



# Centre d'économie du développement

## Document de travail

DT/135/2007

### **La coopération décentralisée française face au « Consensus Post-Washington ».**

*L'exemple de l'initiative ART du Programme des Nations Unies  
pour le Développement au Maroc.*

**Par**

**Thomas Roca**

*Doctorant-Centre d'Economie du Développement-Université Montesquieu Bordeaux IV  
Enseignant-coordonateur à l'Ecole Supérieur d'Economie de Budapest (BGF-KKFK)*

*Avenue Léon Duguit - 33608 Pessac (France) - tél : 0556842938 - fax : 0556848506  
ced@u-bordeaux4.fr  
<http://ced.u-bordeaux4.fr>*



# Centre d'économie du développement

## ***La coopération décentralisation française face au Consensus-post Washington.***

par

**Thomas Roca** ([roca.thomas@u-bordeaux4.fr](mailto:roca.thomas@u-bordeaux4.fr))

*Doctorant – Centre d'Economie du Développement – Université Montesquieu-Bordeaux IV*

### **Résumé :**

Depuis la fin des années 90 et la remise en cause des politiques néolibérales de développement, les institutions internationales ont davantage axé leurs stratégies sur le politique. Nous soutenons qu'un « Consensus Post-Washington » est entrain de s'ériger. L'alliance de la Réserve fédérale américaine, du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale a vécu. De nouvelles forces apparaissent dans l'espace laissé vacant par la remise en cause de l'ajustement. Le Programme des Nations Unies pour le Développement, fort de sa crédibilité en matière de développement humain a su mettre l'accent sur la participation des populations tout en reprenant un des fondamentaux du Consensus précédent : la décentralisation.

De nouvelles stratégies sont mises en place, s'appuyant sur une « nouvelle » forme d'aide au développement : la coopération décentralisée. Cette forme de coopération suscite un intérêt grandissant de la part des Nations Unies et de la Banque Mondiale. Elle souffre néanmoins de carences importantes, et n'a pas encore fourni les preuves de son efficacité. Les programmes Gouvernance et Développement Local du PNUD, s'attachent à maximiser l'impact de cette forme de coopération et l'intègre dans une stratégie plus globale visant, in fine, la localisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Mais certaines limites demeurent, sans condamner pour autant, ces nouvelles stratégies.

### **Abstract: The new strategies of development: The French decentralized cooperation and the ART initiative, an illustration of the political economy of the “Post-Washington Consensus”**

Since the late 90's and the contesting of neoliberal development policies, the international institutions tried to center more their strategies on “politics”. We suggest that a “Post-Washington Consensus” is emerging. The alliance of the Federal Reserve, the International Monetary Fund and the Bank World ebbed away. New forces appear in the vacant space left by the questioning of the adjustment. The United Nation Development Program, known for human development approach, succeeded in stressing participation strategies, while preserving decentralization, one fundamental of the preceding consensus.

New strategies based on a “new” form of development aid, decentralized cooperation, have been implemented. This form of cooperation arouses a growing interest from the United Nations and the World Bank. It suffers, nevertheless, from important deficiencies, and did not provide yet, evidences of its effectiveness. The GOVERNANCE and LOCAL DEVELOPMENT (GOLD) program of the UNDP attempts to maximize the impact of this form of cooperation and integrates it, in a more global strategy aiming, in fine, the localization of the Millennium Development Goals. But some limits remains without condemning these new strategies.

**Mots-clés :** Post-Consensus de Washington, Coopération décentralisée, Développement local, Coopération Internationale, Collectivités locales, Gouvernance, Institutions Internationales, Aide au développement, Rationalisation de l'aide. ART, PNUD.

**JEL classification :** O19

## **Sommaire :**

<b>1. INTRODUCTION :</b>	<b>3</b>
<b>2. UNE « NOUVELLE » FORME DE COOPERATION : LA COOPERATION DECENTRALISEE.</b>	<b>5</b>
<b>1. Une coopération décentralisée à la française ?</b>	<b>5</b>
A. Définitions, spécificités et contraintes:	5
B. L'organisation de la coopération décentralisée française :	8
C. Les actions françaises de coopération décentralisée en chiffres :	12
<b>2. Mise en perspective :</b>	<b>14</b>
A. L'action extérieure des collectivités locales des pays membres du CAD.	14
B. Une brève comparaison avec l'Espagne	15
<b>3. Décentralisation et coordination, déjà une question de gouvernance.</b>	<b>16</b>
A. Coopération décentralisée et coordination :	16
B. Vers un nouveau multilatéralisme ?	17
<b>3. LA COOPERATION DECENTRALISEE ET LE « CONSENSUS POST-WASHINGTON ».</b>	<b>19</b>
<b>1. Le programme ART/GOLD du PNUD, du « Post-consensus de Washington» au «Consensus post-Washington ».</b>	<b>19</b>
A. Du « Post-Consensus de Washington » au « Consensus Post-Washington ».	19
B. Un «Consensus Post-Washington » :	20
C. L'initiative «Appui aux Réseaux Territoriaux», la recherche d'un nouveau consensus décentralisé :	20
<b>2. Le programme Gouvernance et développement local (GOLD)</b>	<b>21</b>
A. Cadre de référence :	21
B. Cadre opérationnel : l'exemple du programme GOLD Maroc.	22
<b>3. L'approche participative en question, les limites de la gouvernance démocratique.</b>	<b>24</b>
A. Coopération décentralisée, démocratisation et décentralisation :	24
B. Conclusion partielle :	25
<b>4. CONCLUSION</b>	<b>26</b>
<b>LISTE DES ACRONYMES.</b>	<b>27</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :</b>	<b>28</b>
<b>ANNEXE :</b>	<b>30</b>

## 1. Introduction :

Depuis la fin des années 90, un nouveau consensus international a émergé plaçant la lutte contre la pauvreté au centre du discours des institutions internationales en charge du développement. Cette nouvelle orientation fait suite au relatif échec des politiques macroéconomiques mises en place par les Institutions Financières Internationales au cours des années 80.

Les fondements théoriques sur lesquels s'appuyaient ces institutions ont eux aussi évolués. Le consensus formé autour du Fonds Monétaire International, de la Banque Mondiale et de la Réserve Fédérale américaine, dans la promotion de politiques économiques d'inspiration libérale a vécu, on ne parle plus désormais de « Consensus de Washington » mais de « Post-consensus de Washington ».

Celui-ci découle de la prise de conscience par les Institutions Financières Internationales, à la fin des années 90, des limites du consensus de Washington.

Ce post-consensus met désormais l'accent sur le rôle des institutions et de la gouvernance pour favoriser une meilleure allocation des ressources dans le but affiché de réduire la pauvreté, nouveau cheval de bataille de ces institutions.

Dans ce nouveau contexte, plus favorable au développement humain, les Nations Unies, à travers le PNUD<sup>1</sup>, ont su mettre en avant leur expérience et leur crédibilité. La remise en cause du FMI et dans une moindre mesure de la Banque Mondiale, a permis au Nations Unies de revenir sur le devant de la scène du développement avec d'autant plus de légitimité que cette « nouvelle » vision du développement est depuis longtemps la sienne, qu'il s'agisse de l'accent mis sur développement humain ou l'inscription dans le marbre des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Parallèlement, depuis les années 80 et la victoire du néolibéralisme, un mouvement de décentralisation s'est développé en Europe. Les compétences juridiques et économiques des collectivités locales du Nord se sont accrues. Face au recul des Etats, les collectivités locales ont vu leur pouvoir augmenter. Face à la peur de l'eupéanisation et de la mondialisation, un mouvement de régionalisation s'est développé. Les pratiques des collectivités locales se sont adaptées et leurs actions internationales, autrefois limitées aux jumelages ont donné lieu à un nouvel outil d'internationalisation des structures infranationales : la coopération décentralisée.

Loin d'être un phénomène homogène et stabilisé, la coopération décentralisée regroupe un ensemble de pratiques hétérogènes, en constante mutation. Il n'existe pas à l'heure actuelle de cadre stratégique ni de coordination réellement efficace. Il s'agit d'une coopération spontanée et atomisée, difficile à appréhender.

Cette nouvelle forme de coopération au développement reste néanmoins perçue comme l'outil idéal pour instaurer et accompagner un Consensus Post-Washington.

En effet, la coopération décentralisée constituerait à la fois, une coopération technique et financière capable de répondre de manière légitime au problème de la gouvernance. Il s'agit dès lors d'un double processus participatif, mettant en avant la réciprocité et la participation des populations du Sud mais également du Nord.

Les collectivités locales du Nord, fortes de leur expérience dans la gestion de projets de développement local, de fourniture de services publics mais aussi de gestion de l'aide (aide européenne notamment) pourront apporter un appui technique et financier aux collectivités locales du Sud. Il s'agit alors de contribuer à l'amélioration des capacités en matière de gestion, en matière de gouvernance (Notion de Capacity building, Empowerment etc.).

Le concept de territoire est mis en avant et la localisation des OMD<sup>2</sup> permettra de tenir compte des spécificités locales, répondant par la même, à la critique traditionnelle du « parachutage » des politiques économiques.

---

<sup>1</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement.

<sup>2</sup> Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Nous privilégierons désormais l'expression « Consensus Post-Washington » pour mettre davantage l'accent sur la décentralisation et les nouveaux partenariats : Système des Nations Unies, collectivités locales, société civile du Nord et du Sud.

L'adhésion des collectivités locales au cadre stratégique proposé par le Programme des Nations Unies est cependant loin d'être acquise.

La coopération décentralisée ne constitue pas un ensemble homogène. Les expériences sont diverses d'une collectivité à l'autre et plus encore d'un pays à l'autre. Les collectivités locales, françaises notamment, représentée par les associations de collectivités, n'entendent pas se voir « imposer » un cadre stratégique, une coordination ou encore une évaluation, qui plus est par un acteur lointain et peu familier, les Nations Unies, émanation des Etats centraux. Peut-on alors parler d'un « *Consensus Post-Washington* » ?

## **2. Une « nouvelle » forme de coopération : La coopération décentralisée.**

La coopération décentralisée découle d'un mouvement à la fois national et international de déconcentration et de décentralisation des pouvoirs économiques et politiques. Ce mouvement peut s'expliquer, d'un point de vue économique, par la fin de la prédominance d'un modèle étatique type «Welfare state» / «Interventionnisme», et par le poids des institutions internationales qui ont adopté au cours des années 80 une approche néolibérale. L'influence des défenseurs de la théorie du « public choice » dans les pays du Sud, a permis, au choix : de favoriser l'émergence de structures de décision infranationales ou de démanteler la puissance publique, laissant souvent place à une complète anarchie.

La redéfinition du concept de pauvreté a mis l'accent sur sa multiplicité, intégrant la notion de capacité. Le recentrage des politiques de développement autour de la lutte contre la pauvreté a donc mis au cœur des politiques d'APD<sup>3</sup>, le renforcement des capacités, notamment le droit à la conduite de sa propre destinée. Dès lors, les notions de gouvernance et de participation, mises en avant par les institutions internationales, cherchent à promouvoir le rapprochement entre les politiques publiques et les individus, entre les décideurs et la société civile.

Parallèlement, on assiste à une certaine « glocalisation » qui puise sa source dans une forte croissance démographique urbaine mais aussi dans le rétrécissement de l'espace, permis par la fluidification des mouvements des capitaux, de marchandises et dans une moindre mesure des individus. Les NTIC<sup>4</sup> jouent également un rôle prépondérant dans la « googlearthisation »<sup>5</sup> de la planète. La coopération décentralisée revendique cet héritage et cet accent mis sur le local, il s'agirait donc avant tout d'une coopération de proximité.

