

nationale consultative française sur le plan interne. Les discours prononcés à Yaoundé par Paul Bouchet — qui a présidé avec autant de fougue que de conviction la Commission française pendant ces six années cruciales — en sont un témoignage particulièrement éloquent. Une coopération sincère et

fraternelle perdrait tout son sens si la préoccupation des droits de l'homme devenait sélective ou à usage purement externe. Ce devoir de vérité s'applique à nous-mêmes autant qu'aux autres.

Emmanuel Decaux
Université de Nanterre, Paris X

La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ?

LA « coopération décentralisée pour le développement » — pour reprendre la formule consacrée — renvoie à une nouvelle pratique de contractualisation mise en œuvre par les collectivités locales de pays du Nord avec leurs homologues de pays en développement. Pratique nouvelle parce qu'elle a pris son essor dans les années 1980 sous l'impulsion de plusieurs facteurs qui ont affecté en profondeur le fonctionnement de la scène internationale et les rapports centre/périphérie au Nord comme au Sud : recul du monopole étatique de l'activité internationale et montée en puissance concomitante des acteurs « transnationaux » (1), crise des centralismes étatiques et effets émancipateurs des décentralisations. Autant de facteurs qui expliquent le désenclavement radical de pouvoirs locaux passés en quelques années d'une activité confinée à leur enclos paroissial à une

coopération ouverte sur le « grand large ».

La focalisation sur les pays du Sud d'une grande partie de cette activité de coopération décentralisée s'explique par l'émergence dans les États en développement de collectivités territoriales demandeuses d'une assistance logistique ou de « transferts d'expertise » en matière d'ingénierie urbaine, de décentralisation et de développement local. Cette demande a induit l'ouverture d'un marché économique et financier de la coopération décentralisée, susceptible d'être rentable pour les collectivités locales du Nord en termes d'effets de retour économiques pour les entreprises locales ou de rémunération de l'assistance technique par les institutions bi- et multilatérales de la coopération (ministères de la Coopération ou des Affaires étrangères, associations internationales de collectivités territoriales, PNUD, FED, Banque mondiale).

Le contenu de la contractualisa-

(1) B. Badie, M.C. Smouts, *Le retournement du monde*, FNSP/Daloz, 1992.

tion varie selon la nature de la coopération décentralisée et selon le statut des acteurs locaux que les collectivités territoriales drainent dans leur sillage (services techniques des villes, services déconcentrés de l'État, chambres de commerce et d'industrie, entreprises, agences de développement local, hôpitaux, universités, ONG, etc.). Disons, pour se limiter ici au cas français, que l'on trouve grosso modo trois types de coopération décentralisée : une coopération urbaine gérée pour l'essentiel par des villes ou des régions françaises avec des villes du Sud, une coopération économique mise en œuvre par des régions ou des départements français en appui à des dynamiques de développement local, et enfin un réseau de jumelages essentiellement franco-africains dont l'activité de coopération naguère cantonnée au culturel s'étend aujourd'hui à une coopération plus substantielle.

Cette coopération décentralisée est en vogue. Elle bénéficie *a priori* d'un crédit fondé sur l'idée qu'elle associe sans intermédiaires les « acteurs de terrain » et les « forces vives » des sociétés civiles. Forte de cette présomption de légitimité pour cause de subsidiarité ambiante, la coopération décentralisée fait ainsi l'objet d'un discours de valorisation préconstruit sur le thème d'une coopération « souple », « partenariale », à « échelle humaine » qui s'opposerait aux arcanes bureaucratiques traditionnels de la coopération multilatérale et aux réseaux clientélistes des coopérations bilatérales. Qu'en est-il en réalité ? Examinons successivement les cas de la coopération urbaine, de la coopération économique et des jumelages.

La coopération urbaine

La coopération urbaine, souvent considérée comme le fer de lance de la coopération décentralisée (à juste titre parce qu'elle en représente l'aspect le plus innovant), met en relation directe des villes françaises et leurs homologues du Sud. Au début des années 1990, une trentaine de collectivités locales françaises (surtout des villes) avaient ainsi élaboré des programmes de coopération urbaine avec une trentaine de villes d'Afrique et autant en direction de l'Amérique latine (les relations avec l'Asie demeurant plus ténues). Citons par exemple pour l'Afrique les coopérations urbaines Angers/Bamako, Toulouse/N'Djamena, Strasbourg/Douala, Poitiers/Moundou (Tchad), Lille/Saint-Louis-du-Sénégal et pour l'Amérique latine les coopérations Lille/Rio (Brésil), Rennes/São Paulo (Brésil), Lyon/Cordoba (Argentine), etc.

