

Marie-Paule BATTAS, Docteure en Socio-économie du développement, Cadre Formatrice/responsable d'activités à l'École Supérieure de Travail social (ETSUP-Paris)

Axe 1 : l'internationalisation des références : quelles influences sur les politiques sociales et quels enjeux pour l'action sociale ?

Titre de l'intervention : L'action en coopération décentralisée : transfert de normes ou prise de conscience de la globalisation de l'intervention sociale ?

Le contexte d'émergence de la coopération décentralisée des collectivités territoriales

L'acte de naissance de la coopération décentralisée remonte au début des années 1980 au moment où l'État engage une réforme de décentralisation. Dans ce contexte, les collectivités locales acquièrent alors plus d'autonomie et certaines d'entre-elles prennent la liberté de s'engager sur la scène de la coopération internationale. Très marginale à ces débuts, la coopération décentralisée recense aujourd'hui plus de 4754 collectivités territoriales dans 139 pays avec près de 9700 partenaires.

A l'échelle internationale, le début des années 1980 est marqué par une crise de l'économie mondiale (effondrement des changes fixes, expansion de l'endettement des pays du tiers-monde, etc.). Cette situation de crise financière des pays du Tiers monde menace le système financier international. L'ampleur de cette crise conduit les organisations internationales à restructurer les politiques de coopération internationale qui font l'objet d'une critique sévère. Les coopérations bilatérales d'État à État comme les coopérations multilatérales des organisations internationales sont considérées comme ayant échoué dans leurs objectifs d'aide au développement des pays du Tiers-monde. S'opère alors une restructuration de l'aide publique au développement assise sur des programmes d'ajustement structurel (PAS). Désormais, le FMI et la Banque mondiale vont conditionner les prêts aux pays du Sud qui vont devoir mener des réformes structurelles visant l'ajustement de leur économie à l'économie mondiale. Le principal objectif recherché par le FMI et la BM est de permettre à ses pays de pouvoir rembourser leurs dettes.

C'est donc dans un contexte de décentralisation mais aussi de mondialisation que la coopération décentralisée des collectivités territoriales émerge en France. Deux processus qui, apparemment, ne s'inscrivent pas dans la même dynamique et qui pourtant vont participer à transférer un certain nombre de normes et de pratiques communes.

La coopération décentralisée comme politique publique locale, va se construire autour de « référentiels » c'est-à-dire d'un ensemble de normes, d'images du monde, de visions.

A partir d'une pratique de l'observation participante au sein des actions de la coopération décentralisée (chargée de mission dans le champ de l'action sociale pour un conseil général de 1989 à 1994) et, à partir d'une analyse des discours autour de la coopération décentralisée dans le secteur du développement social urbain (travail de recherche dans le cadre d'un doctorat en socio-économie du développement), nous allons dégager deux matrices de références. Pendant la première décennie de la coopération décentralisée (1983-1992), les échanges entre acteurs locaux seront plutôt attachés au référentiel moderniste du développement. Lorsque l'action extérieure des collectivités territoriales est officiellement reconnue (Loi ATR -1992), le partenariat entre acteurs devient alors le paradigme de cette coopération décentralisée, paradigme lui-même enchâssé dans le référentiel du marché.

I - La coopération décentralisée pour le développement

Les premières initiatives de coopérations décentralisées (1983-1988) s'inscrivent plutôt dans une filiation au tiers-mondisme et on parle à l'époque de coopération décentralisée pour le développement. Un élu de conseil général souligne que la coopération décentralisée « serait susceptible de transformer les échanges entre les peuples peut-être plus fondamentalement que la coopération bilatérale ou multilatérale parce qu'elle bénéficie d'un ancrage local » (Josselin, 1988). La coopération décentralisée pourrait réussir là où la coopération d'État à État a échoué. Comment ? En changeant d'échelle et en changeant d'acteurs.