### **1. Une coopération décentralisée à la française ?**

#### **A. Définitions, spécificités et contraintes:**

La coopération décentralisée désigne, dans son acceptation la plus large, les actions extérieures des collectivités locales. Cependant, la définition française est plus extensive et considère que la coopération décentralisée ne concerne que les actions extérieures des collectivités en direction d'autres collectivités territoriales.

Cette « nouvelle » forme de coopération se distingue profondément des formes classiques de coopération qu'elles soient bilatérales ou multilatérales. La coopération décentralisée résonne avant tout comme un instrument innovant pour le développement local. Elle rassemble en effet des acteurs de terrain, impliqués dans la gestion administrative, technique et économique de leur territoire, prêts à transmettre ces compétences à leurs homologues du Sud.

Cette forme de coopération opère donc dans les domaines de la gouvernance locale, de l'appui institutionnel et de la coopération technique.

Comme le souligne A. Djeflat<sup>6</sup>, la coopération décentralisée française trouve son origine des jumelages initiés après la seconde guerre mondiale puis de ceux qui ont suivi la décolonisation et le

<sup>3</sup> Aide Publique au Développement

<sup>4</sup> Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

<sup>5</sup> Expression forgée en référence au site Internet Google earth : <http://earth.google.com/>

<sup>6</sup> Djeflat, A [2006]

développement du « Tiers-mondisme ». Jusque là, la coopération décentralisée ne se revendiquait pas du développement économique. Le véritable tournant s'amorce en 1992 avec les lois sur la décentralisation et l'élargissement des compétences des collectivités locales. Dès lors, les actions de simple jumelage purent s'étendre au soutien des collectivités locales du Sud dans leurs problèmes quotidiens de gestion des déchets, de voirie, d'accès à l'eau etc. Le développement urbain devint le lieu privilégié de cette coopération qui s'oriente désormais vers le développement économique local.

La coopération décentralisée a évolué de pair avec l'élargissement des prérogatives des collectivités locales. Cependant, comme l'analyse B. Husson « Si l'on porte attention au discours des collectivités territoriales du Nord comme du Sud, il est incontestable que son objet s'est profondément modifié (...).Elles s'attachent pour une bonne part d'entre elles à développer leur coopération autour de deux registres, un appui au renforcement institutionnel de leur collectivité partenaire d'une part, un soutien au développement de leur circonscription d'autre part.

Mais à la volonté de plus en plus affirmée de faire évoluer la coopération décentralisée d'une approche de solidarité vers un appui au développement local et au processus de décentralisation ne répondent pas, ou pas suffisamment, des pratiques adaptées. »<sup>7</sup>

Les actions françaises de coopération décentralisée ne concernent donc pas obligatoirement les actions de développement économique. Dans la majeure partie des cas et pour les petites collectivités, il s'agit avant tout d'appui institutionnel, voire de simples relations humaines issues de jumelages. Il est alors difficile de dresser un état des lieux de cette forme de coopération tant les expériences sont diverses.

### **Une spécificité contraignante ?**

Dans les textes français<sup>8</sup>, l'action extérieure des collectivités locales est relativement encadrée. L'originalité de la coopération décentralisée française réside dans l'obligation de réciprocité. Celle-ci est double :

- Une action de coopération décentralisée ne peut être initiée que par une collectivité locale et doit obligatoirement viser une autre collectivité locale. Nous nommerons cette spécificité, « réciprocité de condition ».

- Une action de coopération décentralisée ne peut être initiée que si les collectivités locales partenaires en retirent chacune un bénéfice.

Cette dernière condition que nous appellerons « réciprocité d'utilité » semble légitime puisqu'elle vise à mettre sur un pied d'égalité le partenaire du Sud et celui du Nord.

Cette précaution, a également pour but de démarquer la coopération décentralisée de la coopération bilatérale, de « dédouaner » de facto les actions extérieures des collectivités de tout soupçon de « Néo-colonialisme ».

Cette dernière condition, louable sur le plan des idées se révèle ambiguë pour en pas dire contreproductive, lorsqu'il s'agit de la mettre en application.

### **Difficultés sur le plan méthodologique et théorique :**

---

<sup>7</sup> Husson, B. [2006]

<sup>8</sup> La coopération décentralisée est encadrée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, « Titre IV : De la coopération décentralisée ». Loi relative à l'administration territoriale de la République.

Pour respecter la réciprocité d'utilité et donc juger des bénéfices retirés, il devrait être obligatoire de mettre en place une évaluation, associée à des indicateurs de résultat, outils de diagnostic indispensables à toute politique économique.

Sans rentrer dans les débats autour du choix de la méthode d'analyse (de l'évaluation des termes de référence à l'étude d'impact) ni même du rapport coût bénéfice d'un tel travail, évaluer sérieusement l'utilité pour la collectivité à l'initiative d'une action de coopération semble bien délicat, notamment lorsqu'il s'agit d'appui institutionnel.

Si le gain retiré par le récipiendaire de la solidarité internationale se conçoit aisément, comment mesurer l'utilité retirée par le donateur ? (altruisme, estime de soi etc.)

Démontrer la réciprocité d'utilité devient dès lors un exercice hasardeux, les économistes connaissant bien les problèmes posés par la mesure de l'utilité lorsqu'elle ne peut se traduire en flux financier.

La réciprocité d'utilité interdirait donc de fait toute action de solidarité internationale, le gain procuré par cette action pour la collectivité locale donatrice ne pouvant être démontré.

#### **Sur le plan légal :**

Ce cadre légal trop restrictif a donné lieu en novembre 2004 à la condamnation du département des Deux Sèvres par le tribunal administratif de Poitiers. Deux actions de coopération décentralisée ont été visées (Madagascar et Burkina Faso) et déclarées contraires à la loi, ne relevant pas de l'intérêt local du département.

#### **Implications :**

La crainte de voir cette décision faire jurisprudence est grande. Ce contexte juridique trop contraignant pousse les collectivités locales à deux travers regrettables :

- Une certaine réticence à mettre en place des évaluations.
- Une rétention d'information et notamment des montants des budgets consacrés aux actions de coopération décentralisée.

Le législateur au lieu de s'adapter à une pratique déjà existante, incite donc les collectivités à faire preuve d'une « mauvaise gouvernance », abandonnant une partie des actions de coopération décentralisée au domaine de « l'informel » puisque ne rentrant pas dans le cadre légal.

Dès lors, le manque flagrant de données disponibles relatives à la coopération décentralisée française ne permet pas d'en faire une analyse fine ni de déterminer l'impact réel que ces actions pourraient avoir sur les collectivités locales du Sud comme du Nord.

Par ailleurs, rendre obligatoire la réciprocité dans les actions de coopération décentralisée reviendrait à rendre l'aide liée souhaitable. Or la coopération décentralisée a toujours revendiqué une approche différente, plus progressiste de la coopération.

Cette législation n'inciterait-elle pas la coopération décentralisée à tomber dans un des plus vieux travers de la coopération bilatérale française ?

#### **Efficacité, réciprocité et utilité :**

Si le développement économique local fait désormais partie intégrante de la mission des entités décentralisées françaises, le débat s'oriente de plus en plus vers la bonne gestion des fonds mis à disposition des collectivités locales.

Dans le cas qui nous intéresse, il convient de s'interroger sur le lien entre réciprocité d'utilité et efficacité. Selon nous, du point de vue économique, le premier élément à prendre en compte serait l'efficacité des actions de coopération.

Une action de coopération décentralisée inefficace relève selon nous d'une perte pure du point de vue de la collectivité, qu'il s'agisse de flux financiers ou du temps consacré par les chargés de mission, rémunérés par le contribuable.

L'efficacité devient alors la condition sine qua none de la réciprocité d'utilité. Si cette première étape n'est pas franchie, il est bien évidemment inutile de chercher à mesurer l'intérêt local réciproque d'une action de coopération décentralisée. Le cadre légal en vigueur ne contraint pourtant pas les collectivités à évaluer leurs actions de coopération, ni à publier les montants alloués à cette activité.

La question du cadre juridique entourant la coopération décentralisée est belle et bien posée...

### **L'évolution du cadre législatif : la loi Thiollière.**

Depuis peu, la loi encadrant les actions extérieures des collectivités locales a évolué. La loi du 2 Février 2007 autorise désormais, en cas d'urgence, les collectivités locales à mener des actions de solidarité internationale :

« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »<sup>9</sup>

Les lois précédentes restent néanmoins toujours applicables et si cette évolution élargie le champ d'action des collectivités locales, le cadre législatif demeure inadapté.

A travers ces éléments de réflexion, c'est bien la question de la place de la coopération décentralisée dans l'arsenal de l'aide au développement qui est posée :

Les fonds alloués par la coopération décentralisée ne seraient-ils pas utilisés plus efficacement par les instances nationales ou internationales spécialisées dans la coopération ?

A quoi bon reproduire le schéma de la coopération bilatérale en multipliant les structures et les coûts de fonctionnement ?

Si ces interrogations peuvent sembler légitimes à l'heure de la rationalisation de l'aide (souhaitée notamment par la société civile), elles ne semblent pas encore tout à fait pertinentes compte tenu de l'envergure actuelle de la coopération décentralisée française. Elles peuvent cependant préfigurer les débats que susciteraient un désengagement de l'Etat au profit des collectivités locales en matière de coopération.

Les collectivités possèdent indéniablement une expertise en matière de gouvernance locale et de coopération technique ce qui légitime leur intervention auprès des collectivités locales du Sud. Peut on alors encadrer l'action internationale des collectivités locales, la borner aux domaines de compétence qui sont les siens?

## **B. L'organisation de la coopération décentralisée française :**

---

<sup>9</sup> Legifrance [2007], LOI n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La coopération décentralisée, de part sa nature, regroupe un nombre important d'acteurs, au premier rang desquels on retrouve les collectivités territoriales : Régions, Département, Communauté Urbaine et communes.

Ces collectivités peuvent se réunir au sein d'associations pour faire valoir leurs intérêts et capitaliser les expériences. Les deux plus grandes associations françaises de collectivités spécialisées dans l'action internationale sont : Cités Unies France et L'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

L'Etat français à travers le Ministère des Affaires Etrangères essaie d'encadrer cette « nouvelle » forme de coopération, pour ce faire, il a créé au sein de la DGCID<sup>10</sup> une Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales.

Une commission à également été mise en place dès 1992 pour favoriser le dialogue entre tous ces acteurs : La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.

### **L'articulation entre la coopération décentralisée française et l'Etat :**

Cette articulation s'effectue grâce à deux organismes, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), placée sous l'autorité du Premier ministre et par la DAECL<sup>11</sup>, sous tutelle du Ministère des affaires étrangères.

Au sein de la DGCID, la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales (DAECL) « recueille et analyse les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle met en œuvre la stratégie de l'Etat en matière d'appui à la coopération décentralisée et veille à la cohérence entre l'action extérieure de l'Etat et celle des pouvoirs publics locaux. Elle anime le dialogue de l'Etat avec les collectivités territoriales dans ce domaine. Elle conseille les collectivités sur leurs actions extérieures et a la responsabilité du portail de la coopération décentralisée. Elle assure le secrétariat de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Elle est chargée de la coordination interministérielle en la matière.

Elle suit les évolutions juridiques encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales, notamment au sujet de la coopération transfrontalière et au sein de l'Union européenne. Elle conseille les préfets sur le contrôle de légalité. Elle accompagne les actions de développement, de solidarité internationale et de coopération des collectivités territoriales. Elle élabore et met en place les programmes de cofinancement de la coopération décentralisée. »<sup>12</sup>

La DAECL, en plus de sa mission de promotion de la coopération décentralisée et d'interlocuteur entre les collectivités territoriales et l'Etat, est chargée de publier et mettre à jour la base de données des actions de coopération décentralisée.

