Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire

Rencontre du 28 avril 2009, au Conseil régional d'Île-de-France, Paris

Mise en débat des enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences

Synthèse des débats

En 2007, le F3E, Cités Unies France et le PAD-Maroc ont lancé une capitalisation d'expérience sur le thème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales du Sud. Cette démarche s'est achevée en 2009.

Les principaux enseignements tirés de cette capitalisation ont été mis en débat lors d'une rencontre tenue le 28 avril 2009 dans les locaux du Conseil régional d'Île-de-France. Cette rencontre a réuni près d'une centaine de participants, dont près d'un tiers d'élus locaux.

La rencontre était structurée autour de deux tables rondes, faisant intervenir des représentants des collectivités territoriales françaises ayant capitalisé leurs pratiques dans le cadre de l'étude. La première, le matin, composée d'élus locaux, portait sur les enjeux politiques du renforcement de la maîtrise d'ouvrage. La seconde table ronde, tenue l'après-midi et composée de techniciens de collectivités, portait sur la mise en œuvre : comment renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités du Sud ? Des débats avec la salle ont enrichi chacune des tables rondes.

Accueil : Jean-Félix Bernard, président de la commission des Actions internationales et des Affaires européennes de la Région Île-de-France

Ouverture : Charles Josselin, président de Cités Unies France, et Michel Roux, président du F3E

1. Table ronde 1 : « les enjeux politiques du renforcement de la maîtrise d'ouvrage »

Animateur : Clair Michalon (CILO)

Intervenants : *Jean-Philippe Bayon*, vice-président délégué à la Solidarité internationale et à la Coopération décentralisée, Conseil régional Rhône-Alpes ; *Etienne Butzbach*, maire de Belfort ; *Jean Hartz*, vice-président en charge de la Coopération décentralisée, Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne ; *Michel Merlet*, conseiller général délégué aux Relations internationales, Conseil général de Loire-Atlantique.

La table ronde, composée d'élus, s'est organisée autour de deux axes de réflexion quant aux enjeux du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage. Le premier axe mettait l'accent sur la dimension Nord → Sud de ce type de démarche : les enjeux à prendre en compte dans les coopérations. Le deuxième axe, lui, concernait la dimension symétrique, dans le sens Sud → Nord : les enjeux spécifiques à la collectivité française, sur son propre territoire.

1.1. Les enjeux institutionnels pour la collectivité territoriale au Sud (enjeu d'émergence ou de renforcement de la collectivité)

Faire des coopérations sur-mesure, tenant compte du contexte local et des spécificités de la collectivités du Sud

Il faut veiller à **ne pas plaquer au Sud nos schémas** de décentralisation à la française : la coopération doit promouvoir des options adaptées au profil de la collectivité du Sud.

Ex. : il faut promouvoir la fiscalité locale, mais de façon appropriée. La mise en place de délégations de services publics ne doit pas se faire au détriment de la structuration de la collectivités et de son administration.

Il convient par ailleurs de ne pas attendre des collectivités du Sud des résultats auxquels les collectivités françaises ne parviennent pas chez elles…

S'inscrire dans la durée

Pour beaucoup, la décision de s'orienter vers le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage n'est pas venue tout de suite, c'est une **évolution progressive** qui les y a conduit.

→ Une coopération dirigée vers des populations du Sud s'aperçoit de la nécessité de renforcer l'institution qui gouverne le territoire et doit apporter un certain nombre de services publics.

En s'inscrivant dans la durée, une coopération peut viser des objectifs de qualité plus ambitieux. Elle permet notamment de **passer d'une approche projet à une approche territoire**.

→ construire une école ne résout rien si l'on n'a pas d'enseignants ni d'artisans pour l'entretenir. L'approche territoire dans la durée permet d'envisager la mise en place d'un vrai service public.

Mais la durée impose aussi des contraintes, telles que : apprécier l'**impact** à long terme de son action ; préserver une **mémoire institutionnelle** (notamment pour les nouveaux élus qui arrivent) ; planifier le **repositionnement** de la coopération décentralisée pour qu'elle ne reste pas indispensable au bon fonctionnement de la collectivité du Sud.

