, avec même parfois des retours en arrière comme en Espagne où la situation difficile des régions amène l'Etat à envisager de se réapproprier certaines des compétences antérieurement transférées !

En 2012, les collectivités territoriales sont devenues un acteur incontournable de la vie des Etats.

Une dynamique à laquelle n'échappe pas le champ des relations internationales : le développement de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT)

Les relations internationales, autrefois domaine régalié réservé à l'Etat central, sont bien entendu directement concernées par cette évolution. Alors qu'au sommet de la terre de Rio en 1992 les collectivités territoriales étaient absentes, elles sont aujourd'hui totalement impliquées dans toutes les négociations et initiatives en matière de développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique et font partie des acteurs qui négocient au côté des Etats, des organisations internationales et des ONG dans les sommets internationaux.

Cette irruption des collectivités internationales dans le champ des relations internationales de fait précède les textes de loi, et prend des formes différentes, d'où l'émergence du terme « action extérieure des collectivités territoriales³ » qui regroupe un ensemble de modalités d'implication des collectivités territoriales dans le champ international.

¹ Terme choisi au Mali, par la MDRI pour expliquer la décentralisation aux populations. Cité par Ousamne Sy.

² Pierre Calame

³ Le terme « Action Internationale des Collectivités Territoriales » est aussi utilisé.

Parmi celles-ci on peut citer :

- La « diplomatie des villes » ou « paradiplomatie » :

Réception du Dalaï Lama par le maire de Paris qui en fait un citoyen d'honneur de sa ville de Paris, créant un incident entre la diplomatie française et les autorités chinoises ; mobilisation d'élus des pays d'origine des diasporas pour intervenir dans les relations entre celles-ci et les autres habitants... Les exemples abondent où les collectivités territoriales jouent un rôle diplomatique, au côté des Etats mais aussi des ONG qui depuis des années jouent leur propre partition dans le champ de la diplomatie, ce qui a donné lieu à la notion de diplomatie non gouvernementale.

- L'aide d'urgence

Tsunami, inondation de la Nouvelle Orléans, séisme en Haïti... les collectivités territoriales manifestent leur solidarité en venant en aide aux collectivités sœurs sinistrées, soit par des subventions, soit par des apports en matériel ou en ressources humaines.

- Les réseaux de collectivités internationales

Le plus connu d'entre eux est CGLU (Cités et Gouvernement Locaux Unis), réseau mondial qui se définit comme l'ONU des villes, mais on peut citer l'AIRF, l'AIMF, les villes d'Art et d'Histoire, les plus belles baies du Monde, le réseau européen des villes céramiques ... Des dizaines de réseaux à base géographique (sous régionale, continentale...), thématique (art, histoire...), démographique (taille...) se créent et développent des actions au niveau international.

- Les représentations internationales

Enfin, à l'instar de beaucoup d'autres acteurs (entreprises, universités, partis politiques...) les collectivités territoriales ouvrent des bureaux de représentation internationale à l'étranger. C'est ainsi que quasiment toutes les régions européennes ont des bureaux à Bruxelles, et qu'elles sont nombreuses à avoir ouvert des bureaux sur des territoires considérés comme stratégique (Chine, Etats Unis...) sous forme de « maison » qui de fait sont des espaces de représentation, voire de véritables « ambassades ».

La coopération décentralisée, une des composantes de l'AECT

Dans le champ de l'action extérieure des collectivités territoriale, il y a la coopération entre collectivités territoriales, que l'on a pris l'habitude d'appeler « coopération décentralisée ».

Après la coopération bilatérale (entre Etats), la coopération multilatérale (des organisations internationales), la coopération non gouvernementale (des ONG), la coopération hospitalière (entre hôpitaux)... depuis le début des années 90 s'est développée la coopération entre collectivités territoriales ou coopération décentralisée. Ce terme recouvre des réalités différentes selon les pays, certains d'entre eux lui donnant même un cadre légal. C'est ainsi que pour l'Union Européenne, - même si elle n'en donne pas une définition règlementaire- la coopération décentralisée concerne toute forme de coopération entre organismes publics ou privés en dehors des Etats, incluant ici les différentes formes d'appui aux collectivités territoriales (appui à la décentralisation...). Mais, au-delà de la polysémie du terme coopération décentralisée, ce qu'il est important d'identifier est l'émergence depuis une vingtaine d'année d'une modalité nouvelle de coopération, qui est la coopération entre

collectivités territoriales. Elle se caractérise par la mise en place d'une relation conventionnelle entre deux ou plusieurs collectivités territoriales de pays différents dans le but de mener ensemble des actions qui peuvent concerner les différents champs de la vie de ces collectivités.

Ainsi définie, la coopération décentralisée est donc à la fois une RELATION entre collectivités territoriales et un ensemble d'ACTIONs, réalisées sous forme de projets, programmes ponctuels ou pluriannuels. Cette double nature de la coopération décentralisée est fondamentale à identifier car elle en est un caractère constituant extrêmement fort, la relation de coopération décentralisée s'inscrivant dans le temps long -au même titre que les relations entre Etats-, les projets, les actions étant au service de cette relation. La coopération décentralisée n'est donc pas un guichet de financement pour des projets, mais une relation qui lie des collectivités territoriales et qui s'alimente de la mise en œuvre d'actions.