La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée quant à elle, est conçue comme un « espace de dialogue et de concertation », comme « l'instrument privilégié du dialogue entre l'Etat et les collectivités locales ».

Le 1<sup>er</sup> ministre en assure la présidence et « rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales (Association des maires de France, Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Cités Unies France, Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe) et de tous les Ministères concernés par la coopération décentralisée (16 membres titulaires et 16 membres suppléants pour chacune de ces catégories). Elle peut formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée. »<sup>13</sup>

La CNCD peut dès lors être considérée comme un outil de coordination.

<sup>10</sup> Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement

<sup>11</sup> Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales

<sup>12</sup> DAECL, [Avril 2006].

<sup>13</sup> Ministère des Affaires Etrangère, [2006], « La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée »

**Les associations françaises de collectivités locales spécialisées dans l'action internationale:  
Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe.**

Cités Unies France (CUF) est une association<sup>14</sup>, créée en 1975. Il s'agit, plus précisément, d'une association de collectivités locales (environ 500 membres) dont la mission est de promouvoir la coopération décentralisée en France, d'assister les collectivités territoriales dans leurs actions extérieures mais aussi d'assurer une certaine coordination entre ces différentes structures et le ministère des Affaires Etrangères. Cités Unies compte, en plus de ses membres sur un réseau d'environ 2000 collectivités. Il s'agit de la plus importante association française de collectivités locales s'attachant à promouvoir la coopération décentralisée. A ce titre il convient d'en expliciter le rôle.

Son budget provient pour la majeure partie (environ 60%) des contributions annuelles de ses adhérents et d'un financement du Ministère des Affaires étrangères avec lequel a été signée une convention (Environ 30% du Budget).

Cités Unie France a choisi une organisation interne suivant un schéma géographique. Il existe chez CUF un pôle Méditerranée, PECO, Asie, Amérique Latine/Caraïbe et Afrique Sub-saharienne, ces pôles sont eux même divisés en 21 Groupes Pays. Les groupes pays sont présidés par des élus locaux et animés par des chargés de mission. C'est à travers les réunions pays, les formations et lettres d'information que le réseau se tisse et que les expériences s'échangent.

Concrètement, une ville souhaitant mettre en place une action de coopération décentralisée peut faire appel à Cités Unies pour rencontrer d'autres collectivités ayant déjà mis en place un partenariat efficace ou non sur la thématique et la zone concernée. Les collectivités locales peuvent alors confronter leurs expériences, et présenter leurs difficultés, échecs ou succès.

Cités Unies peut également fournir un appui technique au montage de projet, jouer un rôle de facilitateur grâce aux contacts noués dans les pays du Sud ou de l'Est, qu'il s'agisse d'acteurs locaux ou des services consulaires.

Cités Unie se charge également de recenser les actions de coopération décentralisée des collectivités françaises. Celles-ci sont brièvement décrites dans « les répertoires des actions de coopération décentralisée » publiés par CUF. Cet état des lieux pourrait servir d'outil pour une meilleure coordination de la coopération décentralisée. Dans la pratique, Cités Unies ne joue pas, pour le moment, un rôle de coordinateur.

Enfin, Le volet promotion de la Coopération décentralisée en France est assuré par des actions de lobbying auprès des hommes politiques du pays. Cités Unies a ainsi contribué à imposer un cadre légal autour des actions extérieures des collectivités locales françaises.

La mise en place de Cités et Gouvernement Locaux Unis (CGLU) marque également une réussite pour CUF qui apporte un soutien financier très important à cette nouvelle fédération, elle y consacre en effet, près de 35% de son budget.

A côté de ces activités, ce qui constitue le cœur de métier de Cités Unies, demeure la promotion et le soutien à la coopération technique et l'appui institutionnel. Le réseau de Cités Unies apparaît comme un outil efficace pour la mise en place d'une coopération technique de ville à ville. Ce type de coopération a trouvé son échelle et n'a plus à démontrer sa légitimité. Cités Unies peut, incontestablement servir de relais, de coordinateur de ce type d'action. Les réunions de groupe pays gérées et organisées par CUF sont, en effet, des lieux privilégiés de la mutualisation et de la capitalisation des expériences.

---

<sup>14</sup> Association loi 1901.

Une seconde association de collectivité locale s'est spécialisée dans les questions internationales, il s'agit de l'AFCCRE. Davantage tournée vers les questions relatives à l'Union Européenne, nous lui accorderons un traitement plus rapide.

Section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, cette association compte sur un réseau d'environ 2000 collectivités françaises. Comme Cités Unies France, l'AFCCRE est membre de l'organisation mondiale de collectivité locale CGLU (Cités et Gouvernement Locaux Unis).

L'AFCCRE assure une veille des informations et réglementations européennes ciblant les collectivités locales.

Elle a mis en place plusieurs commissions (« Cohésion territoriale », « Environnement et développement durable », « Europe élargie » etc..) anime le mouvement des jumelages européens et organise des formations sur les politiques européenne ciblant les collectivités territoriales.

Cette association, moins spécialisée que Cités Unies France dans la coopération décentralisée cherche néanmoins à prendre part au dialogue désormais mondial entre collectivités locales et institutions internationales en charge du développement (Nations Unies et Banque Mondiale).

### **Le rôle des associations de collectivités dans la coopération décentralisée, une position à redéfinir ?**

Face à la montée en puissance des moyens des collectivités locales, notamment des régions et grandes agglomérations, et face à la création de structures dédiées au sein de ces collectivités, les formations dispensées par ces associations font de moins en moins recette.

Les grandes collectivités locales possèdent désormais des services Relations Internationales dont les moyens financiers et humains apparaissent importants.

On peut cependant considérer par exemple, que les réunions de groupe pays organisées par Cités Unies France, participent à la formation des acteurs de la coopération décentralisée.

Ces réunions, apportent effectivement un contenu favorisant l'amélioration des capacités des acteurs. Lors de ces réunions sont, en effet, présentées les expériences des participants, les moyens utilisés pour contourner les difficultés rencontrées, ainsi que les différents outils mis à disposition des collectivités en matière de cofinancement (nationaux, Européens etc..), de montage de projets etc. Le MAE a d'ailleurs maintenu son agrément, reconnaissant le rôle de formateur de Cités Unies.

Bien que ces associations aient vocation à représenter et à travailler avec tous les échelons décentralisés, la Région et les grandes agglomérations, semblent devenir une échelle trop importante pour le cadre actuel et les moyens des associations de collectivités.

De plus, dans les pays du Sud, la demande est de plus en plus forte pour les projets de développement économique. Face à la concurrence internationale en matière de coopération décentralisée, les pays récipiendaires ont tendance à privilégier les partenaires ayant un poids financier important et à mettre en concurrence les collectivités locales étrangères.

Dès lors seules les régions et les grandes collectivités auront les moyens financiers et les compétences pour la mise en place de réels projets de développement économique.

Le cœur de métier d'association comme Cités Unies reste l'animation de réseau et l'appui institutionnel. Elles semblent alors mal préparées au virage amorcé par la coopération décentralisée qui s'oriente désormais vers le développement économique local.

La question de la taille d'efficience de la décentralisation semble se dessiner en filigrane et soulève également la question des modalités de gestion des collectivités locales : l'intensification de la décentralisation va-t-elle conduire à une bureaucratisation accrue des collectivités locales ou bien à l'externalisation des certains services et au recours à des prestataires grâce à des budgets plus conséquents ?

### C. Les actions françaises de coopération décentralisée en chiffres :

#### L'Etat des lieux de la Coopération Décentralisée française dressé par la DAECL.

Nous présentons ici les données recueillies par la DAECL concernant les montants dépensés, en 2005, par les collectivités locales françaises au titre de leurs actions extérieures.

Il convient de préciser que ces données sont issues de questionnaires envoyés aux collectivités et non d'une analyse des bilans financiers des collectivités locales. Nous avons choisi ici de les présenter sous la forme d'un tableau récapitulatif.

**Tableau 1 :** Les montants alloués par les collectivités locales françaises en 2005 au titre de leurs actions extérieures :

Collectivité locale française	Montant total alloué aux actions extérieures. (en million d'€)	Montant total alloué aux actions extérieures visant l'APD <sup>15</sup> . *	Pourcentage d'APD dans les montants alloués aux actions extérieures*
Région	84	33	40%
Département	24	13	55%
Commune/Intercommunalité	122	69	56%
Total	230	115**	50%

Source : DAECL 2006

\* En million d'euros, estimation faite par la DAECL, d'après les réponses obtenues auprès des collectivités locales.

\*\* Le total de 115 Millions d'euros d'APD est une estimation, l'enquête menée sur les montants d'APD n'ayant dégagée que 50,4 million d'euros. La DAECL estime donc que dans ce domaine, les montants dépensés sont deux fois supérieures aux données obtenues via les questionnaires :

« Les chiffres déclarés par les collectivités territoriales doivent être nuancés. Toutes n'ont pas répondu et les dépenses sont souvent sous-évaluées (ex : salaires des personnels en mission non comptabilisés). On peut donc estimer que 115 millions d'euros au moins est dirigée par les collectivités territoriales vers des partenaires en développement (APD). »<sup>16</sup>

On peut alors s'interroger sur la méthode d'approximation utilisée par la DAECL, aucune méthodologie, n'étant présentée dans ce rapport ni précisée après en avoir fait la demande.

#### La répartition géographique :

La répartition géographique des actions de coopération décentralisée, révèle que les collectivités locales, n'ont pas fait des pays en développement leur priorité. En effet, selon la DAECL, seuls 32,8%<sup>17</sup> des actions de coopération décentralisée non destinés à l'Union Européenne concernent les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire<sup>18</sup> (ZSP).

En outre, de part sa genèse et son mode de fonctionnement, la coopération décentralisée en direction des PED<sup>19</sup>, a eu tendance à s'orienter vers les anciennes colonies et les pays francophones.

<sup>15</sup> Aide Publique au Développement.

<sup>16</sup> DAECL, [Septembre 2006].

<sup>17</sup> DAECL [Septembre 2006].

<sup>18</sup> Regroupe 54 pays en développement, liste disponible en annexe.

<sup>19</sup> Pays en Développement.

La DAECL souligne que dans cette zone de solidarité prioritaire, sont recensés 640 liens de coopération décentralisée : 460 concernent l'Afrique Sub-saharienne et l'Océan Indien avec « une forte concentration vers le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal (260 liens pour ces seuls trois pays) »

L'Afrique du Nord regroupe quand à elle 122 liens de coopération décentralisée (49 au Maroc, 43 en Tunisie, 30 en Algérie), L'Asie du Sud-est 27 liens, principalement au Vietnam (22), enfin les Caraïbes sont concernées par 24 partenariats (dont 11 avec Cuba).

Ce constat montre bien la prévalence des pays francophones ou francophiles dans la répartition géographique des actions extérieures des collectivités locales, il montre également le relatif désintéressement des collectivités locales pour les pays en développements considérés (ZSP) puisque ceux-ci ne concernent que 640 liens de coopération décentralisée français, parmi les 6000<sup>20</sup> existants, soit environ 10,7%.

#### **Les cofinancements apportés par l'Etat aux actions extérieures des collectivités locales :**

L'Etat français, par l'intermédiaire du MAE, peut cofinancer certaines actions extérieures des collectivités locales. Dans la pratique, ce cofinancement s'obtient après acceptation du dossier de cofinancement, la mise à disposition passe quant à elle par les préfets. Le financement de la coopération décentralisée provient cependant pour l'essentiel des fonds propres des collectivités (90%<sup>21</sup> des projets sont financés sur fond propre selon le MAE).

