

## Dans ce numéro

- De la « gouvernance locale » dans le cadre de la coopération internationale entre municipalités 2
- « Du renforcement des capacités conjugué à des mises de fonds initiales, telle est la CIM dont nous rêvons » 4
- Comment dépasser le stade de l'aide sur projets dans le cadre de la CIM : une expérience flamande 6
- Créer un « espace » d'échange et de dialogue entre les divers acteurs : les expériences de Reggio Emilia en matière de CIM 7

## Encourager la gouvernance locale grâce à la coopération internationale entre municipalités

À mesure que s'accélère le mouvement de décentralisation et de démocratisation, il incombe de plus en plus aux gouvernements locaux des pays en développement d'améliorer leurs performances, de gérer l'interface entre l'État et les citoyens et de fournir des services bien qu'il n'ait qu'un accès limité aux ressources. Grâce à la décentralisation et à la tenue d'élections locales, toutes sortes d'organisations, de groupements d'intérêt et d'associations professionnelles - certains jadis en sommeil, d'autres récemment formés - se voient désormais en mesure de participer au processus de développement et de revendiquer un rôle dans le développement socio-économique de leur pays. Ce changement se ressent principalement au niveau municipal, où les collectivités locales et les acteurs non étatiques sont les mieux placés pour exprimer et défendre les intérêts locaux.

Cette évolution qui complique la coopération au développement et la rend plus politique et plus exigeante qu'autrefois, a été suivie de près par des organisations associées à la « coopération internationale entre municipalités » (CIM). En gros, il s'agit d'associations municipales ou de municipalités du Nord, y compris des organisations de la société civile établies dans ces municipalités, qui participent à des projets et à des programmes avec des citoyens et des municipalités partenaires du Sud.

Les agences de développement prennent de plus en plus conscience de l'appui que ces organisations sont susceptibles d'apporter à des réformes publiques aussi vastes que la démocratisation, la bonne gouvernance et la décentralisation ou encore à des réformes sectorielles visant à améliorer les prestations de services. La mise en œuvre d'un agenda de gouvernance locale grâce à la CIM n'est toutefois pas une sinécure, comme il ressort des articles de ce numéro de *Capacity.org*.

Le premier d'entre eux, sous la plume de Randal Smith du Commonwealth Local Government Forum, s'intéresse à la gouvernance locale dans le contexte de la CIM et aux modalités de mise en place d'un agenda de gouvernance locale. Le deuxième article est un entretien avec Elong M'Bassi, coordinateur du Partenariat de développement municipal, section Afrique de l'Ouest,

situé à Cotonou. M. M'Bassi porte un regard critique sur la CIM telle qu'elle se pratique de nos jours sur le continent africain et nous explique en quoi les partenaires du Nord devraient redéfinir les termes de leur engagement de manière à apporter un soutien plus efficace au renforcement des capacités.

Dans le troisième article, Corina Dhaene, collaboratrice d'ACE Europe, un cabinet de recherche et de conseil pour la coopération européenne et internationale et le développement local, nous montre la dure réalité quotidienne de la mise en œuvre d'idées et d'agendas ambitieux. Elle nous explique comment les villes et les communes de la partie néerlandophone de la Belgique se dotent progressivement d'un agenda de gouvernance locale, et nous décrit quelques difficultés rencontrées sur la voie de l'innovation. Le quatrième article nous vient de Reggio Emilia, une ville du nord de l'Italie : Serena Foracchia nous y explique comment sa municipalité conçoit la CIM et nous livre quelques conclusions tirées des nouvelles approches de meilleure gouvernance testées dans diverses parties du monde.

Ce numéro de *Capacity.org* s'inspire d'un récent séminaire consacré à la promotion de la gouvernance locale via la CIM, organisé conjointement par l'ECDPM et ACE Europe. Les conclusions de ce séminaire seront prochainement publiées dans la série En Bref de l'ECDPM.

## De la « gouvernance locale » dans le cadre de la coopération internationale entre municipalités

Le Commonwealth Local Government Forum (CLGF) a été créé en 1995 pour répondre au besoin qu'avaient à l'époque les collectivités locales de faire entendre leur voix dans les structures du Commonwealth, en faveur des processus de décentralisation et de démocratisation. Neuf ans plus tard, le CLGF poursuit sa mission de plaider au sein des structures du Commonwealth et favorise les échanges d'information à l'aide du « Commonwealth Local Government Good Practice Scheme », du « Commonwealth Local Government Handbook », d'une grande conférence biennale et de nombreux symposiums. Depuis que l'Accord de Cotonou a érigé les collectivités locales au rang d'acteurs étatiques, les gouvernements du Commonwealth ont assimilé le CLGF à un acteur étatique représentant des élus. Il a aujourd'hui le statut officiel d'« organisation associée du Commonwealth ».

Cet article rédigé par le CLGF (Commonwealth Local Government Forum) se penche sur un ensemble de problématiques de gouvernance locale dans le cadre de la coopération internationale entre municipalités (CIM). Vu l'ampleur du phénomène, nous n'aborderons que quelques éléments essentiels que nous espérons approfondir dans un vaste débat, de manière à les préciser et à dégager un consensus international plus large autour d'eux.

### Qu'est-ce que la gouvernance locale ?

Le document de base d'un récent séminaire organisé conjointement par l'ECDPM et ACE Europe, intitulé « Promouvoir la gouvernance locale à l'aide de la coopération internationale entre municipalités », affirme que « la gouvernance locale crée des liens entre les processus de démocratisation et de décentralisation au niveau local. » Même si, stricto sensu, la démocratie locale n'est pas une condition nécessaire à la gouvernance locale, nous pensons qu'une décentralisation *dépourvue* de démocratie locale est tout bonnement moins efficace !

Qui dit gouvernance, dit processus d'interaction (relation) entre collectivités locales et administrés, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises ou d'organisations de la société civile.