L'échelle des collectivités territoriales serait une échelle plus pertinente parce que plus près de la réalité des populations, pouvant associer différentes catégories d'acteurs (élus, entreprises, associations, services déconcentrés et décentralisés, etc.). Parmi ces acteurs, les militants du développement local vont faire la preuve qu'il est possible de créer des activités économiques et sociales sur des territoires enclavés, délaissés par l'économie dominante. Ces militants vont occuper une place importante dans la première génération d'actions en coopération décentralisée. Pour eux, le développement est envisagé comme un processus pédagogique de longue durée, une mise en valeur des hommes d'abord, et non une simple optimisation technique des ressources économiques. Cette conception du développement rejoint celle des militants du mouvement tiers-mondiste qui défendent l'idée d'un développement possible « ici et là-bas ». La coopération au développement se fonde sur la mise en œuvre de relations entre minorités issues des sociétés civiles du Nord et du Sud qui peut, à certaines conditions, donner lieu à des majorités de progrès (revue Économie et

humanisme, dirigée par le Père Lebret). Pour les courants marxistes qui appartiennent également à la mouvance tiers-mondiste, la croyance dans un « autre développement » ici et là-bas, se fonde avant tout sur l'idéologie de la lutte anti-impérialiste et la coopération entre les peuples participe à former des espaces de résistance à la mondialisation néolibérale.

A la même époque, Jean Pierre Cot, délégué auprès du ministre des Relations extérieures chargé de la coopération et du développement (1981-1982), porte une volonté politique de changement en direction de la politique de coopération française. Il souhaite élargir le champ de la coopération, promouvoir une autre politique de développement et commande à Jacques Berque un rapport sur la coopération qui sera officiellement remis au gouvernement en 1982.

Dans ce rapport, une autre vision de la coopération internationale émerge : « Coopérer, cela signifie « travailler ensemble » avec un souci de bénéfice mutuel. Une coopération ne consiste nullement en transferts, ni d'objets, ni de pratiques, ni même de méthodes, mais de procédures exploratoires postulant en fait un dialogue de civilisations. De ce dialogue, il n'est pas dit que les éléments soient tous présents dans notre propre système¹ ». Jacques Berque appelle à conquérir de nouvelles frontières, non sur des terres étrangères mais dans nos esprits occidentaux. Ces nouvelles frontières, ne sont pas géographiques mais mentales, elles visent à « mettre la mondialité au cœur de la démocratie française, (à) mettre une part de nous mêmes au cœur de l'avenir ». Coopérer, c'est donner, donner du temps, donner quelque chose à quelqu'un permet de sceller une relation dans un endettement mutuel.

L'observation participante que je mène durant cette période conduit à relever que le but de l'échange est de créer des liens, « on se sait pas ce que l'on va faire ensemble » mais on sait que l'échange présent trace un chemin. La première génération d'échanges entre acteurs locaux engagés dans des actions de coopération décentralisée repose sur les biens propres des coopérateurs : savoirs, représentations, émotions, alliances. Elle repose également sur le don : on donne, on reçoit. La réciprocité est le « mot d'ordre » évoqué pour qualifier cette coopération qui ne s'appuie pas sur un transfert de technique ou un transfert de fonds, mais sur les échanges de savoirs. On peut dire que la première génération d'échanges sociaux entre acteurs locaux s'est structurée autour de l'engagement. Le concept d'engagement peut être entendu de deux façons différentes. Le premier sens de l'engagement peut être compris comme « mise en gage de soi par l'acteur social » et ouvre à la question de la responsabilité et des modalités de l'engagement. Dès que l'on agit, on s'engage. Ici, l'engagement ne repose pas sur une identification claire et lucide d'un intérêt à poursuivre ni d'une cause

¹ J. Berque, Recherche et Coopération avec le Tiers-Monde, La Documentation française, collection des rapports officiels, décembre 1982, p.21-25.

à défendre mais relève plutôt de l'intentionnalité dont parle Husserl dans la phénoménologie. Dans *l'Être et le Néant*, Jean Paul Sartre parle du double état d'engagement ontologique « je n'existe que comme engagé ». Mais pour agir, il faut qu'il y ait une intentionnalité qui ne peut exister sans la conscience de quelque chose et Sartre nous dit que « La conscience est conscience de quelque chose c'est-à-dire que la conscience naît portée sur un être qui n'est pas elle ». De manière encore plus complexe Sartre formule ce qu'il entend par conscience : « la conscience est un être pour lequel il est dans son être question de son être en tant que cet être implique un être autre que lui² ». Le second sens ouvre sur des modes d'inscription des individus dans des contextes ou des situations sociales qui tendent à définir des manières d'être, autrement dit des pratiques dont les motifs réels se situent à un niveau préreflexif. L'engagement devient, dans cette filiation, un modèle général de toute action.