Bien entendu, derrière la mise en place de ces relations conventionnelles entre collectivités territoriales, ce sont des territoires qui entrent en relation, et l'idéal ici est que la relation ne se limite pas à la relation entre les seules institutions investies de l'autorité publique mais mobilise les acteurs des deux territoires dans ce qu'il est convenu d'appeler une coopération de territoire à territoire. Se pose alors bien évidemment la question du pilotage de la relation de coopération, et de la place et marge de manœuvre laissées aux autres acteurs du territoire (de simples opérateurs d'actions décidées par les collectivités, à la capacité à imaginer, proposer, conduire des initiatives dans le cadre de cette relation).

Le cadre légal de la coopération décentralisée est récent, et n'a fait qu'entériner une réalité existant depuis longtemps.

En France, les collectivités territoriales ont des relations internationales depuis l'immédiat après-guerre qui a vu le développement des jumelages franco-allemand, mais il a fallu attendre la loi ATR du 6 février 1992 pour que la compétence internationale leur soit reconnue. Au Burkina Faso, il y a plus de 30 ans que des villes comme Ouagadougou ont des relations internationales avec d'autres collectivités territoriales, mais la compétence internationale des collectivités n'a été reconnue que dans le code général des collectivités territoriales de 2004...

Ce cadre légal est donc récent, mais il se généralise aujourd'hui à l'échelle de la planète. Ceci constitue une véritable révolution, car il s'agit ni plus ni moins que de consacrer le partage d'une des compétences régaliennes les plus symboliques du pouvoir des Etats, consacrant ainsi une nouvelle forme de mondialisation, la mondialisation par les territoires, la mondialisation à partir du niveau local.

Quelques chiffres permettent de saisir la portée de ces relations internationales des collectivités territoriales :

- En France, les 26 régions, toutes les villes de plus de 100 000 habitants, les 2/3 des départements et près de 5000 collectivités territoriales sur les quelques 37000 du pays ont noué des relations de coopération décentralisée,
- Au Burkina Faso, ce sont les 2/3 des communes qui ont de relations de coopération décentralisée avec des communes françaises, italiennes, allemandes, marocaines...
- En Espagne, un observatoire de la coopération décentralisée avec les pays latino-américains a été mis en place à Barcelone...
- En Chine, une ville comme Shangai (dont le maire est nommé) a plus de 50 partenariats internationaux...

2. Historique des pratiques de la coopération décentralisée⁴

On donne généralement comme origine des relations de coopération décentralisée la mise en place des jumelages franco-allemand de l'après guerre, jumelages motivés par la volonté de responsables politiques de l'époque de construire une culture de paix, pour qu'une catastrophe comme celle de la deuxième guerre mondiale ne se reproduise jamais.

Dans le champ des relations Nord-Sud, même si quelques jumelages ont vu le jour au moment des indépendances entre les grandes villes africaines ayant statut de collectivité territoriale (Pointe Noire, Dakar, Ndjamena, Brazzaville...) et de grandes collectivités françaises (Reims, Le Havre...) il faudra attendre les années 70, pour que le mouvement de ce que l'on appelait alors les « jumelages coopération » se développe, et ceci essentiellement à partir de la médiatisation de la grande sécheresse dont ont souffert les pays du Sahel dans les années soixante-dix.

A partir de là, il est possible d'identifier quatre grandes phases dans l'évolution des pratiques de la coopération décentralisée.

A l'origine, une volonté de solidarité : l'approche humanitaire

La forme de coopération la plus immédiate est représentative du courant de pensée des années soixante dix tourné vers l'action humanitaire. *"La coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère". "Elle vise à subvenir à leurs besoins et à améliorer leurs conditions de vie"⁵*. Cette approche se manifeste par l'envoi de médicaments, d'ouvrages scolaires, la mise en place de banques de céréales villageoises... Cette dimension de la coopération reste encore très présente aujourd'hui et prend la forme d'une "aide solidarité", envoi d'objets en nature et financement de petites infrastructures : puits, blocs scolaires, centres de santé... La recherche de résultats directement mesurables sert de critère de réussite pour cette forme de coopération, souvent appelée « coopération container ».

Un temps de renforcement : l'approche développement

Dans un deuxième temps, la coopération décentralisée évolue vers l'aide au développement. *"Le but de la coopération est de rendre moins dépendantes de l'extérieur les populations des zones concernées"*. Cette approche a une triple ambition : *"valoriser les ressources locales, accompagner l'émergence d'organisations, favoriser les échanges entre les peuples"*.

Les actions soutenues, très proches de l'action des ONG, prennent la forme de projets de développement dans leurs modalités et leur financement : appui à la mise en place d'infrastructures ; réponse à des besoins identifiés par les populations, participation de celles-ci au choix des priorités ... Comme eux, elles portent sur tous les domaines de la vie sociale en apportant des soutiens à l'organisation de services collectifs mais elles concernent plus rarement les dynamiques économiques. Ces évolutions se manifestent aujourd'hui comme hier par la construction de marchés, l'amélioration de l'hydraulique villageoise ou urbaine,... des contributions pour le fonctionnement de l'école ou la constitution de fonds de roulement pour les pharmacies villageoises, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères...