La gouvernance locale est l'interaction entre les collectivités locales et les administrés. Elle recouvre également l'interaction entre ces collectivités locales et d'autres instances et d'autres niveaux d'autorités publiques. Ce sont les dimensions extérieures de la gouvernance locale.

Mais il y a aussi une dimension intérieure, à savoir la relation entre les dirigeants (les personnes élues au sein des structures démocratiques) et l'administration.

Nous devons donc voir en quoi l'un influence l'autre et comment ces diverses composantes accroissent ou au contraire diminuent les performances et la capacité de réaction des collectivités locales.

Comme nous l'avons déjà dit, le CLGF considère que la démocratie locale concourt à accroître l'efficacité de la gouvernance locale, grâce à un déploiement plus adéquat des ressources publiques locales. Plus une collectivité locale parvient à associer les parties prenantes au processus décisionnel, plus ses décisions sont solides et durables.

La lauréate du prix Nobel, Amartya Sen, a démontré que la démocratie avait des effets bénéfiques tangibles et que les libertés politiques et économiques se renforçaient mutuellement. Disons pour preuve qu'on n'a jamais vu de famine dans une démocratie qui fonctionne, qu'elle soit économiquement riche ou pauvre.<sup>1</sup>

Nous pensons que cette analyse s'applique aussi à la démocratie locale, dans la mesure où les avantages du pluralisme démocratique vont bien au-delà de la prévention des catastrophes. Les preuves empiriques n'en restent pas moins fragmentaires et contradictoires. Notamment du fait qu'il n'existe pas de définition communément acceptée des éléments constitutifs d'une démocratie locale.

### Vous avez dit *bonne gouvernance locale* ?

Tout débat sur la définition de la gouvernance locale aboutit finalement à cette question évidente : « En quoi consiste une bonne gouvernance locale ? » Peut-on la mesurer ? Si oui, comment ? Pouvons-nous définir des indicateurs de bonne gouvernance locale ? Pouvons-nous fixer des normes ? Si oui, qui devrait les fixer et pour qui ? Et quel devrait être le niveau

d'ambition de ces normes ?

Initiée par le programme Habitat des Nations unies, la Campagne mondiale pour une bonne gouvernance urbaine cherche à promouvoir une gouvernance urbaine efficace et à définir ce type d'indicateurs, qui apporteraient beaucoup au débat. Le CLGF se rend bien compte que l'équilibre entre universalité et spécificité nationale est porteur d'une tension inhérente : ce qui sied à la culture politique d'un pays ne sied pas forcément à celle d'un autre. Une approche normative est donc exclue.

Nous n'en restons pas moins convaincus que la bonne gouvernance locale existe. Laisser les normes de gouvernance locale dépendre des seules spécificités nationales équivaldrait à sous-estimer une zone dans laquelle nous voudrions voir des améliorations. Ce sont les pouvoirs publics locaux, les associations nationales de collectivités locales et les ministères de gouvernements locaux qui doivent définir et adopter les indicateurs de bonne gouvernance locale si l'on veut qu'il y ait appropriation et prise en compte des priorités premières. Les organisations internationales ont un rôle à tenir à cet égard, en contribuant à élargir le nombre de sujets abordés et à remettre en cause les pratiques courantes.

L'apport des partenaires internationaux peut également se traduire par une aide à l'intégration des questions de gouvernance locale. De nombreux projets de CIM se focalisent sur l'assistance technique. Les améliorations obtenues au moyen de ces projets pourraient être intégrées, pour autant que le conseil municipal ou la communauté locale exerce un véritable contrôle politique. La plupart des programmes de CIM touchent, fût-ce indirectement, à des aspects de gouvernance locale ; il y aurait donc tout intérêt à rendre ceux-ci plus explicites.

### Le programme de bonnes pratiques du CLGF

Le CLGF conçoit et soutient des activités de CIM dans tout le Commonwealth afin de favoriser des échanges réciproques de compétences, d'idées et de bonnes pratiques, l'objectif final étant de permettre aux pouvoirs publics partenaires de travailler ensemble sur les défis qu'ils rencontrent.

Le programme de bonnes pratiques des collectivités locales du Commonwealth (Commonwealth Local Government Good

Practice Scheme) soutient des projets ciblés et pratiques Nord-Sud ou Sud-Sud ayant des objectifs précis en matière d'amélioration des prestations de services et de renforcement de la gouvernance locale. Les aides servent à financer des échanges de personnel et de conseillers municipaux, afin de leur permettre de travailler aux côtés ou comme alter ego de leurs homologues ; elles servent également à financer des consultations locales (des séminaires, par exemple) ou le pilotage de nouvelles initiatives. Aucun financement n'est disponible pour des immobilisations et les projets doivent démontrer la pérennité de leurs résultats. Cette approche passe par deux exigences : les projets doivent être élaborés conjointement (une réunion de planification est une composante essentielle du financement) et chacune des parties doit contribuer en nature au partenariat sous la forme de temps alloué au personnel.

## Conclusions

La participation du CLGF à des projets de CIM permet de tirer certaines conclusions mises en évidence tant par son expérience directe que par des évaluations externes officielles.