Pour l'année 2005, le montant des cofinancements s'est élevé à 9,9<sup>22</sup> Millions d'euros.

En règle générale, dans les projets de coopération décentralisée sélectionnés par le MAE, le cofinancement représente jusqu'à 50% des fonds mis à disposition par la collectivité.

Le Ministère des Affaires Etrangères, n'exerce pas de contrôle sur les actions de coopération décentralisée. Seuls les critères de sélection des projets cofinancés permettent d'inciter et d'orienter les actions des collectivités locales vers les domaines d'actions et zones d'interventions prioritaires pour le MAE.

#### **La coopération décentralisée au développement : une part infime du dispositif français d'aide au développement :**

L'Aide Publique au Développement Décentralisée, ne représente donc qu'une part infime des montants mis à disposition par la France au profit du développement.

Rappelons qu'en 2004, la France, au seul titre de l'APD bilatérale, a versé quelques 6820<sup>23</sup> Millions d'euros, soit 0,42% du RNB. Pour l'année 2004, les montants d'ADP décentralisés déclarés par les collectivités locales en destination des PED ne représentent que 45,4<sup>24</sup> millions d'euros, soit 0,66% de l'APD Bilatérale.

<sup>20</sup> DAECL, [Septembre 2006].

<sup>21</sup> Source Ministère des Affaires Etrangères [2006], site Internet.

<sup>22</sup> DAECL, [Septembre 2006].

<sup>23</sup> Source : CD Rom du Comité d'Aide au Développement, Statistiques sur le développement International [2006], APD Décentralisée incluse.

<sup>24</sup> DAECL, [Septembre 2006].

## 2. Mise en perspective :

### A. L'action extérieure des collectivités locales des pays membres du CAD<sup>25</sup>.

**Tableau 2 :** APD des collectivités territoriales déclarée dans les statistiques du CAD pour 2002-2003:

Membre	Montant notifié 2002 millions USD	Montant notifié 2003 millions USD	En % de l'APD bilatérale** moyenne 2002-03	Collecte systématique des données auprès de:
<b>Espagne</b>	246.4	321.0	18 %	- Gouvernements autonomes
<b>Allemagne *</b>	465.4	687.3	11 %	- États fédéraux
<b>Belgique</b>	46.6	59.8	5 %	- Régions, communautés, provinces, municipalités
<b>Italie</b>	15.8	27.3	2 %	- Régions, provinces, municipalités
<b>Suisse</b>	16.1	22.4	2 %	- Cantons - Municipalités actives (environs 300) ; enquête complète (2912 municipalités) tous les 5 ans
<b>Autriche</b>	2.7	3.9	0.9 %	- États fédéraux - Municipalités les plus actives
<b>Canada</b>	14.0	17.5	0.9 %	- Provinces
<b>Portugal</b>	non disponible	1.0	0.5 %	- Association nationale des municipalités
<b>France</b>	6.6	39.5	0.4 %	- En 2002: régions - En 2003: régions, départements, les 500 villes les plus grandes.
<b>Japon</b>	5.2	9.9	0.1 %	- Préfectures, les plus grandes villes.
<b>Australie</b>	0.7	0.8	0.08 %	- Collectivités des états et collectivités territoriales.
<b>Grèce</b>	0.2	0.1	0.07 %	- Régions ; préfectures (29) et municipalités (65) actives

Source : OCDE 2005

\* Plus de 90 % des montants notifiés par l'Allemagne concernent les coûts imputés des étudiants.

\*\* En % des engagements de l'APD bilatérale. (Des résultats voisins sont obtenus si le calcul est basé sur les versements bruts.)

Ce tableau révèle des systèmes de collecte de données très diverses d'un pays à l'autre, l'étude comparative ne pourrait donc être détaillée. Seules de grandes tendances peuvent dès lors être dégagées. Néanmoins, il apparaît clairement que la France figure en bas de tableau concernant les montants alloués par les collectivités en pourcentage de l'APD bilatérale. Il convient cependant de souligner que si le pourcentage d'APD décentralisée apparaît relativement faible, c'est aussi parce que l'Aide Publique au Développement bilatérale française reste relativement importante.

En volume, la France talonne alors le trio de tête constitué par l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique. Cependant, l'avance Allemande et Espagnole reste considérable, puisqu'en 2006, les montants alloués par les seules régions espagnoles atteignent plus de 343 millions d'euros.

A titre de comparaison, pour l'année 2005, les régions françaises n'ont fait état que d'une dépense d'environ 17 Millions d'euros<sup>26</sup>.

Ces différences conséquentes s'expliquent par l'organisation même de ces pays. L'Espagne et l'Allemagne sont des pays où le processus de décentralisation est bien plus abouti. Nous nous garderons d'en déduire un lien de causalité mais les montants d'aide bilatérale pour ces pays sont de fait moins importants, notamment en ce qui concerne l'Espagne.

<sup>25</sup> Comité d'Aide au développement.

<sup>26</sup> D'après enquête, DAECL, base de données de la CNCD.

**Tableau 3 : L'Aide Publique au Développement bilatérale en 2004 :**

Montants / Pays	France	Allemagne	Espagne
APD Bilatérale 2004 en Million d'euros	<b>6820</b>	<b>6064</b>	<b>1962</b>

Source : OCDE (2005)

Pour déterminer « l'effort » en la matière, il convient davantage d'étudier le rapport entre les budgets des collectivités et les montants alloués.

#### B. Une brève comparaison avec l'Espagne.

**Tableau 4 : Une comparaison entre la France et l'Espagne des « Efforts » d'APD au niveau régional:**

	Régions Françaises <sup>27</sup>	Régions Espagnoles <sup>28</sup>
<b>Effort d'APD 2003*</b>	0,163%	0,186%
<b>Effort d'APD 2004*</b>	0,137%	0,192%
<b>Effort d'APD 2005*</b>	0,059%	0,212%

\*Pourcentage d'Aide Publique au Développement dans les recettes (Budgets primitifs) des Régions françaises et Comunidades Autonomas espagnoles.

Tableau élaboré à partir des :

- Estimations faites par la DAECL des montants d'APD décentralisé (Base de données de la CNCD), France.
- Budgets primitifs des Régions (DGCL 2003, 2004, 2005)
- Plan Anual de Cooperación internacional 2005, 2004, 2003 (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.)
- Datos de las Comunidades autonomas (Ministerio de Economía y Hacienda).

*NB : Les tableaux ventilés sont disponibles en annexe, les références complètes sont disponibles dans la bibliographie.*

Ce tableau montre que, malgré le processus de décentralisation espagnol plus avancé, l'effort consenti par les régions espagnoles au titre de l'APD demeure plus important. Cependant comme nous l'avons souligné, il convient de rappeler que les montants alloués à l'APD décentralisée française sont relativement mal collectés.

Certaines collectivités locales françaises restent relativement évasives pour ne pas dire opaques quand aux montants affectés à l'APD et quand aux résultats de leurs projets dans le domaine de la coopération. Sur les 24 régions métropolitaines françaises 13 n'ont pas souhaité communiquer ces informations à la DAECL.

<sup>27</sup> Recettes des budgets primitifs, Régions Métropolitaines.

<sup>28</sup> Recette des Comunidades Autonomas, Melilla et Ceuta exceptées.

Comme nous le suggérons, cette situation est peut être le fruit d'un cadre juridique inadapté, elle cache peut être également un manque d'expérience des collectivités locales dans la pratique de l'aide au développement.

La question de la transparence est pourtant essentielle et dans la mesure où il s'agit de dépenses publiques, de meilleures pratiques crédibiliseraient les collectivités locales dans leurs actions extérieures, celles-ci concernant en majorité le domaine de la gouvernance...

La coopération décentralisée française est donc multiforme, les actions visant les pays en développement sont minoritaires et les montants alloués à l'aide au développement représentent une part infime du dispositif français.

La France, pourtant acteur de premier ordre sur l'échiquier diplomatique mondiale, 3<sup>ème</sup> pays pourvoyeur d'aide bilatérale<sup>29</sup> du CAD, n'arrive pas à tenir ce rang en matière de coopération décentralisée, alors même qu'elle possède à elle seule, autant de collectivités locales que tout les pays d'Europe réunis.

### **3. Décentralisation et coordination, déjà une question de gouvernance.**

#### **A. Coopération décentralisée et coordination :**

##### **La stratégie du Ministère des Affaires Etrangères :**

« La coopération décentralisée [...] joue un rôle central dans le développement de la démocratie locale ainsi que dans le renforcement des capacités (ingénierie, maîtrise d'ouvrage...). Sans prétendre orienter et contrôler cette coopération, il est nécessaire [...] de développer les échanges avec les collectivités et l'élaboration de projets communs au travers des diverses instances représentatives existantes. Des formules de concertation spécifiques seront recherchées, tant avec l'administration qu'avec l'AFD pour développer une meilleure cohérence. »<sup>30</sup>

Le débat autour de la coordination de la coopération décentralisée a toujours été vif. Il s'agit en effet d'une question essentielle puisqu'elle implique une redéfinition, un encadrement des prérogatives de chacun des acteurs.

Cette coordination peut revêtir différentes formes et peut s'effectuer à différents échelons : régional, national, international. Les enjeux peuvent parfois être très différents d'un échelon à l'autre, et des divergences d'intérêts peuvent alors apparaître. Le rôle de la coordination devient alors de faire en sorte de minimiser les divergences et de maximiser les bénéfices communs.

La «coopération décentralisée française» semble pour l'instant peut encline à mettre en place une coordination digne de ce nom.

Cependant, les politiques de distribution de l'eau, de la gestion des déchets etc. fonctionnent efficacement sans ce type de coordination : a-t-on alors réellement besoin d'une coordination nationale des politiques locales ?

On peut répondre à ces interrogations en commençant par rappeler que si la coopération décentralisée est une politique locale, il s'agit également d'une politique internationale. Elle requiert à ce titre une expertise dans la gestion et la mise en place de projet dans les PED.

<sup>29</sup> Derrière le Japon et les Etats Unies.

<sup>30</sup> Ministère des Affaires Etrangères, [Décembre 2006].

Quiconque a travaillé sur le terrain dans le domaine de l'aide au développement connaît les difficultés liées à cet environnement particulier (incertitude, gouvernance etc.).

On peut donc difficilement assimiler une action de coopération décentralisée à une politique purement locale puisque par définition sa portée est internationale.

Nous n'assimilons pas ici coordination et distribution des tâches, ce qui nous semblerait réducteur. La coordination porte en elle, selon nous, la mise en commun de l'expertise et l'instauration d'un dialogue.

La mise en place d'instances consultatives qu'il s'agisse d'une commission nationale ou internationale ne permet pas à l'heure actuelle une coordination efficace.

La redistribution des pouvoirs permise par la décentralisation rend délicate la coordination compte tenu du nombre élargi des acteurs et des divergences d'intérêts, l'intérêt de chacun rejoignant rarement à l'intérêt de tous...

### **L'exemple des municipalités espagnoles :**

L'organisation espagnole de la coopération décentralisée est différente et peut de prime abord sembler paradoxale :

Bien que le processus de décentralisation espagnol soit plus abouti, les municipalités ont engendré un système de gouvernance bien plus « centralisé ». Elles se sont regroupées au sein de fonds, mutualisant les moyens financier et humains.

Le « fond » est selon nous une forme poussée de coordination locale. Le cas de l'Andalousie est très représentatif de cette logique de coordination infra nationale.

La création du FAMSI<sup>31</sup> ou Fond des Municipalités Andalouses pour la Solidarité Internationale illustre la « mutualisation » des fonds engagés par la coopération décentralisée et a pour objectif de répondre aux difficultés spécifiques liées à ce nouveau type de coopération : l'atomisation des fonds et le déficit d'expertise des municipalités dans la conduite de projets dans les PED.