Favoriser l'articulation des collectivités avec les autres acteurs

Les collectivités territoriales ne peuvent agir seules ; elles ont besoin des autres acteurs :

- les acteurs de leur territoire :
  L'appui institutionnel sur la **dimension territoriale** de la maîtrise d'ouvrage (animer le territoire et coordonner ses acteurs) est un enjeu pour les années avenir – mais encore peu pris en compte.
  → Au Mali, des comités de quartier ont pu être suscités pour mieux connaître et prendre en compte les besoins des populations. L'avenir dira si on a ainsi créé des contre-pouvoirs ou pas.
- les États :
  La coopération décentralisée ne changera pas fondamentalement les systèmes politico-administratifs des pays du Sud. Elle est un des éléments de solution, mais doit **s'articuler avec les coopérations bi et multilatérales**. En outre, le renforcement de la gouvernance locale va de pair avec celui de la gouvernance nationale.

Placer les élus au cœur des processus d'appui institutionnel

- Derrière l'expression « maîtrise d'ouvrage », c'est bien de **gouvernance locale** dont il s'agit. Il y a dans les processus d'appui institutionnel une tension entre le politique et le technique. La place des élus y est capitale.
  Mais l'implication des élus n'est pas chose aisée. Il faut savoir s'adapter à leurs contraintes. Il faut également que la coopération ne soit pas l'affaire exclusive d'un élu, et **que l'assemblée délibérante** dans son ensemble **se l'approprie**. Faire passer les conventions de partenariat devant l'assemblée peut être un moyen pour ce faire.
- L'appui institutionnel peut aboutir à de l'échange territorial. **Les élus du Nord et du Sud échangent sur leur métier** qui est le même, à savoir : répondre aux besoins des populations, et construire un avenir pour son territoire. On n'est plus, alors, sur des coopérations de type humanitaire, mais sur des questions de gouvernance d'un territoire (intercommunalité,…).

1.2. Les effets « retours », enjeux pour la collectivité territoriale française (pour elle-même et sur son propre territoire)

Mieux comprendre les communautés de migrants

L'implication des migrants dans la coopération décentralisée peut permettre de **tisser des liens de confiance** entre la collectivité française et ses habitants d'origine étrangère.
→ Cela a pu permettre la création de groupes de travail où l'on débat de tout, en confiance (monogamie, immigration clandestine, etc.).

La coopération décentralisée permet, par ses actions ici (éducation au développement) et là-bas (implications d'acteurs français du territoire dans les actions de coopération), d'apporter un autre regard sur les communautés de migrants et de **lutter contre les préjugés**.
→ Les échanges de classes mettent en relation des familles d'origines différentes. Une coopération impliquant des communautés juives et musulmane a pu contribuer à générer un mieux vivre sur le territoire.

Prendre du recul sur nos propres pratiques

La coopération nous aide parfois à **mieux nous connaître**. Réfléchir sur les modalités d'appui institutionnel (en amont) peut nous conduire à évaluer nos propres pratiques : avant de donner des conseils, il faut distinguer ce qui fonctionne vraiment chez nous.
En aval également, l'appui institutionnel peut nous amener à **identifier des innovations** (ex. : dans des modes de gouvernance en Afrique) et à remettre en cause certaines de nos pratiques pour les améliorer. La difficulté est de faire accepter cette idée par les autres élus.

Valoriser ici les compétences forgées dans le cadre de la coopération internationale

L'engagement volontariste d'une collectivité en coopération reflète souvent l'identité internationale de son territoire. Il faut alors prendre en compte les ressources et les **compétences issues de la solidarité internationale** : elles peuvent être utilement valorisées sur le territoire français (ex. : compétences en accès à l'eau, en énergie renouvelables, en développement local,…).
→ sur le territoire rhônalpin, la solidarité internationale représente 1 500 emplois plus des milliers de bénévoles.

2. Table ronde 2 : « Renforcer la maîtrise d'ouvrage : comment faire ? »

La table ronde interroge les modalités de mise en œuvre des projets de coopération décentralisée s'intéressant au renforcement de maîtrise d'ouvrage. Les cadres territoriaux des cinq collectivités territoriales françaises ayant participé à l'étude de capitalisation ont souligné quelques unes des solutions concrètes que leurs coopérations décentralisées respectives ont « inventées » pour accompagner leurs collectivités partenaires dans la gouvernance de leur territoire.