- Les projets de CIM sont généralement lents au démarrage. Les raisons de ce retard sont nombreuses. Si les partenaires ne se connaissent pas, il leur faut du temps pour bâtir une relation basée sur la compréhension et la confiance mutuelles. Passer un certain temps à discuter entre pairs de la signification d'un concept et des différentes interprétations qu'on peut lui donner peut en outre s'avérer utile pour s'assurer que les solutions de développement proposées seront exploitables et adaptées au contexte local.
- Des sources de financement à long terme sont indispensables pour enclencher une CIM respectueuse des délais fixés.
- La participation à des activités de CIM vient « alourdir » le travail quotidien de nombreux partenaires. Pour qu'une CIM ait des chances de réussir, il faut une véritable adhésion au plus haut niveau politique et administratif.
- Qu'ils soient issus des collectivités locales ou d'autres parties prenantes, les participants doivent être informés et formés le mieux possible en préparation à travailler dans un contexte développemental. Nous avons constaté que l'envoi ou l'accueil



"Photo: ECDPM, Volker Hauck. Les quartiers défavorisés ont besoin d'être intégrés dans le cadre d'un développement municipal élargi." La ville de Kampala, Uganda.

d'équipes était un bon moyen de promouvoir l'apprentissage institutionnel, pour autant qu'une large frange de collaborateurs y soit associée, et de permettre aux parties prenantes de confronter leurs points de vue sur la façon de faire de cet apprentissage un exercice utile et rentable une fois de retour chez eux.

- Comment tire-t-on des enseignements d'une CIM ? Habituellement, en rédigeant des rapports qui sont rarement lus une fois le processus terminé ; seules les personnes ayant directement participé au projet en retiennent les leçons. En d'autres termes, la CIM a un impact très local. Pour obtenir un impact stratégique, nous devons trouver des modalités telles que les conclusions retenues ne profitant pas qu'aux membres de ce partenariat précis, mais à tous ceux qui n'y ont pas directement participé.

Dans le cadre de son programme de bonnes pratiques, le CLGF travaille en collaboration étroite avec des associations nationales pour les aider à diffuser les conclusions tirées de l'expérience et à faire en sorte que les résultats d'un projet aient davantage de chances d'avoir une incidence directe sur l'évolution des politiques.

## Promouvoir l'agenda de la gouvernance locale

Il s'agit tout d'abord de gagner la bataille rhétorique de la démocratie locale. Dans certains pays, elle a été perdue, dans d'autres la victoire n'est que partielle. Il faut à tout prix un débat

sur les éléments constitutifs d'une bonne démocratie locale.

Puis vient la question de l'inclusion. Une démocratie locale représentative doit veiller à ce que chacun y trouve sa place : c'est cela, l'inclusion. Quels que soient le sexe, l'appartenance ethnique, l'orientation sexuelle, l'âge, les handicaps, la classe sociale, etc. L'inclusion n'est pas une affaire de quotas d'élus. Il incombe en revanche à ces élus de s'informer des points de vues des groupes qu'ils prétendent représenter.

Il faut ensuite favoriser un plaidoyer communautaire. Il s'agit d'encourager et de soutenir les organisations communautaires capables de défendre leurs intérêts. Leur mission est d'importance : veiller à ce que les collectivités locales soient conscientes de l'ensemble des problématiques communautaires.

Enfin, la gouvernance est une question d'interaction ; c'est également le cas du processus d'amélioration de notre engagement à l'égard de l'agenda de gouvernance locale. Nous devons être prêts à donner du temps à nos collègues et à nos partenaires, pour les écouter et apprendre de leur expérience.

1 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press: 1999, p.16.

Randal Smith  
Conseiller en recherche et en politique  
Commonwealth Local Government Forum  
Randal.smith@clgf.org.uk

Le Commonwealth Local Government Forum organise une conférence intitulée l'Approfondissement de la démocratie locale à Aberdeen, en Écosse, du 14 au 17 mars 2005. Cette conférence sera axée sur des aspects de la gouvernance locale. Pour plus de détails, veuillez consulter [www.clgc2005.org](http://www.clgc2005.org) ou [info@clgf.org.uk](mailto:info@clgf.org.uk)

## « Du renforcement des capacités conjugué à des mises de fonds initiales, telle est la CIM dont nous rêvons »

Une interview de M. Elong M'Bassi, Coordinateur du Partenariat pour le développement municipal (PDM), à Cotonou, Bénin ([www.pdm-net.org](http://www.pdm-net.org))

*Quels sont, à vos yeux, les éléments constitutifs de la coopération internationale entre municipalités (CIM) ?*

Elong M'bassi : Nous devons nous rappeler que la coopération entre les villes et les municipalités a vu le jour en Europe, entre la France et l'Allemagne, à l'issue de la Seconde guerre mondiale, pour éviter des confrontations majeures tous les demi-siècles. En Afrique aussi, les pouvoirs publics locaux sont étroitement associés au maintien de la paix et à la résolution des conflits entre les pays et les communautés. De bons partenaires de CIM apparaissent dans le Sud où le mouvement municipal s'amplifie quotidiennement. L'Afrique de l'Ouest compte près de 6.000 collectivités locales et quelque 120.000 conseillers municipaux. Ce sont eux qui font vivre et battre le cœur de la démocratisation. Contrairement au niveau central, où rien ne bouge, le niveau local est le lieu où peut s'opérer un changement dynamique qui accentue la démocratisation.

*Quel est le lien entre le mouvement municipal africain et le concept de gouvernance locale ?*

Elong M'bassi : Les collectivités locales sont les premiers outils de l'édification d'une société démocratique et de l'appui au développement local. Mais nous avons aujourd'hui besoin d'un deuxième outil : une collaboration étroite entre ces collectivités locales et les citoyens et les organisations de la société civile. Nous devons bâtir des coalitions entre les collectivités locales et la société civile pour surmonter le clivage traditionnel entre acteurs étatiques et non étatiques. Nous en sommes encore loin, et la position de l'UE vis-à-vis de l'implication des

acteurs non étatiques ne fait rien pour arranger les choses. Elle entretient au contraire le clivage. Tout ce qui compte, c'est la fourniture des services : si les institutions locales ne sont pas capables de fournir des services, elles ne servent à rien. Pour soutenir la gouvernance locale, c'est tout le système des politiques sectorielles pilotées et gérées depuis le centre qu'il faut revoir. Si le gouvernement central veut avoir une incidence positive sur la vie de ses administrés, il doit mettre le niveau local au cœur de sa politique et reconnaître tout le potentiel des coalitions et partenariats locaux.