Par ailleurs le système de collecte d'informations sur les actions de coopération et les moyens financiers qui lui sont alloués est remarquable. Toutes ces informations sont centralisées par le Secrétariat d'Etat pour la Coopération Internationale espagnole et publiée chaque année dans le plan annuel de coopération international<sup>32</sup>.

Indéniablement, la coopération décentralisée espagnole a su mettre en place des moyens plus importants et un système de gouvernance plus performant que seul l'aboutissement du processus de décentralisation ne saurait expliquer. L'aspect qualitatif nous semble prépondérant.

### **B. Vers un nouveau multilatéralisme ?**

L'avènement de « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU) marque bien l'évolution de la coopération décentralisée vers un nouveau multilatéralisme. Il s'agit de se regrouper pour peser davantage sur les débats concernant l'aide internationale mais aussi sur la place des collectivités locales dans un paysage mondialisé. En essayant de parler d'une seule voix, les collectivités locales pourront légitimement et dans un rapport de force plus équitable s'asseoir à la table des négociations avec les acteurs, bilatéraux et multilatéraux.

<sup>31</sup> Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

<sup>32</sup> Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, « Plan Anual de Cooperación internacional » Cf. bibliographie.

Deux questions viennent alors à l'esprit : une association regroupant des collectivités territoriales de différents pays, dont les niveaux de décentralisation sont très inégaux et dont l'approche de la coopération est très différente sera-t-elle capable de parler d'une seule voix ?

CGLU deviendra-t-il un réseau de réseaux, remplaçant ainsi la démocratie participative défendue initialement comme modèle de gouvernance au profit d'un retour de la démocratie représentative, rendu inéluctable par la concentration croissante des échelons déconcentrés ?

Parallèlement, sur la scène du développement international, les grandes institutions ont renouvelé leur discours. Les mots d'ordre sont désormais gouvernance démocratique, processus participatif et développement local.

Le rôle des collectivités territoriales commence alors à se dessiner. La Banque Mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) commencent dès lors à s'intéresser à la coopération décentralisée. Ils y voient :

1) Des acteurs capables d'appuyer la « bonne » gouvernance locale (décentralisation, amélioration des services publics locaux, renforcement de la participation des populations et de la démocratie locale, mise en valeur et optimisation des ressources du territoire)

2) Des bailleurs de fond atomisés et peu expérimentés en matière de coopération au développement, à la recherche d'une visibilité à l'internationale.

Les Nations Unies sont désormais une des institutions internationales les plus impliquées dans la coopération décentralisée.

Néanmoins, les associations de collectivités locales, notamment françaises, font preuve d'une certaine méfiance vis-à-vis de cet acteur proposant une coordination internationale et un appui logistique et financier clé en main : le programme ART<sup>33</sup>/GOLD<sup>34</sup>.

Le manque d'information autour des bénéficiaires que pourraient tirer les collectivités de cet outil ainsi qu'un montage financier complexe sont loin de rassurer les acteurs décentralisés français du bien fondé de ce programme. En outre, les Nations Unies en tant qu'émanation des Etats centraux, soulèvent une certaine méfiance de la part des collectivités locales dont l'indépendance n'est pas encore tout à fait garantie par le processus de décentralisation effectif.

Au-delà de ces considérations, le cadre stratégique et la coordination proposée par l'initiative ART font du PNUD un concurrent de taille sur le « marché » de la capitalisation et de la coordination de la coopération décentralisée. Cette « menace » est prise très au sérieux par les associations de collectivités locales d'autant plus qu'elles semblent se situer dans une phase de transition, une étape charnière. En effet, si leur légitimité n'est généralement pas remise en question, il semble que l'émancipation des grandes collectivités et une concurrence internationale accrue fragilisent quelque peu leur position.

Nous sommes donc en présence d'une situation complexe, l'émergence d'un nouveau paradigme au sein des institutions internationales mettant en avant le développement local et la gouvernance, a attisé leur intérêt pour la coopération décentralisée. Or ces institutions, dont la religion est l'économie entendent rationaliser et organiser cette forme de coopération qui leur échappe et dont les clés sont détenues par des « Homopoliticus ».

Le « Consensus Post-Washington » semble bien à l'œuvre et cet exemple l'illustre parfaitement : les Institutions internationales après leurs échecs sur le plan strictement économique tentent de s'imposer sur le terrain politique. Elles essaient désormais de bâtir un consensus décentralisé mais leur volonté de mettre en place une participation des populations et l'arrivée sur la scène de l'« Homopoliticus » risquent de rendre délicate la mise en place d'un réel consensus.

<sup>33</sup> Appui aux Réseaux Territoriaux.

<sup>34</sup> GOVERNANCE and Local Development.

### **3. La coopération décentralisée et le « Consensus Post-Washington ».**

#### **1. Le programme ART/GOLD du PNUD, du « Post-consensus de Washington » au « Consensus post-Washington ».**

##### A. Du « Post-Consensus de Washington » au « Consensus Post-Washington ».

Comme nous l'avons rappelé en introduction, le Post-Consensus est né du mouvement de contestation des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel.

De nouvelles dénominations traduisent le changement affiché d'objectifs des Institutions de Bretton Woods. On ne parle plus de Plan d'Ajustement Structurel mais de Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, on ne parle plus de conditionnalité mais de bonne gouvernance, de participation et d'appropriation des réformes.

La prise de conscience d'une certaine résistance de la pauvreté au développement d'une part, et de l'échec des politiques d'ajustement d'autre part, a contribué à l'élargissement du champ d'action des institutions en charge du développement vers le politique.

Dès lors, l'absence d'une « bonne » gouvernance suffirait à expliquer l'échec des politiques précédemment mises en place, le « Post-consensus de Washington » était né.

Dans l'espace laissé vacant par la remise en cause du FMI et de la Banque mondiale et grâce à l'inscription dans le marbre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les Nations Unies ont su mettre en avant leur spécificité et leur légitimité en matière de développement humain.

Le Post-Consensus de Washington commence alors à glisser vers un « Consensus Post-Washington », cimenté par la reprise à l'unisson des OMD comme standard universel des acteurs nationaux et internationaux du développement. Washington et ses « Think tanks » ne font désormais plus autorité. L'ouverture d'un bureau à Marseille, et la délocalisation d'une partie des équipes de la Banque Mondiale en charge de la région Méditerranée et de la formation des élites (World Bank Institute), nous semblent à ce titre significatif.

Le déplacement des centres de décision, l'éclatement du consensus précédent et la montée en puissance des Nations Unies nous paraissent alors fondamental et marque inévitablement un changement de stratégie, ce que n'avait pas permis en son temps, le passage du Consensus au Post-Consensus.

Plus qu'une évolution, le « Consensus post-Washington », marque peut être l'avènement d'un nouveau paradigme.

## B. Un «Consensus Post-Washington » :

Si la gouvernance semble être maintenue dans ses fonctions de facilitatrice des politiques économiques, l'accent mis sur le développement local est novateur. Celui-ci semble découler du volet « décentralisation » de la gouvernance mais pas seulement...

Un nouveau concept apparaît : la gouvernance locale. Le Rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe 2002 souligne cette nouvelle alliance :

« Une véritable gouvernance locale ne se réduit pas uniquement à la simple décentralisation de certains mécanismes de contrôle du pouvoir central, qui sont qualifiés dans certains pays arabes d'administration locale. La gouvernance locale est indispensable à la bonne gouvernance en général et à la réalisation de l'objectif du développement humain, en ce qu'elle permet une participation plus efficace de la population, en particulier des pauvres, à la lutte contre la pauvreté au sens large, notamment en assurant que les services essentiels comme l'éducation et les soins de santé sont plus efficaces et orientés vers ceux qui en ont besoin. Une gouvernance locale efficace complète par ailleurs la bonne gouvernance au niveau central en appuyant et en favorisant le bon fonctionnement des institutions sociales locales et le maintien de bonnes relations entre elles.»<sup>35</sup>.

La décentralisation n'est alors plus conçue comme un outil de démantèlement de l'Etat central mais comme un moyen de favoriser la démocratie locale et la participation afin de mieux prendre en compte les spécificités territoriales et les besoins des populations.

L'émergence de la coopération décentralisée au Nord apparaît dès lors comme l'outil idéal pour renforcer les capacités en matière de gestion, de gouvernance locale mais aussi de développement des collectivités locales du Sud. Devrait alors en découler une prise de conscience et une participation accrue de la population, ce qui favoriserait l'appropriation des réformes. Le corollaire de cette implication nouvelle des sociétés civiles devenant tout naturellement le succès des politiques de développement local mais aussi la démocratisation des pays du Sud.

## C. L'initiative « Appui aux Réseaux Territoriaux » (ART), la recherche d'un nouveau consensus décentralisé :

Les institutions internationales en charge du développement ont récemment pris conscience de l'essor de la coopération décentralisée et du soutien qu'elle pourrait apporter à leur stratégie de développement en matière de gouvernance et de développement local.

La Banque Mondiale, mais encore davantage les Nations Unies, ont su intégrer ce nouvel outil dans leur discours mais également dans leur pratique.

Lors du sommet « Africité » qui s'est tenu à Nairobi en septembre 2006, Kofi Annan a ainsi déclaré que 70% des OMD ne peuvent être réalisés qu'au niveau local, la coopération décentralisée est un outil essentiel pour contribuer à leur réalisation.

Le discours du secrétaire général des Nations Unies illustre tout à fait la montée en puissance de la problématique de localisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, désormais portée par le PNUD.

Cette prise de conscience du lien entre développement local et coopération décentralisée c'était déjà traduit en 2004 par la création de l'initiative ART puis en 2005 par la création de la « Plateforme pour les Partenariats Innovants ».

Développé par le Programme des Nations Unies pour le Développement et basé à Genève, ce nouveau bureau a été constitué pour « Répondre à la demande croissante de collaboration de la part des

---

<sup>35</sup> PNUD [2002], page 130.

Gouvernements des Régions et des Villes qui souhaitent articuler leurs politiques et actions internationales (politique, économique, solidaire) dans un cadre multilatéral »<sup>36</sup>

L'initiative ART propose de mettre en place et de servir un « nouveau multilatéralisme ». Elle conçoit en effet la mise en place d'une « alliance stratégique » entre « les Nations Unies et les gouvernements régionaux et locaux, avec leurs acteurs sociaux publics et privés, pour poursuivre ensemble les objectifs de développement humain décidés par les grands sommets de l'ONU des derniers quinze ans et par l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Millénaire »<sup>37</sup>

L'initiative ART dessine alors un cadre stratégique multi-acteur visant le développement humain et la gouvernance au niveau local, ciblant les villes et échelons infra étatiques des pays en développement. Il s'agit dès lors de mettre en place des synergies et de capitaliser les expériences et savoir-faire des collectivités locales du Nord en matière de développement local. La coopération décentralisée apparaît de fait comme un maillon essentiel de cette stratégie.

De cette initiative sont nés les programmes cadres ART/ GOLD (Governance and Local Development) « conçus pour atteindre des objectifs multi acteurs complexes tout en combattant la dispersion des ressources et le manque d'impact qui caractérise la coopération, lorsqu'elle est fragmentée en une multitude de projets séparés, sectoriels et non coordonnés. ART / GOLD offre justement, un cadre de référence unitaire et coordonné aux apports financiers, matériels et humains de tous les acteurs locaux, nationaux et de la coopération internationale, notamment les acteurs de la coopération décentralisée qui établissent des partenariats territoriaux de développement entre collectivités locales du Sud et du Nord »<sup>38</sup>

Les programmes cadres ART/GOLD s'attachent donc à mutualiser et à capitaliser l'expérience des collectivités locales du Nord en matière d'appui institutionnel, tout en essayant de combler les lacunes de la coopération décentralisée, qu'il s'agisse de l'absence de coordination ou de l'atomisation des fonds engagés.