Dans cette deuxième approche, peu importe que l'interlocuteur soit une collectivité publique ou une association. La coopération s'intéresse plus à l'équipement du dispensaire qu'à l'organisation du

⁴ Partie issue Husson Bernard et Mestre Christophe, La Coopération décentralisée : aide, solidarité, appui, ou co-opération ? Leçons de l'analyse des pratiques, mai 2007.

⁵ Interviews d'élus locaux dans les pays du Sahel.

système local de santé, plus à la construction et à l'équipement d'une école qu'à son insertion dans le contexte social, plus au coût direct des projets qu'à la mise en place de dispositifs pérennes de financement du développement local.

Un temps de consolidation, du développement à l'appui au processus de décentralisation : l'approche dite de « l'appui institutionnel ».

Avec l'instauration effective des décentralisations dans de nombreux pays, une autre phase s'est engagée qui a conduit de nombreuses collectivités territoriales des pays du Nord à réorienter leur appui vers le renforcement institutionnel de leur collectivité partenaire. La coopération vise "*le renforcement des compétences de la collectivité partenaire pour qu'elle assume au mieux ses responsabilités*", et opte pour "*le recours systématique à des compétences nationales, privées ou publiques, pour la réalisation des actions*". C'est ainsi que certaines coopérations décentralisées ont optées pour s'insérer pleinement dans les politiques nationales d'appui à la décentralisation, comme au Mali où certaines coopérations participent du dispositif national d'appui technique à la décentralisation.

Une évolution en cours, la coopération basée sur les enjeux des partenaires : l'approche par intérêt mutuel

Cette quatrième phase de l'évolution de la coopération décentralisée répond à la recherche d'une approche de co-opération où la coopération décentralisée devient un enjeu de politique publique locale partagé par les collectivités territoriales partenaires.

Pour cela deux voies sont possibles :

- une coopération basée sur une analyse partagée des enjeux des collectivités territoriales, permettant à celles-ci par leur action de coopération décentralisée de répondre à leurs enjeux de territoire ici et là bas, que ce soit sur des problématiques de participation des citoyens, sur des questions sectorielles liées à la protection et mise en valeur du patrimoine... aujourd'hui certaines collectivités françaises utilisent les acquis de leur coopération décentralisée pour alimenter leurs politiques publiques locales sur des thématiques aussi variées que les approches concertées pour la définition de plans de circulation, la définition des priorités d'investissement...
- une coopération basée sur le partage de l'analyse des enjeux, chaque collectivité identifiant ses propres enjeux et ceux de l'autre, et valorisant la coopération décentralisée en fonction de ses enjeux propres : ouverture internationale des citoyens en France et renforcement institutionnel de la collectivité au Sud, mobilisation des jeunes ici et lutte contre l'exclusion là bas...

Cette évolution en cours concerne la modification de l'approche de la coopération décentralisée de la collectivité française comme de la collectivité partenaire, passant ainsi d'une relation à sens unique à une relation mutuelle même si elle reste inégale. Elle implique également une modification en profondeur des représentations de la coopération décentralisée par les élus des différents pays : que peuvent-ils nous apporter puisqu'ils manquent de tout ? que pouvons nous leur apporter eux qui ont tout ?

A terme elle débouche logiquement sur l'intégration de la coopération décentralisée dans les dynamiques locales au niveau des deux collectivités partenaires.

Cette évolution vers une coopération d'intérêt mutuel, est fortement liée au fait que depuis 2008, les collectivités territoriales des pays du Nord sont soumises à une tension de plus en plus forte sur leurs

ressources financières et donc à un besoin de justifier, de rendre compte aux contribuables, aux citoyens de tout euro investi. Il n'est plus aujourd'hui suffisant de dire que des financements sont « octroyés » à des collectivités territoriales étrangères. Certains contribuables exigent de voir en quoi cette aide, cette coopération a un effet retour sur le territoire de la collectivité territoriale du Nord, autrement dit dans quelle mesure cette action de coopération a un intérêt local pour la collectivité territoriale du Nord et ses habitants.