*Quel peut être l'apport de la CIM à cet égard ?*

Elong M'Bassi : Si environ 20% de l'aide financière de l'UE arrivait aux collectivités locales via la CIM, ce serait un grand pas en avant.

L'expérience nous a appris que les politiques sectorielles et l'appui budgétaire des bailleurs n'investissent pas durablement dans les prestations de services. Tout simplement par ce que l'institution qui devrait pérenniser ces investissements - le pouvoir public local - n'est pas impliquée. Nous devons interpellier les gouvernements africains pour qu'ils soient plus cohérents dans leurs politiques de décentralisation. Une des principales tâches du mouvement municipal en Afrique et dans le reste du monde est d'améliorer les instruments de CIM à cette fin.

Reconnaissons toutefois que la route est encore longue. Dans de nombreux cas, la CIM est encore liée à des préoccupations humanitaires et se traduit par des échanges polis entre des maires et des fonctionnaires de haut rang qui finissent en apothéose par la remise des fonds récoltés ou de matériel usagé, comme des livres ou des camions. Je dis aux gouvernements africains que la CIM n'est pas une ligne de crédit. Nous sommes évidemment preneurs de tout ce

que vous êtes prêts à donner dans le Nord. Mais ce dont nous avons vraiment besoin, c'est d'une CIM qui se focalise sur le renforcement des capacités. C'est surtout au niveau des capacités que le bât blesse dans le Sud : la capacité de gérer des budgets et des investissements, de planifier les prestations de services et de monter des partenariats. Du renforcement des capacités conjugué à des mises de fonds initiales pour mettre la théorie en pratique, telle est la CIM dont nous rêvons. Cela inciterait les gouvernements centraux et les bailleurs de fonds à reconnaître la valeur ajoutée du renforcement des capacités des collectivités locales. Des collectivités locales fortes pourraient en effet être considérées comme les garantes d'une utilisation efficace de l'argent des bailleurs et de la pérennisation de leurs investissements.

*Les partenaires du Nord de la CIM devraient-ils redéfinir certains termes de leur engagement ?*

Elong M'Bassi : J'exhorte les partenaires du Nord à soutenir leurs légitimes homologues du Sud : les associations nationales et régionales de collectivités locales. Nous devons bâtir un mouvement municipal mondial fort, qui maintienne le développement à l'ordre du jour et qui mette les collectivités locales au cœur des politiques de développement.

En concertation avec leurs gouvernements centraux, les partenaires du Nord doivent insister pour que leur homologues locaux du Sud soient associés aux négociations bilatérales de coopération au développement. Contrairement à la représentation des ONG, la désignation de représentants légitimes des collectivités locales ne pose aucun problème. Le Nord ne devrait plus permettre cet oubli des collectivités locales du Sud. Les partenaires du Nord peuvent plaider pour des changements dans les politiques des bailleurs et devraient faire pression pour une

### Qu'est-ce que la coopération internationale entre municipalités (CIM) ?

La CIM entre des municipalités du Nord et du Sud est une approche de la coopération au développement qui met les collectivités locales et leurs interactions avec leurs partenaires au cœur des efforts de développement. Elle peut également favoriser une meilleure gouvernance dans les affaires locales. Elle s'inscrit en complément d'autres approches de développement et cherche à créer des synergies avec celles-ci. Elle est sous-tendue par l'idée qu'une coopération et des échanges plus étroits entre des municipalités du Nord et du Sud peut apporter de véritables solutions à des problématiques de développement local. Elle est connue sous divers noms tels que jumelage, coopération entre villes, liens entre villes, ou coopération décentralisée. Ce qui la caractérise le plus souvent est une décision conjointe prise par deux collectivités locales d'unir leurs efforts et de favoriser des échanges d'informations entre leurs administrations (c.-à-d. une approche de collègue à collègue). Dans la majorité des cas, les ONG et les organisations de la société civile des deux municipalités sont associées à cette démarche et invitées à réaliser des projets dans le cadre d'un accord de CIM. La CIM peut également se traduire par une mise en réseau et une coopération entre des associations de collectivités locales du Nord et leurs consœurs du Sud.



augmentation des fonds alloués aux collectivités locales. Les municipalités du Nord engagées dans la CIM doivent montrer que les collectivités locales sont à même de s'engager dans la coopération internationale sans ingérence du pouvoir central. Au travers des associations de municipalités du Sud, les partenaires du Nord peuvent décider de soutenir des organisations et des programmes qui apportent une assistance technique au développement local et d'appuyer des actions communes telles que le Partenariat pour le développement municipal.

Enfin, j'insiste pour que l'on redouble d'efforts afin de bien expliquer aux citoyens toute l'importance de la coopération internationale et de promouvoir un sentiment de coresponsabilité du développement. Les programmes et les campagnes d'éducation devraient notamment servir à informer les gens de la corrélation, par exemple, entre une utilisation plus rationnelle

de l'eau dans le Nord et l'accès à une eau potable dans le Sud.

#### *Finally, qu'attendez-vous des nouvelles stratégies de la CIM qui font actuellement débat ?*

Elong M'Bassi : J'attends de la CIM qu'elle renforce la démocratisation locale et le partenariat entre les collectivités locales et la société civile du monde entier. Vous, au Nord, avez beaucoup de chemin à parcourir pour restaurer un authentique partenariat local. Vous avez mis au rancart les idéaux de société et de citoyenneté des philosophes du XVIIIème siècle. Le citoyen a peu à dire dans la gestion de vos collectivités locales. Ce que l'Afrique tente de faire pourrait donner à réfléchir au Nord. Mais nous avons, nous aussi, encore beaucoup de chemin à parcourir, sachant que nous n'avons accédé à l'indépendance qu'il y a un demi-siècle. La voie du progrès ne connaît pas de raccourci, aussi devons-nous apprendre et bâtir.