Cette coopération urbaine combine fréquemment la dimension « ingénierie urbaine » (assistance technique en matière d'assainissement, d'aménagement urbain, d'habitat ou de transports) et l'appui à la « gouvernance urbaine » qui consiste en un appui logistique aux réformes de décentralisation et de gestion municipale. Elle peut prendre plusieurs formes (missions d'expertise, formation) qui aboutissent à développer une activité de conseil en amont des projets urbains, dont la mise en œuvre opérationnelle demeure à la charge de la ville du Sud, sous cofinancement externe. En bref, il s'agit généralement d'un transfert de savoir-faire au niveau de la maîtrise d'ouvrage plutôt que d'une intervention « lourde » sur la maîtrise d'œuvre.

Face au foisonnement de ces actions, les organisations nationales

ou internationales impliquées dans la coopération décentralisée interviennent en amont pour développer les synergies d'acteurs et de moyens. Cités unies développement (filiale de la Fédération mondiale des Cités unies) cherche à structurer des réseaux internationaux de coopération décentralisée urbaine sur les trois continents du Sud, et sollicite des cofinancements croisés des bailleurs de fonds internationaux. Le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) propose des stages de formation à la gestion municipale et des missions d'expertise aux municipalités du Sud. L'Association internationale des maires francophones contribue depuis 1991 à l'informatisation de la gestion municipale d'une trentaine de villes africaines.

Si bon nombre de ces coopérations font preuve d'un bilan honorable et pêchent seulement par la difficulté d'atteindre un seuil de visibilité minimal dans un contexte de chantiers urbains démesurés, le discours de valorisation tous azimuts de la coopération décentralisée nous conduit ici à mettre l'accent sur un certain nombre de dérives significatives. En premier lieu, certaines villes françaises multiplient les engagements sans se donner les moyens de donner un contenu substantiel à leur coopération : le cas le plus typique est celui de Marseille qui affiche des programmes de coopération urbaine simultanément avec Dakar, N'Djamena, Djibouti, Tular, Conakry, Nouakchott, Rabat, Tunis, Montevideo, Izmir, Hô-Chi-Minh Ville, Le Cap, Erevan, Tirana, etc. ! Le texte des programmes de coopération est très ambitieux (et pour cause, la plupart des villes partenaires sont des capitales !) mais les évaluations des actions réalisées plu-

sieurs années après leur mise en route révèlent un décalage considérable entre les programmes annoncés et les actions effectivement menées (en 1991, deux ans après la signature d'un accord-cadre de coopération entre Marseille et Nouakchott, la coopération se soldait par... une trentaine de journées de stages proposées à des fonctionnaires mauritaniens). Marseille incarne ainsi le cas typique de l'engagement superficiel en coopération décentralisée, celle-ci étant avant tout conçue comme une politique de faire-valoir et de rayonnement international. On ne manquera pas alors de retrouver à l'échelle de la coopération décentralisée, le syndrome du rapport narcissique que la France entretient avec les pays du Sud, où la générosité du verbe dissimule la parcimonie des moyens (2).

D'autres dérives importantes de la coopération décentralisée urbaine viennent rappeler qu'il ne s'agit en aucun cas d'une coopération délestée de tout enjeu politique. La coopération entre la région Île-de-France et le gouvernorat du Caire en constitue un bel exemple. Il s'agit en effet du plus important programme de coopération décentralisée urbaine contracté entre une collectivité territoriale française et une ville du Sud. Née au début des années 1980 de relations nouées au sommet entre le président de la région Île-de-France (Michel Giraud) et le ministre égyptien du Développement, cette coopération visant à l'élaboration d'un nouveau schéma directeur pour l'aménagement du Grand Caire a fait l'objet de plusieurs protocoles successifs tout au long des années 1980. La

(2) J. Adda, M.C. Smouts, *La France face au Sud*, Karthala, 1989.

région Île-de-France a délégué son Institut d'aménagement et d'urbanisme pour la mise en œuvre de la coopération. Une évaluation réalisée en 1993 pour le compte du ministère des Affaires étrangères (en qualité de cofinanceur de la coopération) a révélé d'importants dérapages du projet, tant du point de vue urbanistique que politique : déplacement d'un cimetière musulman pour la construction d'hôtels de luxe, construction de « grands ensembles » en périphérie désertique du Caire, dans des zones cerclées de casernes militaires prévues pour le relogement de populations « à risque » du centre ville... Outre l'incroyable bévue urbanistique d'un projet consistant à réitérer à l'étranger l'expérience française de planification des grands ensembles dont la France ne finit pas de payer les effets pervers, la région Île-de-France se rend complice d'une logique de rapports de force politique entre l'État égyptien et ses populations islamistes. Et ce n'est pas le refuge derrière l'argument de la « technicité exclusive » d'une simple « prestation de services » qui permet d'éviter la dérive de la coopération : par démission de jugement politique, la collectivité territoriale française cautionne ici la stratégie politique répressive du gouvernement du Caire, et derrière lui, de l'État égyptien.