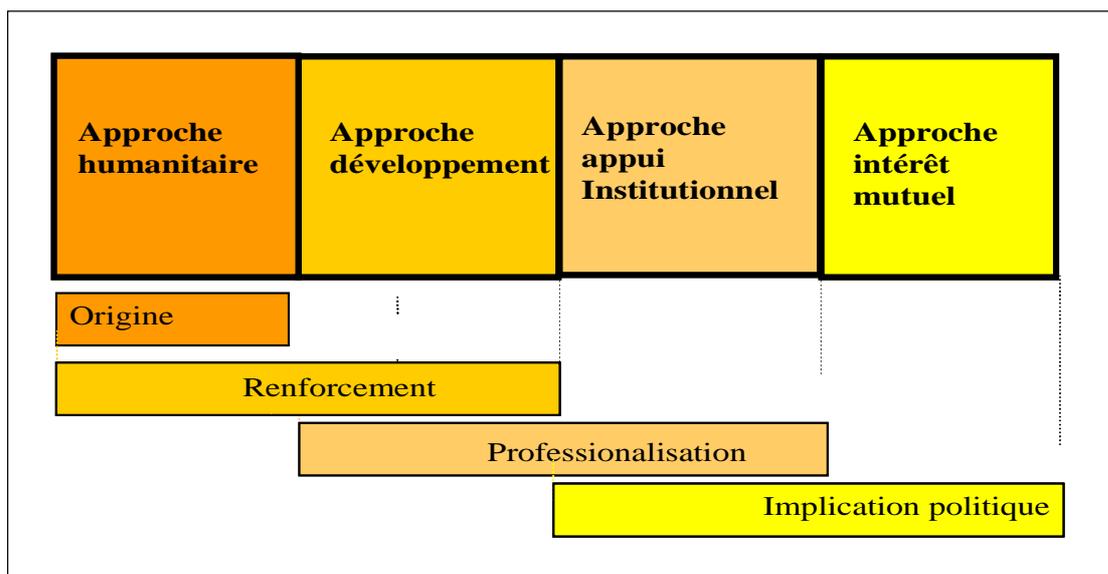
Cette évolution est aussi liée à des changements chez les élus des collectivités territoriales du Sud, qui prennent de plus en plus conscience que tout ne va pas bien au Nord, et que leurs collectivités peuvent aussi aider celles du Nord, contribuant ainsi à construire des relations plus équitables entre collectivités territoriales ou chacun des partenaires à des responsabilités sur des actions menées sur le territoire de la collectivité partenaire.

La coopération décentralisée devient alors une véritable politique publique locale partagée entre collectivités, à condition d'être basée sur un réel dialogue politique entre élus.

Un cheminement partagé

Le schéma suivant reprend de façon synthétique les différentes approches qui apparaissent comme un "parcours" initiatique.

Phases d'évolution et positionnement des coopérations décentralisées



Au Maroc ou au Mali, au Sénégal ou en Roumanie, au Brésil ou en Haïti, le même constat peut être dressé. La raison en est que très souvent encore le déclencheur d'une coopération est souvent un mouvement émotionnel qui explique l'étape initiale. La majeure partie des collectivités qui priorisent aujourd'hui l'intérêt mutuel ont commencé par mener des actions de solidarité. Aucune ne situe son action au niveau d'une seule étape, mais combine les unes et les autres dans des proportions variables, et selon des dynamiques dans le temps plus ou moins marquées, l'approche d'intérêt mutuel restant encore largement minoritaire.

3. Pourquoi et sur quoi coopérer : motivations et enjeux des acteurs à nouer une relation de coopération décentralisée

La mise en place de relations de coopérations décentralisées, mobilise un ensemble d'acteurs de natures différentes dans les pays concernés :

- Les Etats, qui mettent en place les cadres juridiques et institutionnels ad hoc (beaucoup de pays ont mis en place au sein des ministères de la décentralisation une direction de la coopération décentralisée qui a des fonctions d'appui, de mise en relation, de centralisation de l'information...)
- Les élus locaux, qui sont les responsables politiques de ces relations
- Les agents de collectivités territoriales, qui ont la charge de la mise en œuvre technique des actions,
- Les acteurs des territoires (associations, ONG, structures de santé, établissements scolaires...) souvent impliqués, et qui de fait sont à la fois opérateurs et acteurs de la relation.

Chacun de ces acteurs ne s'implique dans la mise en place de telles relations que s'il y voit un intérêt et que cette implication répond à ses motivations. Celles-ci ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, d'une collectivité à l'autre, d'une personne à l'autre et ne sont pas non plus les mêmes si l'on se situe au Nord ou au Sud, mais il est possible d'établir une typologie de ces motivations, en particulier pour les élus :

Pour les élus des pays du Nord, les motivations sont essentiellement de trois ordres :

Des motivations politiques :

- Etre en accord avec ses valeurs :
Les décideurs politiques déterminent leurs actions en fonction de ce que les politologues appellent un « référentiel », un ensemble de valeurs qui guide leur action publique (par exemple : solidarité, humanisme et partage ou compétitivité, excellence et attractivité...). Pour certains élus, nouer des relations de coopération décentralisée est une exigence « morale » visant à contribuer à construire un monde plus juste, plus solidaire, plus équitable, conformément aux valeurs qui sous-tendent leur action publique.
- Répondre à une attente citoyenne :
Diasporas, tissu associatif, militants politiques expriment des attentes envers la collectivité territoriale pour nouer des relations avec les territoires d'origine (Arménie, Maroc, Tunisie, Comores... par exemple), avec des territoires ayant valeur de symboles politiques (Territoire palestiniens par exemple) ou avec des territoires où se manifestent le plus crument les inégalités mondiales (Haïti, Niger...). Une des motivations des décideurs politiques est donc de satisfaire une demande sociale d'une partie de la population,
- Valoriser et légitimer sa collectivité territoriale :
Enfin, une autre motivation politique est de faire exister sa collectivité territoriale sur le plan international et dans son rapport avec l'Etat en en faisant un acteur incontournable sur le plan international et par ricochet au niveau national.