Deuxièmement, j'aimerais que les partenaires de la CIM se concentrent davantage sur le développement économique local. J'invite les municipalités du Nord à nous faire connaître leurs outils et stratégies économiques, dans le domaine de l'aménagement du territoire, par exemple.

Troisièmement, nous devons d'urgence associer la jeunesse au maintien en vie de la démocratie partout dans le monde.

Quatrièmement, j'exhorte les partenaires du Nord à se servir de la CIM pour faire avancer les problématiques de parité hommes / femmes. Si vous comparez, par exemple, le pourcentage des élus dans le Nord à celui des élus dans le Sud, il est clair que la CIM pourrait apporter beaucoup dans ce domaine.

*Par Corina Dhaene, ACE Europe*

## Comment dépasser le stade de l'aide sur projets dans le cadre de la CIM : une expérience flamande

Au cours de ces dernières années, des associations de villes et de communes du Nord ont commencé à s'intéresser aux relations internationales de leurs membres, y voyant une possibilité d'impliquer les acteurs locaux dans la coopération au développement. De nombreux liens entre des municipalités du Nord et du Sud sont apparus en Flandre (la partie néerlandophone de la Belgique) comme autant d'expressions locales de solidarité en marge des grands courants de la coopération au développement. Certains de ces liens remontent à la fin des années 70 et peuvent être considérés comme les premiers essais de coopération internationale entre municipalités (CIM). Séduite par les bonnes pratiques en Flandre et par les nouvelles tendances internationales en matière de développement (tel que le renforcement du rôle des acteurs locaux et de leur contribution au développement local), l'Association des villes et communes de Flandre (VVSG) a décidé de soutenir la CIM à la fin des années 90. Pour la VVSG, il ne faisait aucun doute que les interventions auprès des acteurs locaux, et surtout auprès des pouvoirs publics locaux, nécessitaient une expérience pratique. Une expérience largement disponible parmi les intervenants des pouvoirs publics locaux du Nord.

L'idée d'une participation des municipalités du Nord aux efforts de développement internatio-

naux s'est heurtée à des résistances. Les ONG de développement flamandes avaient du mal à accepter que les villes et les communes puissent jouer un rôle plus actif dans les programmes de développement locaux du Sud. Depuis les années 80, les villes et les communes flamandes se mobilisent facilement pour soutenir des campagnes et des projets d'ONG. Elles ont tendance à allouer la quasi-totalité de leur budget de coopération au développement à des ONG du Nord. Rares sont celles qui ont mené des actions de développement, et leurs expériences dans le domaine de la CIM se sont avérées peu cohérentes, d'une qualité mixte ou sans grande incidence avérée. Le premier défi consistait donc à faire monter en puissance les expériences existantes, de manière à rattacher cette CIM à l'ensemble de l'agenda de développement. Le deuxième, sans doute plus ardu, était de persuader les villes et les communes flamandes qu'elles pouvaient être des acteurs de développement, de leur faire assumer ce nouveau rôle et de renforcer leurs capacités pour y parvenir.

#### **Soutenir les processus de changement : un parcours du combattant**

Une analyse des pratiques de CIM réalisée en Flandre en 2002-2003 montre que les villes et les communes ont tendance à travailler selon un schéma de projet très traditionnel, passant d'une problématique à l'autre. Bien qu'elles travaillent



*« Le maire de Nimlahakok, petite ville du Guatemala jumelée à la commune belge de Herent, explique à une délégation de celle-ci comment sont généralement traitées les questions posées par les administrés. Photo gracieusement fournie par VVSG. »*

en partenariat avec des municipalités du Sud, le lien avec toute stratégie de développement local n'est pas ténue. Une stratégie globale de CIM en vue d'un partenariat à long terme est d'ailleurs absente dans la plupart des cas. Très souvent, les partenariats ne semblent pas se développer au-delà d'une approche traditionnelle d'assistance technique et ne portent que sur un ensemble de projets mineurs. D'où un impact sur le terrain forcément limité ; seul un petit groupe de privilégiés bénéficie de la coopération. Les villes et les communes flamandes ont parfois tendance à imposer leur connaissance des affaires municipales à outrance ; le potentiel inhérent à la CIM se réduit alors à un transfert unidirectionnel des savoir-faire du Nord vers le Sud.

### Le cadre flamand de la CIM

- Les *principaux acteurs* : 10 % des villes et des communes flamandes (des petites localités aux grandes agglomérations, avec la participation des citoyens via des associations socioculturelles ou autres) et la VVSG.
- *Un double appui financier extérieur* : celui du budget fédéral de la coopération au développement et celui du budget flamand. (La Belgique est un État fédéral dont la Flandre est une des régions constitutionnelles.) Au total, la VVSG apporte quelque 2 millions d'euros aux programmes de CIM menés par les villes et les communes flamandes (450 000 euros venant du budget fédéral et 1 550 000 euros de la région flamande). Les deux programmes suivent une optique différente : le programme fédéral se concentre sur les capacités techniques des municipalités du Sud en matière de planification, de finances et de prestations de services (avec des projets d'une durée d'un an), tandis que le programme régional flamand engage les communes à un ensemble d'objectifs (renforcement des capacités et implication des communautés dans le Nord, et liens municipaux avec le Sud), fixés dans le cadre d'un processus de coopération à long terme.
- La VVSG investit dans le *renforcement des capacités* de ses membres. L'apprentissage, l'information et la communication, le coaching et l'appui se font à l'aide de divers outils : un magazine, un manuel, un site web, un réseau de villes et de communes flamandes et des programmes de formation. Avec ces outils et grâce à des consultations intensives auprès de ses membres, la VVSG cherche à systématiser les expériences des villes et des communes flamandes. À l'origine, l'accent était mis sur une meilleure connaissance des problèmes de développement local dans le Sud, sur les modalités pratiques de la CIM (y compris au niveau de la gestion de base des projets et des processus), sur l'éducation au développement et la sensibilisation. Plus tard, la VVSG s'est efforcée de préparer les villes et les communes flamandes à s'engager dans des relations de partenariat plus complexes avec des partenaires du Sud.
- La VVSG a noué un *dialogue constructif avec les ONG de développement flamandes* afin de repérer et de renforcer les rôles joués respectivement par les ONG et par les villes et les communes dans la sphère de la coopération au développement.