Sur l'impossibilité de dissocier coopération technique et enjeux politiques, on pourrait en dire autant des multiples programmes de coopération décentralisée dans le cadre desquels les collectivités territoriales françaises assistent les villes africaines dans la mise en œuvre des réformes de décentralisation. La réforme des méthodes de recouvrement fiscal, de la gestion du budget communal, des services publics

locaux, des nouvelles compétences transférées par les États subsahariens au titre de l'aménagement local sont autant de domaines abordés par cette coopération administrative en plein essor, soutenue par les bailleurs de fonds internationaux (cf. le Programme de développement municipal de l'Afrique). Toutefois, derrière l'argument sur la « technicité » d'une gestion municipale « standardisée », les collectivités locales françaises ne font que transposer l'expérience française de décentralisation dans des pays où le rapport centre-périphérie et la culture politico-administrative, pour avoir certes été fortement imprégnés du modèle français d'administration publique, fonctionnent aujourd'hui sur un registre néo-patrimonial extrêmement spécifique. Avec quelle pertinence utiliser alors les catégories juridiques de la décentralisation à la française ? La réussite de la décentralisation en Afrique (en termes de délestage du pouvoir au niveau local, de subsidiarité, de visibilité des acteurs publics du point de vue des acteurs du bas) suppose une mutation en profondeur des États vers un mode de fonctionnement légal-rationnel (3). De toute évidence on touche là à des questions qui dépassent de loin la capacité d'action des acteurs français de la coopération décentralisée, mais qui sont pourtant des préalables incontournables à l'effectivité de leur coopération : si la décentralisation dans les États africains accompagne un véritable processus d'institutionnalisation de ces États (au sens fort, wébérien, du terme), alors la coopération décentralisée aura un rôle à jouer dans la consolidation

(3) F. Petiteville, « Aperçus politiques sur les processus de décentralisation subsahariens », *Revue juridique et politique*, octobre-décembre 1995.

des réformes ; si au contraire la décentralisation n'aboutit qu'à étendre à l'échelon territorial les comportements prédateurs qui avaient cours jusque-là au niveau central, alors les « recettes » des acteurs français de la coopération décentralisée pour optimiser la gestion municipale en Afrique risquent au mieux de tomber à vide, au pire d'alimenter la rente locale.

La coopération économique

Le bilan est tout aussi ambigu pour ce qui concerne les actions de coopération décentralisée à caractère économique. On attend des processus de coopération décentralisée que, connectés sur les dynamiques socio-économiques de développement local au Nord et au Sud, ils canalisent les flux territoriaux dans une logique d'échanges à bénéfices réciproques. En fait, l'hétérogénéité des acteurs locaux mobilisés de part et d'autre et les divergences de leurs intérêts rendent ce schéma beaucoup moins fluide qu'il n'y paraît. Ainsi, les programmes de coopération décentralisée au développement rural en Afrique menés par des conseils régionaux et généraux français (on en comptait une vingtaine au début des années 1990) présentent des aspects innovants comme la mobilisation des chambres d'agriculture, mais ils butent côté français sur les relations difficiles entre collectivités territoriales et ONG. Les premières voudraient utiliser les secondes comme opérateurs de leurs programmes de coopération décentralisée, lorsque les secondes recherchent essentiellement un appui financier à leurs propres actions. Par ailleurs leurs approches respectives de la coopération ne coïncident guère : référentiel pragmatique et

localiste contre vision tiers-mondiste, expérience du développement local en France contre pratique de la coopération au développement au Sud, logique ponctuelle du projet contre perspective de développement sociétal, recherche de rentabilité à court terme contre souci de « développement durable ». Autant de divergences qui expliquent la difficulté des collectivités locales françaises et des ONG à fédérer leurs actions, malgré leur vocation commune à investir le créneau des actions de « primo-développement » local.