## 2. Le programme Gouvernance et développement local (GOLD)

### A. Cadre de référence :

Fruits de l'expérience acquise au fil des Programmes de Développement Humains Locaux (PDHL) mis en place en Amériques Sud/Caraïbes/Balkans à la fin des années 90, les programmes cadres ART/GOLD ont récemment vu le jour dans les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie et Libye). Ils ont pour objectif de rassembler les acteurs nationaux et internationaux autour d'une stratégie commune visant à soutenir les Objectifs du Millénaire pour le Développement et plus généralement le développement humain. Ces programmes ciblent en priorité :

- « Le soutien aux gouvernements, la société civile et le secteur privé dans leurs efforts de promotion du processus de décentralisation et de développement participatif et intégré au niveau local;
- L'appui aux processus de développement local, à travers une meilleure utilisation des ressources de la coopération internationale, de la coopération décentralisée et de la coopération sud-sud. »<sup>39</sup>

Ayant pris conscience de l'ampleur de la coopération décentralisée et du rôle prépondérant des administrations locales, le PNUD a conçu un cadre de référence pour « faciliter les partenariats et pour multiplier leur impact au niveau local »<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Nuttall, C. (Directeur du « Centre for Innovative Partnerships (Undp) »), [2006]

<sup>37</sup> Idem

<sup>38</sup> Nuttall, C. [2006].

<sup>39</sup> PNUD [2004].

Derrière les composantes, amélioration de la gouvernance et développement local, ce programme cherche à atteindre les OMD, objectifs communs à toutes les agences des Nations Unies.

L'accent mis ces dernières années sur le « local » a fait naître un nouveau concept : « la localisation des OMD » ou réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement au niveau local. Le programme GOLD devient alors un maillon de cette stratégie.

#### B. Cadre opérationnel : l'exemple du programme GOLD Maroc.

Le programme GOLD Maroc, à l'image des autres programmes cadres du même nom, s'attache tout d'abord à mettre en relation les acteurs régionaux, nationaux et internationaux désireux de réaliser les OMD au niveau local.

Dans ce type de programme, le terme pluri-acteurs prend tout son sens; on compte, en effet, en plus de la DGCL marocaine et du PNUD, initiateurs du programme marocain, un certain nombre de partenaires et notamment :

l'Agence Espagnole de Coopération Internationale (AECI), la *cooperazione Italiana*, la *Federación Andaluza de Municipios y Provincia (FAMP)*, *El Fondu Andaluz para la Solidaridad Internacional (FAMSI)*, *El Fons Catalan de cooperació al Desenvolupament*, les *deputaciones de Huelva, Malaga, Granada*, ainsi que de nombreuses villes et provinces italiennes (Rome, Florence, Turin, Come etc..)

On compte également quatre régions pilotes<sup>41</sup> marocaines : Tanger-Tétouan, Fès-Bouleman, Marrakesh-Tensift- Al Haouz et L'Oriental, ainsi que des acteurs institutionnels :

Université Mohamed 1<sup>er</sup> d'Oujda (L'Oriental), la fondation Hassan II pour les marocains résidents à l'étranger, et divers Centres Régionaux d'Investissement.

Les échelons, locaux, nationaux et internationaux sont donc bien représentés, il s'agit alors de comprendre l'organisation de ce programme :

##### **Au niveau local, des groupes de travail régionaux :**

Dans la programmation « GOLD », les Groupes de Travail Régionaux (GTR) constituent des points de référence locaux. Organisés par des Volontaires des Nations Unies (VNU), issus des régions concernées, ces groupes de travail rassemblent des acteurs locaux, des élus, des membres des secteurs public, privé et associatif. Ils constituent le point focal du programme dans les régions et identifient les besoins et projets pouvant être mis en place ou subventionnés.

##### **Au niveau national :**

- **Un Comité de coordination :** Pour assurer le suivi de l'initiative, un Comité National de Coordination a été créé et rassemble les ministères impliqués, les agences des Nations Unies concernées ainsi que les acteurs de la coopération décentralisée engagés.

- **Un ministère de tutelle :** Au Maroc, le PNUD et le Ministère de l'Intérieur marocain (DGCL<sup>42</sup>) assurent la direction du programme.

Ce dispositif permet une bonne coordination des acteurs, et facilite la transmission des informations du niveau local au niveau international. Il permet également aux acteurs de la coopération décentralisée d'avoir un interlocuteur sur le terrain mais aussi auprès du ministère de l'intérieur qui peut alors faciliter les démarches et résoudre les problèmes logistiques (visa, autorisation, rencontre

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Les régions pilotes sont des régions vitrines dans lesquelles le programme est expérimenté avant d'être généralisé.

<sup>42</sup> Direction Générale des Collectivités Locales.

avec les walis etc.), problèmes souvent rencontrés par les acteurs de cette forme de coopération. Ce programme permet en quelque sorte de « rendre le local accessible ».

#### **Les premiers résultats :**

Une tâche préliminaire et essentielle de ce type de programme concerne la planification stratégique locale. Aidée par le PNUD et les collectivités locales participantes, chaque région pilote a mis en place un plan stratégique de développement local en tenant compte de ses ressources et atouts. Des Documents de Marketing du Territoire ont ainsi été rédigés et servent dorénavant de base à la hiérarchisation des actions à mener en faveur du développement local. Ils fournissent également une photographie de la situation locale aux coopérations décentralisées désireuses de mettre en place des projets sur le terrain.

Les collectivités locales du Nord en collaboration avec le PNUD ont donc participé au « renforcement des capacités » de leurs homologues en matière de planification stratégique locale, action également désignée sous le terme « empowerment ».

D'autres activités programmées dans la phase préparatoire vont dans ce sens :

Formation sur le développement économique territorial (organisée à Fès), diverses formations sur le montage de projets et le marketing territorial, organisation de rencontres entre les collectivités locales d'Andalousie et de Tanger-Tétouan, organisation d'un atelier International sur « l'empowerment de la femme dans la gouvernance et le développement local » (Oujda, Juillet 2006) etc..

La phase préparatoire achevée, des projets de développement locaux pourront alors être mis en place. Il est cependant encore trop tôt pour juger de l'impact de ce programme sur la population.

Cependant la phase préparatoire laisse entrevoir une bonne coordination et complémentarité entre les différents acteurs engagés dans ce processus qui semble bien se démarquer des politiques d'aide au développement traditionnelles.

#### **Certaines limites apparaissent néanmoins :**

Une des difficultés premières reste l'adhésion des collectivités locales du Nord.

La coordination et l'orientation diminuent inévitablement la liberté d'action des collectivités, et certaines d'entre elles n'entendent pas faire de concession sur leurs « nouvelles » prérogatives.

D'autres, reprochent à ce programme de rentrer dans une logique de guichet, faisant des collectivités locales du Nord de simples bailleurs de fond et ne leur permettant pas de mener de réelles actions de terrain.

Pour répondre à ces critiques, les promoteurs de cette initiative, mettent en avant :

- La souplesse du programme qui laisse aux collectivités locales la liberté d'intervenir selon les modalités qu'elles désirent, dans le cadre des objectifs communs.
- Le cofinancement d'une partie des projets et une totale transparence grâce notamment au système informatisé ATLAS qui permet de suivre en ligne l'évolution des dépenses engagées.

Sont également soulignés, la nécessaire coordination, la cohérence du programme et les appuis politiques locaux, tout comme la reconnaissance internationale des Nations Unies qui constitue un gage important pour les électeurs du Nord soucieux de la bonne utilisation des fonds publiques.

Les collectivités locales françaises encore réticentes et peu engagées dans cette initiative commencent peu à peu à s'y intéresser. La région Provence Alpes Côte d'Azur devrait être la première collectivité locale française à s'engager dans cette initiative. Elle a en effet signé récemment à Marseille (début 2007) un accord de principe et organisé conjointement avec le PNUD, la première convention internationale pour une approche territoriale du développement (Mars 2007).

Un consensus semble se dessiner autour de l'approche défendue par l'initiative ART et les questions pratiques soulevées par ce programme semblent avoir trouvé des réponses, mais sur le plan théorique, certaines demeurent et pourraient remettre en cause le « Consensus post-Washington ». Elles se focalisent notamment sur l'effectivité de la participation, le lien entre décentralisation et développement local et réfutent la corrélation « magique » entre coopération décentralisée et démocratisation.

### 3. L'approche participative en question, les limites de la gouvernance démocratique.

Dans le cercle finalement restreint de la coopération décentralisée, l'on constate, encore trop souvent et pour justifier sa légitimité, la mise en avant d'idées reçues. Des corrélations « magiques » sont présentées par l'homopoliticus, les plus persistantes demeurent celles-ci :

- Dans les pays du Sud, la coopération décentralisée est un vecteur de démocratisation.
- La coopération décentralisée renforce la décentralisation.

Quels sont les mécanismes qui justifieraient de telles assertions, pourquoi doit-on les réfuter ?

#### A. Coopération décentralisée, démocratisation et décentralisation :

Le lien entre coopération décentralisée, démocratisation et décentralisation passe par les canaux de la participation et du renforcement des capacités.

L'argument généralement utilisé pour faire de la coopération décentralisée un instrument capable d'instaurer la démocratie, part du principe que la mise en place de projets participatifs sensibilisera les populations du Sud à la démocratie et à la conduite de leur propre destin, processus qui permettra à terme, de changer le régime politique en vigueur.

Malheureusement, la participation de la population n'est pas forcément synonyme de démocratie; il convient d'être plus attentif aux groupes sociaux qui réellement participent aux processus de décision dans le cadre de projets de développement local. Comme le souligne Alain Marie dans son ouvrage *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, « Les organes en principe les plus démocratiques du développement local, les comités villageois, seraient en réalité les plus contrôlés par les notables »<sup>43</sup>, le pouvoir décisionnel dans les projets de développement local est donc souvent accaparé par les notables ne laissant pas entendre la voix de toutes les couches de la population, notamment celle des plus pauvres qui devraient pourtant constituer un groupe cible privilégié. C'est bien le problème de la représentativité qui est ici soulevé.

Par ailleurs, si la participation des populations du Sud aux actions de coopération décentralisée était effective, elle ne renforcerait pas pour autant la démocratie locale : en quoi la participation à un projet ponctuel voire prolongé pourrait-elle renforcer les prérogatives des élus locaux ? Le modèle de démocratie participative peut-il préexister au modèle de démocratie représentative ? Peut-être, mais certainement pas à un processus abouti de décentralisation.

#### Coopération décentralisée et proximité :

Le recours aux collectivités locales du Nord n'est pas en soit un gage de proximité, ni de bonne pratique. Nous constatons dans notre première partie que certaines collectivités françaises ne font pas

<sup>43</sup> Marie, A. [2005] p. 162

toujours preuve d'une transparence exemplaire. Alain Marie présente quant à lui les expériences de collectivités locales qui, face à la complexité des situations rencontrées sur le terrain engendrent une organisation de plus en plus professionnelle, hiérarchisée et bureaucratique éloignant, de fait, la population du processus de décision :

«Tous les exemples précédents l'on déjà amplement fait apparaître : la coopération décentralisée, censée être beaucoup plus légère, plus souple et plus proche des réalités concrètes n'échappe pas à la bureaucratisation de ses dispositifs »<sup>44</sup>.