L'engagement des collectivités locales sur la scène internationale relève-t-elle d'une « conscience de la fin poursuivie » et il y aurait réflexion sur l'adaptation aux meilleurs moyens pour parvenir à cette fin. L'engagement repose alors sur le postulat d'une identification claire et lucide de l'intérêt à poursuivre, d'une cause à défendre. Ou bien, l'engagement des collectivités locales est une intervention pragmatique, n'ayant pas nécessairement conscience de la fin poursuivie. Dans ce cas, la métaphore spatiale du chemin dans lequel les collectivités locales se sont engagées laisse à penser qu'il n'est pas nécessaire d'avoir rationnellement construit un projet pour agir. Coopérer avec l'autre sans définition préalable des intérêts à coopérer, c'est considérer la coopération décentralisée comme naturellement positive. Dans ce cas, le contexte de la coopération internationale pourrait être envisagé comme « un ensemble de paramètres qui rendent possible l'action », mais en l'absence de connaissance de la réalité du contexte, l'illusion participe à caractériser le contexte. A l'instar de Nietzsche qui voit dans l'illusion une croyance comportant une dimension positive et un véritable stimulant de l'action, nous pouvons émettre l'hypothèse que la coopération décentralisée des collectivités locales s'est caractérisée (et a été caractérisée) par l'indiscernabilité entre le réel et l'illusoire, le faisable et l'utopique, l'objectif et le subjectif.

A la différence des procédures de coordination fixées par le règlement, les pratiques d'échange social reposent sur cette dimension affective. Les échanges sociaux ne se superposent pas mécaniquement aux procédures de coordination parce que l'affectif (lien d'amitié) ne nourrit que les relations choisies : on coopère avec telle ou telle personne parce qu'on a envie d'échanger avec elle. La dimension d'amitié représente le support, l'étayage de la coopération

² Jean Paul Sartre, *L'Être et le Néant. Essai d'ontologie phénoménologique*. Gallimard 1943, réédition 1979, p. 29.

décentralisée. Pour avancer dans la compréhension de la coopération, il faut prendre au sérieux les sentiments de sympathie ou de gratitude associés aux échanges. Et les prendre au sérieux suppose de mobiliser la théorie du don/contre don telle que l'a élaboré Marcel Mauss: donner, recevoir et rendre.

En échangeant avec les autres, on construit des liens. Ces liens permettent de faire circuler des informations, des connaissances techniques et politiques, des formes de reconnaissances et de réputation des mécanismes de solidarité ou de rejet, des représentations du monde. Par ailleurs, le fait d'appartenir à un même corps de métiers soude la relation sur une socialisation professionnelle et contribue à former une culture commune qui constitue en retour un socle sur lequel vont se configurer d'autres liens. On coopère parce que l'on se sent lié ou qu'on veut se lier. Ces échanges sociaux ne peuvent être réduits aux relations entre les êtres. Ils structurent la petite société que représente une organisation. Ils intègrent et nourrissent une action publique, celle qui se nomme en se pratiquant : la politique de coopération décentralisée. Elle devient peu à peu un construit social qui donne à celle ou à celui qui y participe le sentiment de participer à une action collective.

La coopération décentralisée : une coopération de partenariat

Si la coopération décentralisée des collectivités territoriales n'est pas officiellement reconnue par l'État français durant les années 1980, elle est néanmoins connue et tolérée. En 1989, une note provenant d'une administration de l'État présente la coopération décentralisée de la manière suivante : « la coopération décentralisée n'est pas une coopération d'État à État : elle n'engage pas de financements lourds, n'est pas principalement une coopération de projets, même si elle se concrétise par des projets, n'est pas une coopération d'assistants techniques permanents. Elle n'est pas non plus une coopération d'ONG, c'est à dire de professionnels du développement impliqués dans des actions de terrain. Elle est d'abord une coopération de partenariat³ ».