Motivations institutionnelles :

Face aux difficultés de fonctionnement des services de la majeure partie des collectivités territoriales du Nord (fonctionnement cloisonné, perte de motivation des agents...) la coopération décentralisée peut être un outil au service de l'amélioration du fonctionnement des services :

- La coopération décentralisée, par essence transversale aux différents services sectoriels de la collectivité territoriale est alors un moyen de créer des ponts entre service
- La coopération décentralisée, qui répond à une demande de sens dans l'action des agents (agir pour le bien commun, être solidaire, apporter ses compétences et son temps...) redonne de la motivation, crée de l'émulation dans les services des collectivités

- La coopération décentralisée, qui implique d'autres acteurs que la seule collectivité territoriale (écoles, associations...) est aussi un moyen d'ouvrir les services de l'institution aux acteurs de son territoire dans une logique de dialogue.

Cette motivation, parfois appelée « management par l'international » est un des facteurs qui incite les élus à impliquer leur collectivité à l'international.

Motivations techniques et sectorielles :

Les collectivités territoriales des pays du Nord sont de plus en plus des espaces pluriculturels et multiethniques, où se côtoient des citoyens originaires d'aires géographiques, de religions et de statuts sociaux différents. Les services des collectivités territoriales sont généralement désarmés face à la diversité des demandes sociales de ces personnes, face à la diversité de leurs repères et normes culturelles (interdits, relation à la santé, relation à l'intimité, rapports homme-femme, habitudes alimentaires, rapport à l'espace public...).

Ce manque de repère pour l'action rend parfois difficile le dialogue des services des collectivités territoriales avec une partie des citoyens, et ne permet pas aux services d'atteindre une partie de la population, tout simplement par manque de connaissance de l'autre, et par manque d'outillage pour appréhender la diversité culturelle.

Une des motivations des élus à développer des coopérations décentralisées est de faire rentrer l'international dans les services de la collectivité pour amener les agents à mieux appréhender cette diversité culturelle, à la comprendre et à être en mesure d'en tenir compte dans leur travail, que ce soit dans l'action sociale, dans les services d'état civil, dans les services de santé, dans les services éducatifs...

De même, une des motivations des élus est plus globalement d'ouvrir les citoyens à l'international, en particulier les jeunes pour que ceux-ci soient mieux armés pour se défendre demain sur le marché de l'emploi, dans un monde professionnel qui est de plus en plus mondialisé. Ouvrir les jeunes à l'international, pour qu'ils soient acteurs de la mondialisation est aussi une des motivations des élus.

Enfin, si les élus impliquent leur collectivité à l'international, cela peut être pour des raisons économiques, en vue de créer ou de développer pour les entreprises du territoire des débouchés internationaux. Ceci étant, cet aspect de la coopération décentralisée commence à perdre de sa pertinence, car il est très rare que deux territoires en relation présentent des caractéristiques permettant à une entreprise d'un territoire de se développer sur le territoire de l'autre. Cette motivation directement économique, fait place de plus en plus à l'utilisation de la coopération décentralisée comme une contribution à l'ouverture internationale des acteurs économiques des territoires, pour les aider à mieux se situer dans le champ international que souvent ils connaissent peu.

Pour les élus des pays du Sud, les motivations sont également de trois ordres :

Motivations politiques

- Légitimer la collectivité territoriale face aux citoyens
Dans un contexte où les compétences transférées aux collectivités territoriales et les attentes suscitées au niveau des citoyens sont sans commune mesure avec les moyens dont ces collectivités disposent pour répondre aux besoins, la motivation première des élus des collectivités territoriales du Sud est de pouvoir mettre en œuvre des actions, faire fonctionner ou renforcer des services publics qui légitiment leur action en direction des citoyens.
- Légitimer la collectivité territoriale face à l'Etat
Dans des contextes où les relations avec les services déconcentrés de l'Etat, avec la tutelle, avec les services centraux des ministères sectoriels sont difficiles car ils sont souvent peu enclins à appuyer la décentralisation, le développement de relations internationales est pour la

collectivité territoriale du Sud un moyen de se légitimer et de renforcer sa position face à l'Etat, en s'appuyant sur cette relation pour se faire entendre.

Motivations financières

Motivation première, souvent occultée, il s'agit pour les élus du Sud de mobiliser par la coopération décentralisée des moyens permettant à celle-ci de réaliser des investissements, de faire fonctionner des services publics, de renforcer son personnel.

La motivation est ici financière, la coopération décentralisée est vue comme un complément au budget de la collectivité, qui vient en sus des transferts de l'Etat, que ce soit par les financements directs que peut apporter la collectivité partenaire, que ce soit par la possibilité pour les collectivités partenaires de mobiliser des financements auprès des partenaires financiers nationaux et internationaux (financement sous souverain de l'AFD, appels à projets des DUE...).

Motivations institutionnelles

Enfin la motivation des élus pour nouer une relation de coopération décentralisée peut aussi être de renforcer le fonctionnement institutionnel de la collectivité, par la formation des agents, par l'équipement des services, par la création de services techniques...

Des motivations différentes à coopérer, des motivations qui demandent à être partagées !