« *La coopération décentralisée, même à ses débuts, entre dans une sorte d'engrenage bureaucratique* [en italique dans le texte] et celui-ci ne fait que s'amplifier à mesure que, découvrant ses limites (amateurisme, dispersion d'interventions mal ciblées, équipements inappropriés ou vite dégradés) et ses effets pervers (entretien de disposition à se laisser passivement assister, attentes des « cadeaux des blancs », détournements financiers et sociologiques par les notables locaux...), elle s'engage dans la voie de la professionnalisation. »<sup>45</sup>

Le cas du Maroc peut également illustrer l'absence de relation univoque entre coopération décentralisée, démocratie et proximité : pour qu'une action de coopération décentralisée soit efficace, les collectivités locales du Nord doivent agir avec l'instance détenant le pouvoir décisionnel. Les élus locaux ne bénéficiant que de peu de responsabilités, ce sont souvent les walis<sup>46</sup>, nommés par le roi, qui entérinent et font vivre les projets de coopération décentralisée. Sont alors un peu passés à la trappe les principes de proximité et de démocratie.

#### **Renforcement des capacités et décentralisation :**

Les responsabilités des individus sont rarement proportionnelles à leurs capacités, l'augmentation des capacités des collectivités locales du Sud n'est donc en rien synonyme d'augmentation de leurs prérogatives. L'appui institutionnel ou la mise en place d'un projet de développement local n'a pas le pouvoir de modifier la constitution d'un état, ni même son code électoral.

La coopération décentralisée ne saurait donc, à travers la participation et le renforcement des capacités, être en mesure d'instaurer la démocratie, même locale, ni être à l'origine d'un processus de décentralisation.

#### **B. Conclusion partielle :**

Si la coopération décentralisée ne peut créer le droit, elle n'est pas en mesure d'instaurer la démocratie ou la décentralisation. Elle peut néanmoins contribuer significativement à l'amélioration de la qualité des services publics locaux. Elle peut également fournir une assistance technique aux collectivités du Sud dans la gestion de l'aide internationale, soutien légitime au vue de l'expérience des collectivités européennes en matière d'administration de l'aide communautaire.

Enfin, elle peut, dans un Etat décentralisé, améliorer l'efficacité des politiques de développement local par la mise en place de projet de développements locaux impliquant les populations.

Elle détient alors incontestablement un rôle à jouer dans l'amélioration de la gouvernance locale, ce rôle peut à lui seul, légitimer son existence. Il nous apparaît dès lors inutile voire irresponsable, de faire de la coopération décentralisée ce qu'elle n'est pas.

---

<sup>44</sup> Marie A. [2005] p. 148

<sup>45</sup> Marie A. [2005] p. 149.

<sup>46</sup> Administrateurs régionaux.

## 4. Conclusion

La coopération décentralisée au développement reste un phénomène relativement récent, né d'un singulier mariage entre le démantèlement des Etats centraux d'une part et l'extension des mouvements associatifs de mouvance « alt-iers mondiste »<sup>47</sup> d'autre part.

Dans une pratique du développement marquée par l'abandon successif des théories jusqu'aboutistes du « tout Etat » au « tout marché », le recours aux sociétés civiles du Nord et du Sud sonne comme un aveu d'impuissance pour les institutions internationales en charge du développement.

C'est également une stratégie remarquable pour apaiser les critiques essuyées suite à l'effondrement du paradigme néolibéral de développement. Confrontée aux réalités du terrain et aux échecs enregistrés par de nombreux projets de coopération décentralisée, l'opinion publique se montrera probablement plus indulgente quant aux échecs du passé.

Parallèlement, les programmes se sont assouplis et humanisés. Un consensus semble se mettre en place entre la société civile et les institutions en charge du développement dans une concertation affichée.

Cette nouvelle stratégie n'est pourtant pas exempte de limites. Le consensus Post-Washington se base en effet sur un compromis fragile et complexe. Par ailleurs, l'inflation du nombre des acteurs et l'atomisation des fonds rendent la gestion des programmes alambiquée et coûteuse. La multiplication des structures et des procédures pèse sur les coûts de fonctionnement et sur l'efficacité. La bureaucratisation endogène au modèle de la coopération décentralisée risque à terme de reproduire le schéma de la coopération bilatérale au sein de structures infra étatiques.

Sans une certaine rationalisation, la légèreté et la proximité, arguments fondant la légitimité de la coopération décentralisée risquent de sonner le glas de cette nouvelle forme de coopération pourtant novatrice.

Les collectivités locales, véritables mannes d'expertise, devraient, selon nous, limiter leurs interventions à ces domaines qu'elles maîtrisent particulièrement : l'appui technique et institutionnel.

L'encadrement proposé par l'initiative ART et les programmes cadre GOLD nous semble alors un bon moyen de capitaliser les compétences et les motivations tout en maximisant leur impact.

Cependant les luttes de pouvoir au sein de la coopération décentralisée et l'aspect contraignant de la coordination rendent délicate l'instauration d'un réel consensus sur les modalités d'intervention.

Au-delà de ces considérations, l'on remarque que « l'esprit » a changé, que la mobilisation des populations du Sud et du Nord a permis de peser sur les institutions en charge du développement. Dans cet environnement plus ouvert, les politiques « participatives » de développement local doivent désormais prouver leur efficacité.

---

<sup>47</sup> Expression forgée à partir de « tiers mondiste » et « alter mondialiste ».

---

---

## **Liste des Acronymes.**

APD : Aide Publique au Développement.  
ARRICOD : Association nationale des directeurs et Responsable des Relations Internationales  
AFCCRE : Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe.  
ART : Appui aux Réseaux Territoriaux.  
CAD : Comité d'Aide au Développement.  
CCRE : Conseil des Communes et Régions d'Europe.  
CGLU : Cités et Gouvernements Unies Locaux.  
CNC : Comité National de Coordination (Programme ART/GOLD)  
CNCD : Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.  
CTP : Conseiller Technique Principal.  
CUF : Cités Unies France.  
DAECL : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales.  
DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.  
DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales.  
DMT : Document de Marketing du Territoire.  
FMI: Fonds Monétaire International.  
GOLD: GOVERNance and Local Development.  
GTR : Groupe de Travail Régional (Programme ART/GOLD).  
IDH : Indicateur de Développement Humain.  
IFAID : Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement et de la Coopération Décentralisée des collectivités territoriales  
ILS- LEDA : Service International de Liaison des Agences de Développement Economique Local  
MAE : Ministère des Affaires Etrangères.  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique.  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement.  
ONG : Organisation Non Gouvernementale  
PED : Pays en Développement.  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.  
RNB : Revenu National Brut.  
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle.  
ZSP : Zone de Solidarité Prioritaire.

## **Références bibliographiques :**

AFCRE, Novembre 2006, « Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, les collectivités locales et régionales au cœur de la construction européenne », Document de présentation, disponible sur : [http://www.afcre.org/cms\\_file.asp?id=45](http://www.afcre.org/cms_file.asp?id=45)

Conte, B. « La 'bonne' gouvernance », Documents pédagogiques, Centre d'économie du développement, Université Montesquieu - Bordeaux IV, document disponible sur : [http://conte.u-bordeaux4.fr/Enseig/Lic-ecod/docs\\_pdf/Gouvernance.pdf](http://conte.u-bordeaux4.fr/Enseig/Lic-ecod/docs_pdf/Gouvernance.pdf)

DEACL, CNCD, Ministère des Affaires étrangères, Base de données sur la coopération décentralisée : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/cooperation-decentralisee\\_1054/base-donnees-cooperations-decentralisees\\_3914/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/cooperation-decentralisee_1054/base-donnees-cooperations-decentralisees_3914/index.html)

DAECL, Septembre 2006, « Chiffres et données de la coopération décentralisée », Flash Info du 14 septembre 2006, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ae\\_cp.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ae_cp.pdf)

DAECL, Avril 2006, « Une entrée unique pour l'action extérieure des collectivités locales au sein du MAE », Flash Info du 12 Avril 2006, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/aecl\\_entree\\_unique.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/aecl_entree_unique.pdf)

DGCL, 2003, « Budgets primitifs des Régions 2003 », Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), France.

DGCL, 2004, « Budgets primitifs des Régions 2004 », Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), France.

DGCL, 2005, « Budgets primitifs des Régions 2005 », Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), France.

Djefflat, A. 2006, « La coopération décentralisée face aux besoins changeants des pays du Sud », Colloque Cités Unies France / Centre de Recherche International de la Sorbonne : « La coopération décentralisée change t-elle de sens ? » 22 et 23 Novembre 2006, Sorbonne, Paris.

Husson, B. 2006, Colloque Cités Unies France : « La coopération décentralisée change t-elle de sens ? ».

Legifrance, Journal Officiel, 2007, « Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (1) », J.O. n° 31 du 6 février 2007 page 2160. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=COPX0508832L>

Legifrance, « Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, « Titre IV : De la coopération décentralisée ». » Loi relative à l'administration territoriale de la République. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBB.htm>

Marie, A. 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, Paris.

Ministère des Affaires Etrangère, 2003, *L'action Internationale des collectivités locales, engagement citoyen et mondialisation*, Troisième assises de la coopération décentralisée, 26 et 27 novembre 2001, La documentation française, Paris.

Ministère des Affaires Etrangère, 2004, « Convention d'objectif avec Cités Unies France, évaluation de la convention d'objectifs (2000-2003) », Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/CUF\\_74.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/CUF_74.pdf)

Ministère des Affaires Etrangère, 2006, « cofinancements – financement de la coopération décentralisée » site Internet du MAE, page disponible sur : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/cooperation-decentralisee\\_1054/cooperation-decentralisee\\_3910/cofinancements\\_3911/financement-cooperation-decentralisee\\_9483.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/cooperation-decentralisee_1054/cooperation-decentralisee_3910/cofinancements_3911/financement-cooperation-decentralisee_9483.html)

Ministère des Affaires Etrangère, 2006, « La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée » site Internet du MAE, page disponible sur : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/cooperation-decentralisee\\_1054/cooperation-decentralisee\\_3910/cncd\\_3913/commission-nationale-cooperation-decentralisee\\_21936.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/cooperation-decentralisee_1054/cooperation-decentralisee_3910/cncd_3913/commission-nationale-cooperation-decentralisee_21936.html)

Ministère des Affaires Etrangère, Décembre 2006, « Stratégie gouvernance », 5 décembre 2006, disponible sur : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strategie\\_gouvernance\\_francais\\_def1.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strategie_gouvernance_francais_def1.pdf)

Ministère des Affaires Etrangère, DGCID, 2006, *Guide de la coopération décentralisée*, La documentation française, 2<sup>ème</sup> édition, Paris.

Ministerio de Economía y Hacienda, Datos de las Comunidades Autonomas, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Datos presupuestarios de las comunidades autonomas : <http://servicioswebbis.meh.es/apps/comunidadesautonomas/>

Nuttall, C. 2006 « La coopération des Régions et des Villes, *Le programme ART / GOLD géré par la plate forme pour les partenariats innovants au PNUD* ». Disponible sur : <http://www.lettera22.it/showart.php?id=4575&rubrica=179>

OCDE, 2005, « Aide allouée par les collectivités territoriales », Tiré-à-part des Dossier du CAD 2005, Vol. 6, n°4, Edition OCDE.

Organisation des Nations Unies, Comité scientifique pour la coopération au développement humain en collaboration avec ART, ILS- LEDA, « Les Agences de développement économique local »

PNUD 2002, *Rapport sur le Développement humain dans le monde Arabe, créer des opportunités pour les générations futures*, NYC, Etats Unies, ISBN : 92-1-126147-3.