A la lumière des expériences, les débats ont mis en valeur quelques démarches à valoriser.

Favoriser les processus autant que les projets :
Il s'agit de considérer le renforcement institutionnel comme un **fil conducteur** de la coopération décentralisée.
→ La communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne a considéré le renforcement institutionnel de son partenaire de Kayes, au Mali, comme le fil conducteur de chacun des projets. Ce choix s'est traduit en deux axes, le renforcement du fonctionnement municipal et la mise en place de structures de concertation dans les 6 quartiers de Kayes. Ces deux axes sont eux mêmes déclinés en différents projets

Prendre en compte le contexte local pour pérenniser les actions
Corollaire d'une logique de processus, les coopérations s'inscrivent dans le moyen ou long terme. Cette temporalité favorise une meilleure connaissance par les collectivités territoriales de leur fonctionnement et de leur contexte institutionnel respectif. Cette **« contextualisation »** permet d'envisager un mode de fonctionnement et des projets les plus adaptés au contexte et aux besoins.
→ La Loire Atlantique a délégué à Guinée 44, association de son territoire, le suivi de sa coopération décentralisée avec la Guinée. Dans un contexte guinéen de construction de la légitimité des collectivités locales, le recours à cette structure a permis plus de souplesse et donc de composer avec les légitimités des structures existantes.

Encourager les formes de **mutualisation**
Plusieurs solutions existent pour organiser des mutualisations.
→ Les collectivités françaises engagées au Niger ont ainsi développé un programme d'appui au renforcement institutionnel pour leurs homologues au Niger.
→ Autre exemple de mutualisation pluri-acteurs en Alsace : l'IRCOD rassemble les acteurs de la solidarité internationale, collectivités et associations confondues.
→ Le conseil général de Seine Saint Denis a accompagné sa collectivité partenaire, la ville de Figuig, dans la coordination de ses différents partenaires de coopération décentralisée européens
→ Le comité de pilotage élargi crée dans le cadre du partenariat de Guinée 44 était également un moyen de mutualiser les initiatives.
Les efforts de mutualisation permettent de décupler moyens humains et financiers et donc de renforcer les impacts.

Encourager l**'appropriation** de la coopération décentralisée par ses acteurs
Cette appropriation passe par la mise en place de dispositifs consacrant le rôle de maître d'ouvrage de la collectivité partenaire, tant sur les circuits de décision que sur les circuits financiers. Elle passe donc par l'implication :

- des élus de la collectivité partenaire
  → Le conseil régional de Rhône-Alples avec son partenaire ont mis en place un fonds de développement géré par les deux collectivités selon les règles qu'elles ont elles-même déterminé en comité de pilotage.
  → Le conseil régional d'Aquitaine souligne l'impulsion suscitée par l'implication des élus de leur partenaire du Souss Massa Draa dans les projets de coopération décentralisée ; la demande d'appui à la mise en place d'une labellisation de l'huile d'argane étant une demande explicite du partenaire marocain

- des acteurs du territoire de la collectivité partenaire
  → La coopération décentralisée entre le conseil général de Loire Atlantique et la Guinée ont fait le choix d'un comité de pilotage comprenant plus d'une centaine de personnes, représentant différents acteurs du territoire du partenaire, issus de la société civile.
- des acteurs du territoire de la collectivité française
  → Le conseil général de Seine Saint Denis s'est appuyé sur le Réseau des originaires de Figuig de son propre territoire pour initier sa coopération avec l'oasis de Figuig.
  → Le conseil régional de Rhône Alpes s'appuie sur les associations de solidarité internationale de sa région pour développer sa coopération avec ses partenaires.

Encourager la **pratique des évaluations** des coopérations décentralisées

Les évaluations sont des outils au service des coopérations décentralisées pour appréhender les impacts de la politique (en cours ou aboutie) et infléchir dans un sens.
→ A la suite d'une évaluation de son action internationale en Guinée, le conseil général de Loire Atlantique a fait le choix d'une coopération décentralisée axée sur le renforcement institutionnel de son partenaire.