Pour comprendre ce que recouvre cette notion de coopération de partenariat, il est utile de reprendre les objectifs de la coopération décentralisée énoncés lors des Assises nationales de la coopération décentralisée Nord-Sud à Rennes en novembre 1989. Cinq objectifs sont énoncés :

- enrichir et élargir les actions de coopération française par l'apport de compétences professionnelles acquises, au niveau local en France, complémentairement et en cohérence avec les autres formes de coopération ;

³ Note interne, Ministère des Affaires Etrangères, non signée, 1989.

- appuyer et dynamiser les économies régionales, tant en France que dans les pays partenaires, avec la participation des entreprises privées ;
- faciliter la réalisation dans les pays partenaires de programmes de développement intégré avec l'appui des collectivités françaises ;
- mobiliser les acteurs économiques et socioprofessionnels français, pour la réalisation de projets qui fassent participer des entreprises de leur tissu régional et local ;
- tendre vers une meilleure connaissance, par les acteurs impliqués dans cette coopération et au delà par la population française, des réalités des pays partenaires et des tenants et aboutissants d'un partenariat en coopération avec des institutions et des acteurs économiques de ces pays.

A travers ces objectifs, on mesure ce que doit être une coopération de partenariat, elle doit permettre d'élargir le périmètre d'action de la coopération et tout particulièrement le périmètre d'action des villes qui deviennent des acteurs du développement économique. Mais, la conception du développement économique dont il s'agit ici, n'est pas tout à fait la même que celle qui est prônée au début des années 1980 par les pionniers de la coopération décentralisée, ceux qui pensaient que cette coopération décentralisée pouvait être l'occasion de soutenir un « autre développement ».

Si la première génération d'échanges entre acteurs locaux (1983 – 1989) a pu constituer une série d'activités relativement désintéressées du point de vue économique, la phase suivante voit se mettre en place des projets qui vont transmettre de nouvelles normes.

L'injonction au projet ou comment imposer le « référentiel du marché »

Les nouveaux acteurs du développement économique de la fin des années 1980 sont les villes, et notamment les villes françaises, qui avec la décentralisation ont hérité de compétences élargies et qui, grâce à la clause générale de compétence, peuvent avoir une politique de développement économique. Ce sont aussi les villes du Sud, longtemps perçues à travers des images négatives, chaotiques (urbanisation non contrôlée, anarchique, déstructurant le développement rural qui lui-même était largement inachevé, etc.), vont être considérées comme des acteurs économiques de premier plan. De nombreux observateurs et experts prennent la mesure du mouvement mondial d'urbanisation et les villes des pays du tiers monde sont alors perçues comme pouvant être des moteurs de l'innovation et de la croissance économique. « En raison des évidentes économies d'échelle qu'elle représente pour le commerce, l'industrie, les activités du secteur public, des services qu'elle offre, ou qu'elle devrait offrir, pour soutenir le dynamisme des investisseurs, des « économies externes »

qu'elle permet sous forme d'échanges interindustriels (...) la ville devient un enjeu économique majeur⁴».

Mais pour que la coopération décentralisée des villes se développe, il faut que les acteurs puissent se reconnaître dans des espaces et des institutions équivalentes. La coopération de partenariat va d'abord servir à la transmission de normes, de matrices cognitives autour de nouvelles modalités de porter l'action publique locale. Ces modalités proviennent d'un nouveau référentiel, le *référentiel de marché* (P. Muller, 1990). Pour pouvoir coopérer il faut qu'il y ait, de part et d'autres, intégration de formes politiques équivalentes. Cette coopération de partenariat constitue un espace privilégié où peut s'opérer un processus d'imposition/acceptation du changement de référentiel. Dans un texte officiel émanant du ministère de la coopération, il est rappelé en 1997 que « la coopération décentralisée oblige les pays avec lesquels nous collaborons à organiser leur propre structure administrative et politique sur une base décentralisée. Il n'y a pas de coopération décentralisée s'il n'y a pas deux partenaires décentralisés⁵ » (Josselin, 1997).

Appui institutionnel à la démocratisation et à la décentralisation

Au nom de la démocratie et du développement local, la coopération décentralisée va apporter des appuis institutionnels à la décentralisation dans les pays du Sud et de l'Europe de l'Est : actions de formation des élus, appui-conseil aux administrateurs et aux animateurs de la vie locale, diffusion de nouvelles techniques de communication. La conception et la mise en œuvre des projets de coopération décentralisée vont se référer à la nouvelle terminologie de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre, des comités de pilotage, etc. dans plusieurs axes : appui à la démocratie, appui à la décentralisation, appuis techniques à la gestion de services (eau, énergies, transports, déchets).