PNUD 2004, « Brochure GOLD », UNDP Tunis, disponible sur Internet à l'adresse : [www.tn.undp.org/brochure\\_Gold.pdf](http://www.tn.undp.org/brochure_Gold.pdf)

Revue Tiers Monde, 2005, *Décentralisation et développement local : un lien à repenser*. n°181, janvier-mars 2005, PUF.

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2003, « Plan Anual de Cooperación internacional 2003».

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2003, « Plan Anual de Cooperación internacional 2004».

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2003, « Plan Anual de Cooperación internacional 2005».

## **Annexe :**

### **Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP):**

« La Zone de solidarité prioritaire (ZSP) dont les contours peuvent évoluer sur décision du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été déterminée lors de la dernière réunion de cette instance le 14 février 2002.

Elle regroupe désormais les pays suivants :

**Proche Orient :** Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yémen.

**Afrique du Nord :** Algérie, Maroc, Tunisie.

**Afrique sub-saharienne et Océan indien :** Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée-Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, R.D. du Congo, Rwanda, Sao-Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.

**Péninsule indochinoise :** Cambodge, Laos, Vietnam.

**Caraïbes :** Cuba, Haïti, République Dominicaine.

**Amérique latine :** Surinam.

**Pacifique :** Vanuatu. »

Source : Ministère des Affaires Etrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr/solidarite/fsp/zone.html>

### **Données sur les coopérations décentralisées espagnoles et françaises :**

Mise en garde:

Les données ci-dessous sont les données officielles fournies par les Etats et les collectivités locales.

Les données espagnoles concernant l'APD décentralisée régionale sont centralisées et disponibles sur le site du Ministère des Affaires étrangères espagnoles au sein des « Plan Anual de Cooperación internacional » dont les références complètes sont disponibles dans la bibliographie.

Les données française concernant l'APD décentralisée régionale sont également disponibles sur le site internet de la DEACL (Ministère des Affaires Etrangères français, voir bibliographie) mais sont incomplètes et à prendre avec précaution. Elles proviennent non pas de l'examen des comptes des collectivités locales mais de réponses aux questionnaires envoyés par le MAE aux collectivités locales. Les estimations faites des montants d'APD décentralisées sont considérées comme peu fiables. Il s'agit néanmoins des données officielles, ce qui explique leur présence.

NB : Les cases vides correspondent à des données non divulguées (Non obligatoirement égales à 0).

Tableau 5 : Montants d'APD des régions françaises et espagnoles (en Euros)

Régions	Montant APD 03	Montant APD 04	Montant APD 05	Montant APD 06
Alsace	334 280	353 751	147 091	
Aquitaine	800 500	821 450		
Auvergne	146 255	152 930		
Basse-Normandie	138 524	196 176	186 646	
Bourgogne	238 670	55 700	100 780	
Bretagne	764 000	948 131	755 172	
Centre	663 655	585 209	827 304	
Champagne-Ardenne	442 758	214 394	943 425	
Corse	78 923	47 100		
Franche-Comté		222 615		
Haute-Normandie	133 981	212 445	273 156	
Ile de France	4 350 000	4 452 804		
Languedoc-Roussillon				
Limousin	380 100	326 470		
Lorraine	483 707	340 736	570 218	
Midi-Pyrénées		529 848	721 277	
Nord-Pas-de-Calais	2 506 004	2 074 227		
Pays de la Loire	578 373	573 315		
Picardie		62 802		
Poitou-Charentes	466 366	601 636	307 135	
PACA	5 560 000	5 348 994		
Rhône-Alpes	5 790 000	4 719 000	6 340 000	
<b>Total Régions Fr</b>	<b>23 856 096</b>	<b>22 839 733</b>	<b>11 172 204</b>	

Communidades Autonom.	Montant APD 03	Montant APD 04	Montant APD 05	Montant APD 06
Andalucía	29 793 048	34 991 339	45 903 209	64 823 839
Aragón	4 507 590	4 778 046	5 601 696	6 360 000
Asturias	6 010 121	7 058 767	9 031 659	12 080 191
Baleares	11 714 384	12 309 999	13 472 893	15 531 131
Cantabria	2 895 069	3 400 201	3 607 106	3 477 921
Canarias	3 761 730	6 910 696	9 677 705	9 860 779
Cataluña	24 962 827	30 225 908	41 150 196	56 933 600
Castilla - La Mancha	25 584 300	27 207 126	30 567 591	34 817 513
Castilla y León	4 905 500	4 778 045	9 127 981	9 577 100
Extremadura	4 633 450	5 441 895	7 420 000	7 647 900
Galicia	5 300 000	5 777 016	6 598 079	7 099 964
La Rioja	2 157 159	2 400 918	2 764 794	3 220 944
Madrid	8 414 169	8 798 817	21 316 771	30 015 673
Murcia	2 109 534	2 254 495	2 281 911	3 379 979
Navarra	12 025 040	14 614 220	15 587 580	17 169 267
País Vasco	32 900 093	38 643 989	31 909 433	30 942 476
C. Valenciana	27 072 000	23 540 330	24 735 480	30 241 870
<b>Total</b>	<b>208 746 017</b>	<b>233 131 808</b>	<b>280 754 084</b>	<b>343 180 147</b>

Tableau 6 : Budgets primitifs des régions françaises et espagnoles (en Euros)

Régions France	Budget Région 2003	Budget Région 04	Budget Région 05	Budget Région 06
Alsace	453 200 000	547 300 000	607 700 000	640 900 000
Aquitaine	667 100 000	719 600 000	794 100 000	871 400 000
Auvergne	435 600 000	445 300 000	496 800 000	514 100 000
Basse-Normandie	392 700 000	405 600 000	475 100 000	520 100 000
Bourgogne	363 700 000	389 100 000	521 700 000	548 800 000
Bretagne	656 600 000	692 300 000	725 700 000	795 000 000
Centre	568 600 000	688 400 000	761 500 000	848 200 000
Champagne-Ardenne	375 000 000	415 600 000	464 700 000	506 300 000
Corse	396 900 000	453 000 000	538 200 000	636 000 000
Franche-Comté	302 500 000	325 400 000	347 900 000	372 900 000
Haute-Normandie	453 000 000	483 200 000	619 400 000	690 800 000
Ile de France	2 485 000 000	3 116 100 000	3 273 000 000	3 767 100 000
Languedoc-Roussillon	560 700 000	561 300 000	758 500 000	850 200 000
Limousin	226 300 000	237 200 000	265 400 000	325 700 000
Lorraine	542 300 000	582 600 000	663 200 000	787 500 000
Midi-Pyrénées	630 500 000	756 400 000	864 200 000	899 900 000
Nord-Pas-de-Calais	1 091 500 000	1 277 000 000	1 373 900 000	1 547 900 000
Pays de la Loire	741 800 000	777 100 000	904 000 000	994 100 000
Picardie	478 300 000	537 000 000	732 000 000	818 000 000
Poitou-Charentes	427 300 000	464 000 000	494 000 000	522 500 000
PACA	1 092 600 000	1 300 500 000	1 424 300 000	1 534 800 000
Rhône-Alpes	1 306 900 000	1 546 600 000	1 704 300 000	1 877 000 000
<b>Total régions Fr</b>	<b>14 648 100 000</b>	<b>16 720 600 000</b>	<b>18 809 600 000</b>	<b>20 869 200 000</b>

Comunidades Autóno.	Budget Région 03	Budget Région 04	Budget Région 05	Budget Région 06
Andalucía	21 384 170 600	22 173 705 389	24 451 581 280	27 378 401 370
Aragón	3 485 325 380	3 911 063 103	4 221 045 750	4 802 612 200
Asturias	2 905 766 310	3 154 380 966	3 384 555 160	3 669 583 890
Baleares	2 112 782 460	1 859 185 681	2 023 090 920	2 713 974 460
Cantabria	1 623 689 050	1 758 869 436	1 868 128 230	2 083 646 550
Canarias	4 621 021 000	4 962 401 344	5 421 667 940	6 149 655 060
Cataluña	17 486 974 000	21 017 378 696	21 782 407 360	24 399 104 270
Castilla - La Mancha	5 716 742 000	6 262 944 210	6 769 477 500	7 469 633 220
Castilla y León	7 244 025 000	7 930 976 183	8 553 092 700	9 034 624 180
Extremadura	3 598 701 000	3 802 387 796	4 131 017 480	4 538 761 430
Galicia	7 967 641 000	8 162 674 951	9 090 326 900	9 911 726 030
La Rioja	814 204 230	907 661 052	980 970 690	1 112 975 000
Madrid	11 926 486 000	13 648 514 043	15 099 050 030	16 567 136 610
Murcia	2 750 176 190	2 973 608 995	3 293 442 120	3 654 315 050
Navarra	2 654 059 170	2 789 232 997	3 154 221 790	3 380 172 300
País Vasco	6 534 558 160	6 197 846 280	7 131 259 000	7 630 883 840
C. Valenciana	9 497 975 810	9 811 330 770	10 769 762 730	11 850 011 380
<b>Total</b>	<b>112 324 297 360</b>	<b>121 324 161 892</b>	<b>132 125 097 580</b>	<b>146 347 216 840</b>

**Tableau 7 : Pourcentages d'APD dans les recettes primitives des régions françaises et espagnoles.**

Régions	APD/Budget 03	APD/Budget 04	APD/Budget 05	APD/Budget 06
Alsace	0,074%	0,065%	0,024%	
Aquitaine	0,120%	0,114%		
Auvergne	0,034%	0,034%		
Basse-Normandie	0,035%	0,048%	0,039%	
Bourgogne	0,066%	0,014%	0,019%	
Bretagne	0,116%	0,137%	0,104%	
Centre	0,117%	0,085%	0,109%	
Champagne-Ardenne	0,118%	0,052%	0,203%	
Corse	0,020%	0,010%		
Franche-Comté		0,068%		
Haute-Normandie		0,044%	0,044%	
Ile de France	0,175%	0,143%		
Languedoc-Roussillon				
Limousin	0,168%	0,138%		
Lorraine	0,089%	0,058%	0,086%	
Midi-Pyrénées		0,070%	0,083%	
Nord-Pas-de-Calais	0,230%	0,162%		
Pays de la Loire	0,078%	0,074%		
Picardie		0,012%		
Poitou-Charentes	0,109%	0,130%	0,062%	
PACA	0,509%	0,411%		
Rhône-Alpes	0,443%	0,305%	0,372%	
<b>Total</b>	<b>0,163%</b>	<b>0,137%</b>	<b>0,059%</b>	

Comunidades Autónom.	APD/Budget 03	APD/Budget 04	APD/Budget 05	APD/Budget 06
Andalucía	0,139%	0,158%	0,188%	0,237%
Aragón	0,129%	0,122%	0,133%	0,132%
Asturias	0,207%	0,224%	0,267%	0,329%
Baleares	0,554%	0,662%	0,666%	0,572%
Cantabria	0,178%	0,193%	0,193%	0,167%
Canarias	0,081%	0,139%	0,179%	0,160%
Cataluña	0,143%	0,144%	0,189%	0,233%
Castilla - La Mancha	0,448%	0,434%	0,452%	0,466%
Castilla y León	0,068%	0,060%	0,107%	0,106%
Extremadura	0,129%	0,143%	0,180%	0,169%
Galicia	0,067%	0,071%	0,073%	0,072%
La Rioja	0,265%	0,265%	0,282%	0,289%
Madrid	0,071%	0,064%	0,141%	0,181%
Murcia	0,077%	0,076%	0,069%	0,092%
Navarra	0,453%	0,524%	0,494%	0,508%
País Vasco	0,503%	0,624%	0,447%	0,405%
C. Valenciana	0,285%	0,240%	0,230%	0,255%
<b>Total</b>	<b>0,186%</b>	<b>0,192%</b>	<b>0,212%</b>	<b>0,234%</b>