

LA COOPERATION DECENTRALISEE POUR LE DEVELOPPEMENT, UN FACTEUR DE CREDIBILISATION DES COLLECTIVITES DU SUD ?

BERNARD HUSSON

Economiste, CIEDEL (Lyon)

Présentation PPT disponible

Bernard Husson s'appuie sur sa longue expérience en matière d'évaluation des actions de coopération ainsi qu'à RESACCOOP pour constater que la coopération entre CT du N et du Sud s'est profondément modifiée au cours des années passées : elle a en effet évolué, pour nombre d'entre elles, vers un soutien au développement local d'une part et le renforcement institutionnel de l'autre, dans le cadre d'un appui à la décentralisation. Les CT partenaires du Sud sont ainsi amenées à renforcer leur capacité à définir et mettre en œuvre leurs objectifs de développement. Mais on constate que les pratiques ont du mal à suivre : (i) leur crédibilité auprès de leurs habitants peut en être affaiblie, la logique des projets prenant le pas sur la définition par les élus de politiques locales ; (ii) les financements suivent des procédures dérogatoires (mise en œuvre hors des budgets locaux) avec une vision insuffisante des charges récurrentes pour ces derniers ; ils tendent de surcroît à apparaître comme substitutifs à la collecte d'impôts locaux. Ce constat invite à revisiter les pratiques pour mieux les ajuster aux ambitions, pour valider et instaurer la notion de service public.

La coopération entre collectivités territoriales du Nord et du Sud s'est profondément modifiée au cours des années passées. Démarrée sur une aide humanitaire, elle évolue lentement vers une forme originale entre la coopération interétatique et la solidarité des organisations non gouvernementales.

Les collectivités locales des pays en développement voient aujourd'hui dans la coopération décentralisée un moyen de répondre aux attentes de leurs habitants. Les collectivités territoriales du Nord affirment pour leur part leur volonté de contribuer à la résolution de problèmes que leurs collectivités partenaires doivent affronter. Elles s'attachent pour une bonne part d'entre elles à développer leur coopération autour de deux registres, un soutien au développement de la circonscription de leur collectivité partenaire, un appui à son renforcement institutionnel.

Mais à la volonté de plus en plus affirmée de faire évoluer la coopération décentralisée d'une approche de solidarité vers un appui au processus de décentralisation ne répondent pas, ou pas suffisamment, des pratiques adaptées.

1 - Références partagées par les collectivités françaises pour accompagner la structuration de leur collectivité partenaire.

Les collectivités territoriales françaises souhaitent aujourd'hui inscrire leur coopération dans le cadre des lois de décentralisation du pays de leur collectivité partenaire. Elles conviennent désormais que la construction d'un poste de santé ou d'une maison pour tous, la réalisation d'une adduction d'eau, la rénovation d'un système de transport urbain... n'induisent pas nécessairement d'effets d'entraînement. Aussi portent-elles une attention au renforcement institutionnel et technique de leur collectivité partenaire pour qu'elle assume son rôle dans la définition d'objectifs de développement, la mobilisation de ressources financières et la gestion des équipements et services relevant de ses compétences. Pour répondre à cette approche, elles mobilisent leurs compétences - et celles d'institutions présentes sur leur territoire - leur savoir-faire, leur expérience...

Cette évolution conduit les collectivités françaises à apporter leur appui pour des actions définies en accord avec leur collectivité partenaire,

2 - Des pratiques aux effets contraires

Au-delà des objectifs affirmés, les constats de terrain montrent que les appuis apportés par les collectivités françaises à leur collectivité partenaire s'accompagnent d'un affaiblissement de la crédibilité de ces dernières vis-à-vis de leurs habitants. Faute de mesurer le poids de ces effets, la coopération décentralisée pourrait rester comprise par les habitants du nord comme "une action sociale internationale", comme un "guichet où accéder à des compétences techniques et à des ressources financières" pour le Sud.

Une logique de projet

Les relations de coopération décentralisée ne se démarquent pas de la logique traditionnelle des projets et se construisent sur une succession d'actions, chacune étant considérée pour elle-même. Elles s'intéressent ainsi à l'équipement du dispensaire plus qu'à l'organisation de la santé, à la construction d'une école plus qu'à son adaptation au contexte social, au coût direct des projets plus qu'à la mise en place de dispositifs pérennes de financement du développement local...

Ce n'est pas l'objet des projets - souvent incontestable - qui pose difficulté mais le choix de cette approche. Elle conduit les organisations du Sud qui souhaitent engager une action à s'adresser directement à la personne ou à l'instance qui assure la relation avec la collectivité française sans passer par l'autorité territoriale légalement élue. On peut dans ces conditions s'interroger sur l'importance que les habitants accordent aux décisions de leur conseil élu !

Des circuits financiers dérogatoires

La "mise entre parenthèse" particulièrement fréquentes des procédures légales de gestion des ressources gérées par les collectivités a un triple effet :

- Elles n'inscrivent pas dans leur budget (sauf cas singuliers) l'ensemble des ressources dont elles disposent.
- La répartition des ressources apportées par la coopération décentralisée se fait le plus souvent avec une certaine opacité, sans vote des conseils élus compétents.
- Les collectivités partenaires du Sud ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.

Des effets de substitutions fiscales

Les financements apportés par la coopération décentralisée ont souvent pour effet de réduire les efforts de collecte des impôts locaux. Ainsi par exemple, les ressources apportées par la coopération décentralisée se substituent fréquemment aux ressources que la collectivité du Sud doit mobiliser pour accéder au financement des institutions mises en place dans son pays pour cofinancer les investissements des collectivités locales.

3 Ajuster ambitions et pratiques

L'ambition des collectivités françaises d'apporter un soutien à la crédibilisation de leurs collectivités partenaires est noble mais non encore pleinement mise en pratique. Si elles apprécient que leur rôle premier n'est pas de soutenir des actions d'urgence, de solidarité, de réalisation d'infrastructures, il est essentiel qu'elles articulent plus fermement leurs pratiques sur leurs discours. Elles seront ainsi mieux à même de soutenir le renforcement de leur collectivité partenaire pour être en capacité de prendre en compte les demandes des groupes sociaux minoritaires, de les accompagner pour se construire en interlocuteur politique des associations, pour travailler en concertation avec l'Etat, favoriser une attention des techniciens des services publics nationaux aux demandes des populations, inciter à l'élaboration de plans locaux de développement à partir d'une approche transversale du territoire... en un mot pour contribuer à instaurer

Communication présentée au colloque
COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DU NORD ET DU SUD 23 et 24 novembre 2012 MTMsi Montpellier

une notion du service public. Ainsi, elles donneront à la coopération décentralisée toute son originalité et sa force.