Développement économique et diplomatie de proximité

En coopérant avec les pays du Sud et de l'Est, les collectivités locales françaises cherchent à soutenir leur propre existence sur deux plans distincts. D'une part à travers la prospection de nouveaux marchés les faisant exister comme acteur du développement économique et d'autre part, à travers une nouvelle forme de « diplomatie de proximité ».

⁴ M. Coquery, *La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le Tiers-monde*, Rapport remis au ministre délégué de la coopération et du développement en mai 1988, p.36.

⁵ C. JOSSELIN, « Pour les Etats où la démocratie est encore balbutiante, la coopération décentralisée à valeur d'exemple », *La Gazette*, 17 novembre 1997 (entretien avec Charles Josselin, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération, propos recueillis par Muriel Thoin).

Au début du 21^{ème} siècle, l'action internationale des collectivités territoriales est reconnue par les organisations internationales qui voient dans cette forme décentralisée de la coopération, une bonne pratique de la mondialisation. Se situant à l'intersection entre décentralisation, démocratisation et mondialisation, la coopération décentralisée a permis aux collectivités territoriales d'être à l'intercession entre le local et le global, de pouvoir développer des capacités d'anticipation sur les évolutions du monde. La coopération décentralisée aurait des vertus pour lutter contre certains effets de la mondialisation : « Alors même que la mondialisation éloigne de plus en plus les centres de décision des citoyens, l'enjeu de l'action internationale des collectivités locales doit être de « démocratiser la mondialisation », c'est-à-dire de permettre à chacun de se réappropriier le monde dans lequel il évolue pour passer d'un statut de spectateur, voire de victime, à celui d'acteur⁶ ».

En conclusion et pour revenir sur le rapport entre coopération et partenariat. On peut dire que la coopération décentralisée est emblématique d'un mouvement général de colonisation de la terminologie propre au monde de l'entreprise qui a gagné peu à peu le champ de l'action publique. On peut dire que la coopération décentralisée, à travers ses forums, ont permis aux acteurs locaux, du Nord, du Sud, de l'Est, d'intégrer de nouveaux cadres de pensée et d'actions qui ont constitué un univers cognitif commun. On peut voir dans l'action en partenariat est un modèle d'action inhérent au processus de la mondialisation de l'économie néolibérale dans lequel les interrelations entre pays s'inscrivent dans un système d'interdépendance et de globalisation.

Les objectifs de la coopération décentralisée se sont déplacés. A l'origine, les discours qui entouraient la coopération décentralisée s'inscrivaient dans une philosophie politique de solidarité internationale, le projet était de soutenir un développement ici et là-bas en phase avec les réalités locales. Alors que le caractère décentralisé de la coopération laissait entendre qu'elle était par nature participative, les centres de décisions semblent de plus en plus éloignés des réalités locales sur lesquelles elle continue de fonder sa légitimité. Se pose la question de savoir si la réalité institutionnelle de la coopération décentralisée s'accompagne d'une réalité politique pouvant mettre en débat les enjeux de l'action internationale. Autrement dit, cette coopération plus souple, plus humaine, plus proche des populations est-elle pour autant plus démocratique?

⁶ J. Auxiette, « Agir ensemble pour une autre mondialisation », *Le Journal de Cités Unies France*, novembre 2001, n°29, p. 11.

Références bibliographiques

Battas M.P. (2007), *L'évolution de la coopération décentralisée en France et ses influences sur le développement social urbain*, Thèse de doctorat en Socio-économie du développement, soutenue à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

Beck U. (2003), *Pouvoir et contre pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Alto-Aubier.

Destremeau B. (2008), *Globalisation de l'intervention sociale, reconfiguration des solidarités*, Mémoire de synthèse en vue de l'obtention de l'Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université René Descartes, Paris V.

Muller P. (2003), *Les politiques publiques*, PUF, Paris.

Mundaya Baheta A. (2005), *La coopération Nord-Sud. L'éthique de la solidarité comme alternative*, L'Harmattan, Paris.