Quelques réussites démontrent cependant que la CIM a des atouts pour atteindre des objectifs plus ambitieux, tels que la promotion de modes plus démocratiques et plus participatifs d'élaboration des politiques dans le Sud, englobant tous les aspects de la vie municipale et associant toutes les parties prenantes (ce qui est l'idée même de la gouvernance locale). Ces exemples flamands prouvent qu'il est possible de passer de l'assistance technique à l'accompagnement des processus de changement, sans pallier le manque d'expertise et de capacités du Sud qui entrave l'accomplissement des tâches municipales.

Généralement, ces municipalités ont instauré une dynamique de changement (pas seulement dans le Sud, mais aussi dans leurs propres communautés). Elles ont choisi de suivre une approche plurilatérale de sorte que le développement local devienne une responsabilité partagée. Pour elles, la CIM est un cadre qui permet de développer des relations à long terme basées sur la confiance entre des collègues et avec des gens du crû ayant une expérience pratique de la gestion des processus politiques. C'est à partir de ces exemples que la VVSG a dressé une liste des conditions préalables à la transformation de la CIM en un instrument efficace d'appui aux processus de changement dans le Sud : l'élaboration d'une vision et d'un engagement à long terme de part et d'autre ; des efforts pour associer la société civile et constituer le capital social nécessaire ; l'intégration de la CIM en tant qu'instrument de développement local dans les cadres et les politiques institutionnels locaux.

En essayant de définir de nouvelles stratégies pour surmonter les apparentes limites rencontrées dans la pratique de la CIM, la VVSG doit désormais surmonter l'écueil des règles de financement du programme fédéral et des limites (structurelles et en ressources humaines) des villes et des communes flamandes. La VVSG n'est demeurée pas moins convaincue que la CIM doit soutenir et impulser des processus de changement plutôt que de proposer un cadre d'aide sur projets traditionnelle dans le Sud.

### Les enseignements tirés de cette expérience

La majorité des villes et des communes flamandes doivent encore s'engager sur une nouvelle voie de CIM. La VVSG reste confrontée à de nombreux défis critiques face auxquels elle a adapté sa stratégie pour les années à venir, à partir des enseignements qu'elle a pu glaner au fil des expériences.

- **La difficulté de faire coïncider les politiques des bailleurs de fonds avec les processus de gouvernance locale**

Les règlements et les règles de financement de la CIM (en particulier ceux qu'impose le programme fédéral) favorisent une approche par projets et mettent fortement l'accent sur l'assistance technique. Le cadre ne permet pas la planification à long terme telle qu'elle s'avère nécessaire pour soutenir les processus de changement chez les partenaires. Jusqu'à récemment, les politiques de développement flamande et belge ne prévoyaient aucune stratégie pour la gouvernance locale et les défis y afférents. L'expérience acquise par la VVSG avec ses tentatives d'élaboration d'un nouveau cadre montre

combien il est difficile de convaincre les autres intervenants, et en particulier le gouvernement fédéral, que l'objectif de la CIM devrait et pourrait être l'appui aux processus de gouvernance locale. Les expériences menées dans le cadre du programme flamand prouvent que l'encouragement de processus de coopération donne de meilleurs résultats.

- **Un compromis entre l'appui public et politique d'une part et l'innovation d'autre part**  
Dans de nombreuses villes et communes, la CIM est souvent un acquis emporté de haute lutte. Il est toutefois essentiel d'obtenir l'appui public et politique des institutions publiques locales pour pérenniser les efforts de CIM. Pour conserver cet appui, les acteurs de la CIM se complaisent trop facilement dans des succès faciles et rapides obtenus grâce à des projets qui rendent les efforts de coopération au développement plus concrets. Si les villes et les communes cherchent à obtenir des résultats tangibles, c'est aussi parce qu'elles croient répondre ainsi aux attentes de leurs partenaires du Sud. En effet, ces derniers communiquent fréquemment une longue liste de besoins pratiques à la ville ou la commune partenaire.

- **Une action concertée entre les villes et les communes et les ONG accentue l'impact de la CIM sur la gouvernance locale**

Les ONG de développement considèrent que des pouvoirs publics locaux ne peuvent légitimement aller au-delà de l'assistance technique (liée à leurs tâches municipales) et s'engager dans des processus de démocratisation. Dès l'origine, les pouvoirs publics locaux flamands ont bien senti que les ONG ne voulaient pas les voir jouer un rôle plus dynamique en tant qu'acteurs de déve-

loppement. Par conséquent, la CIM n'a jamais été vraiment perçue comme un instrument pouvant être développé parallèlement aux apports d'autres acteurs de développement. L'expérience prouve néanmoins qu'une action menée conjointement dans le Nord et dans le Sud, fondée sur des accords clairs et précis et sur les avantages comparatifs des partenaires, s'avère payante.

- **Qui dit expertise technique, ne dit pas forcément aptitude à soutenir des processus de changement**

Une stratégie d'assistance technique offre un ancrage confortable aux fonctionnaires locaux engagés pour la première fois dans la CIM. L'expertise technique des villes et des communes flamandes est une de leurs forces ; les fonctionnaires estiment qu'ils peuvent apporter une

valeur ajoutée au développement local dans le Sud (l'idée d'une approche de collègue à collègue). Cela ne suffit toutefois pas pour se lancer dans des processus de changement. Par manque de temps et de capacités d'analyse (des problématiques de développement), un grand nombre d'acteurs des pouvoirs publics locaux flamands (c'est-à-dire de fonctionnaires et de responsables politiques) ne sont en outre pas toujours en mesure de s'atteler à des processus de développement plus complexes dans le Sud. Un effort permanent doit être entrepris pour aider les municipalités du Nord à accroître leur niveau de professionnalisme et d'analyse (critique).