Les motivations des élus du Nord et du Sud ne sont donc pas les mêmes, ce qui est logique, mais trop rarement clarifié entre les partenaires, ce qui ensuite fait le lit d'incompréhensions, de méfiance voire de conflits dans la relation. Les élus du Nord ont parfois l'impression d'être vus comme de simples bailleurs de fonds et non pas comme des partenaires, et les élus du Sud ont l'impression de devoir se positionner en perpétuels demandeurs.

Il est donc fondamental que la relation de coopération décentralisée repose sur un réel dialogue politique entre élus qui clarifie les motivations à coopérer de chaque partie, qui permette d'identifier ce que chaque partie a comme intérêt à coopérer, ce que chaque partie apporte à l'autre. Il s'agit de faire en sorte que la relation soit sinon égalitaire du moins équitable, relation dans laquelle chacun a à gagner, et à apporter. Chaque collectivité engagée devrait se sentir responsable de la relation et être en mesure d'apporter une réponse aux attentes de l'autre.

Pour l'instant, on constate que les élus du Nord ont encore du mal à expliciter leurs motivations à coopérer et les attentes qu'ils ont par rapport à cette relation de coopération. Il ya sans doute là un enjeu pour les élus du Sud qui est d'amener leurs partenaires à bien identifier pourquoi ils veulent coopérer et sur cette base à identifier ce que leurs partenaires du Sud peuvent leur apporter.

Sur quoi coopérer ? quels sont les objets de la coopération décentralisée ?

La coopération décentralisée ne doit pas être vue comme un simple guichet, sinon elle ne sera pas durable et ne contribuera pas à améliorer la situation des collectivités territoriales impliquées. Elle demande à être conçue comme une relation entre collectivités territoriales qui permet de répondre aux enjeux de développement des territoires. Pour cela elle s'inscrit dans le temps et elle est pilotée par des institutions publiques qui ont pour mandat -de l'Etat et des citoyens- non pas d'accumuler des investissements, mais de mettre en œuvre une vision du développement qui réponde aux enjeux du territoire. Cela implique de faire des choix et d'agir sur des domaines qui soient au cœur de leurs enjeux de développement.

Pour cela, comme nous l'avons dit plus haut, deux voies sont possibles :

- Une coopération basée sur des enjeux partagés : autrement dit les collectivités territoriales impliquées dans une relation de coopération décentralisée doivent être en mesure d'identifier des thématiques qui leurs sont communes et sur lesquelles elles ont un intérêt spécifique à échanger : par exemple la sauvegarde d'un patrimoine similaire (le cas des villes de Vienne et El Jem en Tunisie collaborant autour d'un patrimoine antique romain est par exemple une bonne illustration), ou le mutuel souci de protéger la jeunesse des deux villes d'un fléau tel que le sida, ou plus simplement un intérêt partagé autour d'une dynamique culturelle commune (festival de Jazz, art photographique, etc.). Ces thématiques communes peuvent s'imposer du fait soit de la géographie (ex de villes littorales), soit d'une spécificité économique similaire (ville à fort potentiel artisanal, territoires d'élevages, ville côtière vivant de la pêche), soit d'une population migrante qui se reconnaît appartenir aux deux territoires (cas des ressortissant de Figuières en région parisienne)...
- Une coopération basée sur une analyse partagée d'enjeux qui restent spécifique à chaque territoire. Dans ce cas, les thématiques ne sont pas communes, mais chacune des collectivités va chercher auprès de son partenaire, des réponses à des questions spécifiques qu'elle se pose. Une commune française peut souhaiter profiter de la coopération avec une ville africaine pour donner une dimension particulière à la nouvelle médiathèque qu'elle vient de créer. Plus souvent les collectivités des pays en décentralisation récente vont rechercher chez leur homologue française une expertise dans des domaines précis tels que l'état civil, la fiscalité locale, la gestion des ressources humaines, etc.

4. Comment mettre en place une relation de coopération décentralisée : repères pour l'action

L'Afrique centrale est pour l'instant une région absente des radars de la coopération décentralisée :

Ceci est un paradoxe, en effet en termes de coopération décentralisée, l'Afrique centrale dispose d'un potentiel très important pour faciliter l'émergence de ces relations, en particulier en termes de réseau :

- Il existe des réseaux religieux extrêmement vivants, riches, anciens, qui maillent les territoires tant dans les pays d'Afrique centrale qu'en Europe
- Il existe aussi des réseaux de coopérants, assistants techniques, acteurs économique, ayant travaillé ou travaillant dans la sous région, qui y sont extrêmement attachés et qui sont de potentiels ambassadeurs de ces territoires
- Il y a enfin une diaspora nombreuse, qualifiée, dont une partie fait des aller retour fréquent, et qui a souvent des fonctions importantes au Nord.

Comment expliquer, malgré ce potentiel que la coopération décentralisée ne se développe pas plus ?