Mais la confrontation des logiques des acteurs n'est pas moins problématique en ce qui concerne les programmes de partenariat industriel Nord-Sud pilotés par des régions françaises (on en comptait une trentaine au début des années 1990, du Brésil à la Chine en passant par le Maghreb et l'Afrique). Soit il s'agit d'une coopération institutionnelle, élaborée de « terroir à terroir » entre une région française et une collectivité territoriale du Sud, ayant vocation à mettre en synergie les dynamiques de développement local par l'essor des flux d'échanges économiques et techniques : dans ce cas, la coopération effective s'avère vite décevante car les acteurs du partenariat industriel (entreprises, chambres de commerce et d'industrie) ne suivent le mouvement que s'ils y trouvent intérêt (pénétration d'un marché protégé, transfert de technologie, délocalisation, etc.). Or, la logique de marché de ces acteurs économiques ne se laisse que rarement enfermer dans la contractualisation étroite de terroir à terroir qui anime les collectivités locales françaises. Soit au contraire la coopération industrielle est portée par les acteurs économiques eux-mêmes au Nord et au

Sud, mais la coopération est alors à la fois mondialisée et sectorialisée (filrière internationale de production, créneau d'exportation, part de marché) et donc très peu territorialisée. Le soutien de la collectivité territoriale française est alors instrumentalisé et réduit à un simple concours financier qui ressemble fort à une aide à l'exportation : le partenariat industriel ne relève alors ici de la coopération décentralisée qu'à la marge. Dans tous les cas, la plus-value apportée par la coopération décentralisée aux dynamiques de développement local n'apparaît pas aussi évidente qu'on le dit.

Les jumelages

Restent enfin les quelques 200 jumelages entre communes françaises et communes africaines. Forme pionnière de coopération décentralisée, ils pâtissent d'un déficit de crédibilité, qui renvoie à leur dimension à l'origine essentiellement humanitaire et caritative. Paradoxalement pourtant, ils représentent aujourd'hui une contribution crédible aux relations de coopération décentralisée Nord-Sud. Leur prolifération récente et leur concentration sur un petit nombre de pays africains privilégiés (Sénégal, Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Togo) ont fait émerger un véritable réseau de coopération municipale franco-africain qui couvre la majeure partie du réseau communal des pays concernés. Par ailleurs la coopération qui s'y développe revêt une teneur de plus en plus substantielle. Une vingtaine de grandes villes françaises (Lille, Angers, Poitiers, Brest, Nantes, Lorient, etc.) ont ainsi développé des relations de coopération très denses en matière de gouvernance

urbaine au sein de leurs jumelages en Afrique. Les jumelages entre communes rurales françaises et communes rurales africaines ne sont pas en reste et mettent l'accent sur une coopération multisectorielle et intégrée au développement rural. Cette professionnalisation de la coopération effectuée dans le cadre des jumelages a été rendue possible grâce à l'essor des cofinancements étatiques (ministère français de la Coopération) et internationaux (Fédération mondiale des Cités unies, Association internationale des maires francophones, voire PNUD ou FED pour certains gros jumelages). Cet appui extérieur notable a permis aux jumelages de valoriser leurs atouts spécifiques : inscription de la coopération dans la durée, forte prégnance des échanges culturels, ancrage démocratique d'une coopération ouverte aux populations (par le biais des comités de jumelage et des échanges de populations). Tout ceci ne signifie pas que les jumelages font mieux que d'autres formes de coopération décentralisée puisqu'ils sont soumis aux mêmes aléas (décalages des contextes de société, stratégies hétérogènes des acteurs mobilisés, enjeux politiques). Mais ils ne font certainement pas pire, avec en tout cas moins de tapage médiatique que certaines régions françaises, et ils font de toute façon mieux que ce que l'on en pense généralement.

Au total, la coopération décentralisée n'est pas la panacée de la coopération que l'on a bien voulu dire. Innovante dans le principe même d'une relation transnationale entre acteurs publics locaux et dans la méthode d'une contractualisation directe qui passe sous les arcanes des États, originale dans ses créneaux d'intervention (gouvernance urbaine, développement local,

échanges culturels) elle n'échappe pas pour autant aux effets de diffraction des décalages sociétaux, aux distorsions entre les stratégies des acteurs, aux effets de récupération et de détournement au Sud, ni bien sûr à l'instrumentalisation par les stratégies politiques hexagonales des acteurs français : politiques de saupoudrage et d'effets d'annonce à des fins de rayonnement supra-territorial, recherche de légitimité internationale à bon marché de la part d'élus locaux en quête de notoriété et de stature « internationale », voire réactivation à l'échelon décentralisé des réseaux franco-africains de collusion politico-financière (cas

limite et connu mais relativement exceptionnel de la politique de coopération décentralisée de Charles Pasqua en qualité de président du Conseil général des Hauts-de-Seine). Rien de bien nouveau donc dans le monde de la coopération : si la méthode et les acteurs changent, le thème du développement, pour être au cœur du discours de légitimation de la coopération — décentralisée ou non — n'apparaît pas nécessairement à l'évaluation comme la fonction la plus évidente des pratiques mises en œuvre.

Franck Petiteville
ATER IEP, Grenoble