- **La difficulté de bien comprendre le point de vue du Sud**

En renforçant ses liens avec des organisations sœurs (et d'autres parties prenantes) du Sud, la VVSG devrait être en mesure de mieux percevoir les défis que rencontre le développement municipal dans le Sud. Ce faisant, elle pourra plus aisément promouvoir l'agenda de gouvernance locale de manière systématique. La VVSG continue en outre de tisser sa toile de relations avec des organisations sœurs du Nord et d'évaluer les performances et les expériences de coopération entre les villes et les communes flamandes et leurs partenaires de terrain, en les accompagnant lors de visites sur place.

Corina Dhaene et Stan Bartholomeeussen,  
ACE Europe, [www.ace-europe.be](http://www.ace-europe.be)  
(avec nos remerciements à la VVSG).

## Créer un « espace » d'échange et de dialogue entre les divers acteurs : les expériences de Reggio Emilia en matière de CIM

Située dans la région d'Emilie-Romagne, dans le Nord de l'Italie, Reggio Emilia est une ville de taille moyenne qui s'est énergiquement attelée aux problèmes d'inclusion sociale et de participation citoyenne en définissant des politiques publiques d'appui à un véritable système municipal d'aide sociale. La gestion et l'amélioration des services publics n'empêchent toutefois ni les pouvoirs publics locaux ni les citoyens de la ville de s'intéresser à l'amélioration de la situation politique en Europe de l'Est et en Afrique. Dès les années 70, des groupes de citoyens avaient manifesté en faveur de l'indépendance politique du mouvement démocratique au Mozambique et contre l'apartheid en Afrique du Sud. C'est dans ce contexte que le maire et les élus ont pris l'initiative de plusieurs accords de jumelage.

### Diverses voies mènent à la CIM

À Reggio Emilia, le maire ou l' élu chargé de la gestion des relations internationales de la ville doit donner son accord pour les activités de CIM. Cet accord peut être obtenu par diverses voies :

- *Voie 1.* Une volonté politique manifeste d'étendre ou de renouveler des accords de CIM signés par les élus locaux précédents ou de leur apporter une plus-value.
- *Voie 2.* La volonté politique, manifestée par la majorité en place, de signer un nouvel accord de coopération, éventuellement avec une autorité locale d'une nouvelle région géographique, afin de soutenir les droits humains et

la mise en place de systèmes démocratiques.

- *Voie 3.* L'exécutif municipal réagit aux requêtes spécifiques adressées par les organisations de la société civile de Reggio Emilia (associations, groupements économiques, université, écoles, ONG locales, etc.) en vue d'engager des activités de CIM avec une ville précise. Ces requêtes peuvent découler de contacts bilatéraux existant avec des organisations de la société civile, des groupements d'intérêt économique, d'un désir de collaboration sur une étude, etc.
- *Voie 4.* L'exécutif municipal réagit à une demande de participation à un projet de grande envergure. Cette demande doit émaner d'une ville sœur ou d'une des associations de municipalités dont Reggio Emilia est membre.

Reggio Emilia a emprunté ces quatre voies. La municipalité est en train de réactiver ses contacts avec la municipalité de Pemba au Mozambique ; les premiers contacts remontent à un accord de coopération signé en 1975. On peut aussi citer l'exemple de l'accord de coopération avec la ville serbe de Kragujevac, qui a été signé en 2000. En l'espèce, des citoyens des deux villes ont manifesté un intérêt « à mieux se connaître » et à entreprendre des activités économiques. Certaines ONG de Reggio Emilia étaient en outre déjà présentes dans les Balkans et avaient manifesté leur volonté politique d'accompagner les processus démocratiques.

### Objectif : une « action conjointe » et une « approche à plusieurs niveaux » de la CIM

Reggio Emilia a créé un organisme indépendant, Reggio nel Mondo, qui est chargé d'appliquer les décisions prises par la municipalité en matière de relations internationales. Il fait également office de centre de connaissances et cherche, par sa fonction consultative, à intégrer des pratiques novatrices et les leçons apprises dans les activités de CIM menées par la ville.

Reggio Emilia a choisi une approche de la CIM fondée sur le principe du *jumelage*. Par accord de jumelage, il faut entendre la création d'un lien durable entre deux municipalités qui sont censées coopérer et se soutenir mutuellement dans la mise en place de formes de gouvernement local efficaces. Chaque municipalité exhorte ses citoyens à rencontrer et à dialoguer avec les représentants de la municipalité partenaire de manière à améliorer la gouvernance locale par la confrontation des expériences et des bonnes pratiques à tous les niveaux de la société.

Dans notre cas, la CIM, grâce aux accords de jumelage, vise à soutenir *l'habilitation de la population et donc sa participation à la vie politique et administrative de la cité*. Elle vise aussi à favoriser les échanges d'informations et d'expériences entre les fonctionnaires des villes partenaires, de manière à améliorer les performances

des institutions locales. Idéalement, ce contexte devrait faciliter la définition d'une stratégie de coopération totalement participative et partagée, fruit de la mise en place d'une relation de « jumelage » durable.

### Enseignements livrés par les diverses approches de CIM

Les liens avec Pemba se sont poursuivis du milieu des années 70 au milieu des années 80, avant d'être réactivés en 2000. Ils ont commencé sous la forme d'une approche purement « technique », centrée sur la satisfaction de besoins élémentaires tels que l'eau et les services de santé. Bien que l'accord de jumelage ait concouru à la mise en place de ces services publics de base, il n'a pas permis d'améliorer leurs modes de gestion.