Plusieurs hypothèses, qui seraient à confirmer et à compléter peuvent être avancées :

- L'instabilité administrative, politique et militaire
A des régimes peu fréquentables, rendant difficile à des élus du Nord d'argumenter la mise en place d'une relation de coopération décentralisée avec des territoires d'Etats dictatoriaux, ont succédés dans plusieurs pays des situations d'instabilité politique et militaire rendant difficile là aussi de justifier la mise en place de relations avec des espaces instables dans des Etats « fragiles ». Les élus sont en particulier très sensibles aux risques qu'ils pourraient être amenés à faire prendre aux délégations se rendant sur place. Cette situation est à compléter avec une image assez fortement répandue de manque de rigueur et d'un déficit de gouvernance qui a également un effet dissuasif sur l'implication des autorités locales du Nord dans cette partie du monde.
- Un retard dans les processus de décentralisation
La décentralisation en Afrique Centrale a été beaucoup plus lente et parfois chaotique qu'en Afrique de l'Ouest et reste encore souvent embryonnaire. Au Cameroun les régions inscrites dans la constitution de 1996 ne sont toujours pas effectives et les grandes villes sont administrées par des délégués du gouvernement. En République Démocratique du Congo les ETD (Entités Territoriales Décentralisés) ne sont toujours pas en place et les communes et villes existantes n'ont pas d'exécutif élu, au Tchad la décentralisation ne concerne que les communes urbaines...
Il y a donc une réelle difficulté pour des collectivités territoriales européennes à identifier des partenaires « crédibles » et recevables par leurs électeurs.
- Un manque de lisibilité des apports mutuels
Les apports que peuvent faire les collectivités d'Afrique Centrale aux collectivités du Nord sont peu lisibles du point de vue des élus européens.

Ces raisons ne sont sans doute pas exclusives, mais contribuent à expliquer la « timidité » de la coopération décentralisée avec l'espace de l'Afrique Centrale.

La coopération décentralisée en 2012, un espace déjà occupé sur lequel il sera difficile de se faire une place

A ce jour, les principales collectivités territoriales du Nord ont déjà beaucoup de relations de coopération décentralisées (certaines en ont jusqu'à une cinquantaine) sur des aires géographiques très

variées, avec des contenus et des niveaux d'opérationnalité très différenciés, mais qui de toute façon rendent difficile de mettre en place aujourd'hui de nouveaux accords de coopération.

Cette situation est vécue par toutes les collectivités de création récente qui cherchent des partenaires : par exemple parmi les Régions burkinabé créées il y a 5 ans, seules deux ont signé des accords de coopération. Dans le même sens, les départements créés au Congo Brazzaville sont dans une dynamique de recherche de partenaires qui a du mal à aboutir.

Il est donc nécessaire pour ces nouvelles collectivités, d'une part de faire preuve de persuasion, d'autre part d'être capable d'innover. Ceci veut sans doute dire de se positionner d'emblée dans une logique d'intérêt mutuel, de bien comprendre les motivations des potentiels partenaires, d'être clair sur ses propres motivations, et d'apporter de vraies propositions de relations équitables entre collectivités territoriales...

Cette situation est à la fois une chance, car elle permettra aux nouvelles coopérations de partir sur de bonnes bases, et en même temps une difficulté car elle va demander un investissement en temps et un investissement intellectuel important.

Éléments de démarche pour construire une relation de coopération décentralisée :

Construire une relation de coopération décentralisée ne peut se faire aujourd'hui en sans se doter d'un minimum de méthode. Les éléments ci-dessous visent à donner des pistes pour la mise en œuvre d'une démarche.

- Construire une volonté d'engagement

Avant de commencer à rechercher des partenaires, il est nécessaire que la collectivité territoriale fasse un travail sur soi. Cela veut dire se questionner sur :

- Clarifier les motivations à vouloir coopérer.
Qu'est-ce qui est recherché ? Pourquoi veut-on coopérer ?
- Associer les acteurs du territoire à la démarche.
La coopération décentralisée, si elle est portée par deux institutions publique met en lien deux territoires, et aura d'autant plus de force qu'elle sera portée par une diversité d'acteurs.
A ce stade il est donc utile que la démarche soit présentée, discutée et portée par d'autres acteurs du territoire (associations, hôpitaux, églises...) de manière à être la manifestation d'une réelle volonté sinon de l'ensemble, mais du moins de l'essentiel des forces vives du territoire
- Identifier les enjeux du territoire et parmi ceux-ci ceux sur lesquels la coopération décentralisée peut être un levier.
- Identifier ce que le territoire pourrait apporter à ses homologues dans le cadre d'une relation de coopération décentralisée d'intérêt mutuel.

- Rechercher des partenaires potentiels

La recherche de partenaires potentiels ne sera pertinente que lorsque cette volonté d'engagement sera construite. Il sera alors possible de commencer cette recherche en se basant sur trois axes possibles :

- La mobilisation des réseaux des acteurs du territoire
Diasporas, églises, organisations de la société civile, partis politiques, acteurs économiques... quasiment tous les acteurs des territoires ont des réseaux internationaux dans lesquels il y a des élus et des fonctionnaires de collectivités des pays du Nord. Chacun de ces contacts demande à être identifié, utilisé et alimenté pour créer un esprit de recherche permanent de relation avec des partenaires potentiels.
Les missions au Nord, sont alors non pas des points de départ, mais des points d'arrivée, sur la base d'un travail d'identification, de prise de contact préalable, ou l'on ne va pas chercher des partenaires, mais commencer des relations avec des partenaires potentiels
- L'implication dans les réseaux de collectivités territoriales
Les réseaux nationaux et internationaux de collectivité territoriale sont de formidables outils de mise en relation, qui demandent à être plus valorisés qu'ils ne le sont pour le moment.
- La valorisation du hasard
Enfin, le hasard des rencontres, des relations inopinées est un facteur clef. Les participants aux assises ont souligné à plusieurs reprises que la coopération décentralisée est une affaire de rencontre entre des hommes et des femmes, de relations entre des personnes. Dans ce cadre, les relations non prévues, non programmées, jouent un rôle essentiel, mais demandent effectivement une veille de tous les instants pour ne pas laisser passer d'opportunité.