Malgré ces expériences, le nouvel accord de coopération entre les deux municipalités s'entend au vieux schéma de demandes de services purement techniques. En outre, il n'est pas aisé de mettre en œuvre une stratégie visant à associer l'ensemble des forces vives de la société. Par ailleurs, les fonctionnaires de Reggio Emilia se sont heurtés à un système de prise de décision relativement hiérarchisé à Pemba, un problème qui ne s'arrange pas avec le manque de capacités des acteurs de la société civile. En conséquence, les administrateurs locaux continuent de prendre des décisions unilatérales, sans consulter leurs administrés. Entre-temps, divers acteurs de Reggio Emilia, notamment les ONG, tendent à soutenir des projets techniques « faciles », par exemple le creusement de puits, qui ne les obligent pas à s'intéresser aux autres composantes de l'environnement social.

L'agence Reggio nel Mondo tente de répondre aux besoins techniques de ses partenaires, mais prend aussi d'autres mesures. Sur la base d'une

stratégie de CIM redéfinie, elle s'est mise à :

- concevoir des campagnes de sensibilisation aux questions de CIM pour les citoyens de Reggio Emilia, en insistant sur la nécessité d'établir des liens à long terme entre les municipalités ;
- prendre des initiatives « informelles » de renforcement des capacités afin d'accroître l'autonomie des fonctionnaires locaux. Pour ce faire, elle met en œuvre des plans techniques sans commanditer d'activités de projet spécifiques.

Les liens avec Kragujevac sont d'une nature très différente. Toutes les activités de coopération entre Reggio Emilia et cette ville serbe sont planifiées et supervisées par deux groupes de travail municipaux (GTM), un dans chaque ville. Les deux GTM définissent un ensemble d'interventions prioritaires. Ils analysent les expériences de Reggio Emilia et conçoivent des projets d'échange d'informations et d'expériences au profit des deux localités. Ces projets couvrent divers secteurs, dont la culture, la coopération économique, les services publics et l'éducation. Parmi les interventions thématiques figure un dialogue avec les homologues de la ville partenaire. La communauté est invitée à participer aux initiatives de projets, qui sont toujours coordonnées par des représentants municipaux.

La création de GTM n'est pas une idée neuve en matière de gestion : elle figure déjà dans le programme City-to-City du PNUD, Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets, dont Reggio Emilia est un membre actif. Le conseil municipal a introduit le principe des GTM en 2000. Un GTM est une commission formée de représentants de toutes les collectivités locales et de toutes les parties prenantes

civiles intéressées. Un GTM n'est pas un club fermé : de nouveaux représentants et membres désireux de concrétiser leurs idées de projet sont invités à se joindre au groupe.

La CIM avec Kragujevac est évidemment facilitée par la proximité géographique et culturelle entre les deux municipalités. La ville serbe a suivi un processus de développement relativement analogue à celui qu'ont connu les conseils municipaux italiens par le passé. Le concept de démocratie et de participation est plus facilement accepté et compris. Dans l'ensemble, la société est plus structurée et plus disposée à suivre une approche de renforcement des capacités fondée sur une révision par les pairs, des échanges de « bonnes pratiques », des débats, etc.

### Conclusion

On note une forte demande pour ce type d'échanges. Une approche « d'action conjointe » s'est avérée très efficace pour mener des programmes d'appui à la gouvernance locale probants. Les deux communautés « s'approprient » le processus de coopération ayant conduit à la signature d'un accord de jumelage entre les deux municipalités.

Reggio Emilia va essayer d'intégrer l'outil du GTM dans le dispositif de coopération qu'elle espère mettre en place avec la ville sud-africaine de Polokwane. Reste à voir si cette approche fonctionne avec une municipalité dont le contexte économique et culturel est tout à fait différent.

Par Serena Foracchia, Reggio nel Mondo,  
reggio.mondoo2@municipio.re.it  
www.reggionelmondo.com

*Capacity.org est un outil créé par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et destiné aux chercheurs, aux praticiens et aux décideurs. Sous forme de site Internet et de bulletin, Capacity.org propose des informations sur les politiques de développement des capacités et les pratiques au sein de la coopération internationale au développement pour alimenter le débat sur les questions politiques et pratiques. Capacity.org est une plateforme de dialogue qui fournit un espace d'analyse et de synthèse des questions complexes auxquelles sont confrontés les praticiens et les responsables du développement.*

*En se concentrant sur le « pourquoi » et le « comment » du renforcement des capacités, Capacity.org tente de « démêler » l'ensemble complexe d'idées et de pratiques que recouvre le terme « renforcement des capacités ». Pour*

*y parvenir, les rédacteurs de Capacity.org stimulent l'échange de points de vue et d'expériences en provenance des pays du Sud, de façon à ancrer les discussions dans la réalité quotidienne sur le terrain.*

*Notre objectif est de faire de Capacity.org une initiative commune, mobilisant et rassemblant des capacités et des expertises très diverses. Les personnes et les organisations intéressées peuvent aider à faire de Capacity.org un instrument de communication pour tous ceux qui cherchent à lutter contre la pauvreté par le biais du renforcement des capacités en transmettant des informations, des leçons tirées de l'expérience, des idées, des points de vue et des réactions. Les offres éventuelles de cofinancement ou de collaboration sur certaines des initiatives présentées sont les bienvenues.*

[www.capacity.org](http://www.capacity.org)

*Ce numéro de Capacity.org a été réalisé en collaboration avec ACE Europe, un cabinet de recherche et de conseil pour la coopération européenne et internationale et le développement local, basé en Belgique.*



*Cette publication s'inspire des documents réalisés en vue d'un séminaire consacré à la promotion de la gouvernance locale, organisé conjointement par l'ECDPM et ACE Europe en février 2004. Le séminaire et la lettre d'information ont été cofinancés par le gouvernement belge.*