- **Savoir se présenter**

La mise en relation demande aux élus, mais aussi aux autres acteurs porteurs de la démarche (techniciens, acteurs du territoire) de savoir se présenter et de savoir présenter son territoire. en mettant en exergue ses spécificités, ses ressources et ses attentes.

Cela demande donc à la fois d'élaborer un document attractif mais aussi de construire un argumentaire qui permette d'explicitier :

- Les motivations à vouloir coopérer
- Les caractéristiques du territoire et de ses acteurs, et les enjeux sur lesquels la coopération décentralisée serait un atout
- Les apports possibles de la collectivité territoriale et de son territoire à son homologue du Nord

- **Savoir initier la relation**

Pour initier la relation, il est essentiel de donner à voir, de matérialiser l'argumentaire que l'on a présenté sur les caractéristiques et sur les enjeux du territoire à vouloir coopérer. Cela passe par des missions réciproques sur les deux territoires. Ces visites mutuelles ne doivent pas impliquer trop de personnes afin de faciliter un contact direct qui permettra de construire une relation solide et durable. Dans le même temps les délégations impliquées doivent être suffisamment ouvertes à une diversité d'acteurs, afin de ne pas limiter la relation par exemple aux seuls exécutifs des deux collectivités territoriales.

Cette relation demande donc à être maillée entre plusieurs personnes, entre personnes de statuts différents (élus, techniciens, acteurs du territoire) pour construire un portage collectif mais aussi pour prévenir les risques d'accaparement personnel de la relation.

- **Prendre le temps pour conventionner et prévoir les modalités de dialogue entre les deux collectivités.**

L'élaboration de la convention de coopération intervient comme conclusion de cette phase de prise de connaissance, de dialogue politique entre élus pour mettre sur la table les motivations, vérifier leur compatibilité, identifier les enjeux respectifs à coopérer, fixer des priorités...

C'est au terme de ces échanges, de la construction d'une vision commune qu'il est possible d'élaborer une convention de coopération générale qui ne soit pas que des mots mais qui ait du sens pour chacune des parties et donc qui engage.

Il convient dès le début de prévoir les modalités de dialogue régulières qui éviteront aux coopérations de retomber dans le sommeil entre deux visites de délégation. C'est la fréquence des échanges et leur qualité qui permettront de faire vivre la relation. Ces échanges doivent concerner (selon des fréquences et des modalités différentes, à définir entre partenaires) les élus, les techniciens, et plus généralement les principaux acteurs impliqués dans la relation.

Une attention particulière doit être portée aux contraintes spécifiques à chaque lieu : accès au téléphone, à internet, habitudes dans les modalités de communication.

- **Et enfin passer aux actions**

Enfin, à partir de là, il est possible de passer à la priorisation des actions, au montage de dossier de projet, à la recherche de financements complémentaires pour opérationnaliser la mise en œuvre de la relation de coopération décentralisée. Il est important d'initier quelques actions « concrètes » même de faible envergure, afin d'une part de tester les modalités de travail en commun, et d'autre part de donner une visibilité immédiate aux citoyens afin que la coopération décentralisée ne soit pas vue comme une affaire « d'élus qui voyagent ».

Mettre en place une relation de coopération décentralisée sur des bases claires, qui soit durable est donc un processus de moyen voire de long terme dont les résultats ne seront pas immédiats.

5. La coopération décentralisée, partager le pouvoir au sein des territoires

La coopération décentralisée, vue comme une politique publique partagée entre deux (ou plus) collectivités territoriales dans des pays différents, est une coopération portée par des autorités locales, par des décideurs politiques.

Ceci donne toute sa force à la coopération décentralisée qui est une relation entre institutions publiques, à travers l'engagement des hommes et des femmes qui ont le mandat de représenter ces institutions, les autorités locales.

Mais dans un pays où les institutions sont encore peu « solidifiées », dans un pays sous administrés, c'est aussi une faiblesse, car la permanence des autorités locales à leur poste est relative, et donc une trop forte dépendance de la relation aux seules autorités locales la rendra extrêmement fragile.

Pour cela, construire une coopération décentralisée sur du long terme va demander, sans doute encore plus qu'ailleurs, d'impliquer aussi les acteurs du territoire qui permettront d'assurer la stabilité de la relation.

Ceci est un défi pour les autorités locales, car cela signifie partager le pouvoir avec ces acteurs, mais cela peut être transformé en atout en faisant de la relation une véritable coopération de territoire à territoire.