



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# Contribution à l'amélioration de la gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani aux Comores

Présenté par

**Anzaour Ben Alioïou**

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration - Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

Le 03 avril 2013

Devant le jury composé de :

Madame Danièle Bordeleau	Présidente
Directrice du Département Administration – Gestion, Université Senghor	
Monsieur Louis-Edouard Pouget	Membre
Ingénieur Principal des Collectivités Territoriales, Professeur associé au Département Environnement, Université Senghor	
Monsieur Sébastien Azondékon	Membre
Professeur à l'Université de Québec en Outaouais	



Dédicace

*A ma famille.*

## Remerciements

Je souhaite, en premier lieu, exprimer toute ma gratitude à Madame Danièle Bordeleau, la Directrice du Département Administration – Gestion qui, malgré ses lourdes et multiples responsabilités, a accepté de me guider tout au long de ce travail en étant ma directrice de mémoire.

Par la même occasion, je tiens à exprimer ma reconnaissance au personnel, au corps enseignant et aux autorités académiques de l'Université Senghor au premier rang desquels le Professeur Albert Lourde et le Professeur Hassani Nadir, respectivement Recteur et Président de l'Université Senghor, pour l'attention particulière apportée à la bonne réussite de notre formation.

Mes remerciements s'adressent au Gouverneur de l'Île Autonome de Ndzuwani, Monsieur Anissi Chamsidine, pour son soutien durant ma formation et tout au long de l'élaboration du présent mémoire.

Je ne saurais assez remercier Monsieur Pierre Laye, Conseiller de Coopération à l'Ambassade de France aux Comores, pour ses précieux conseils et l'intérêt particulier qu'il a porté au présent mémoire.

Mes remerciements s'adressent aussi à l'Université des Comores, mon organisme employeur, pour m'avoir autorisée à venir suivre ce programme de formation à Alexandrie.

Je remercie également le Directeur de la Coopération Décentralisée de l'Île Autonome de Ngazidja, M. Djabir Mourchidi, pour sa collaboration dans la collecte des données relatives à la coopération décentralisée menée par le Gouverneur de Ngazidja.

Je tiens à remercier chaleureusement toute l'équipe du Programme ART GOLD du PNUD au Maroc pour leurs conseils, leur accompagnement et encadrement durant mon stage, notamment, Monsieur Cristino Pedraza (Conseiller Technique Principal du Programme) et Monsieur Sophiane Mehiaoui (Responsable Technique du Programme à Tanger) ainsi que Madame Eva Gallardo (représentante du Programme ART GOLD à Chefchaouen).

Dans le même ordre d'idée, je mentionne le Conseil Régional de Tanger – Tétouan notamment l'équipe de la Division de la Coopération Internationale de la Région de Tanger – Tétouan et les membres de la Plateforme Régionale de Coordination de la Coopération Internationale (PRCCI) notamment Monsieur El-Mrabet et Amina Rouchati, respectivement Directeur de la Division et Coordinatrice de la PRCCI.

Mes remerciements s'adressent également, pour les précieux échanges et entretiens sur la coordination de la coopération décentralisée, à Messieurs Nicolas Perrin, Sergio Castañar et Mohamed El – Bakali respectivement représentant de la Région PACA auprès de la Région de Tanger – Tétouan, Coordinateur du Fond Andalou des Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI) au Maroc et Président de l'Association de Développement Local au Maroc (ADELMA).

J'adresse aussi des remerciements particuliers à tous les centres de documentation qui ont accepté de m'accueillir tout au long de mes recherches aussi bien en Egypte qu'au Maroc notamment la Bibliothèque de l'Université Senghor, la Bibliothèque d'Alexandrie et la Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université Abdelmalik Essadi de Tanger.

Je suis redevable à ma famille, toute ma famille, qui a toujours été à mes côtés. Ce travail est aussi le fruit d'une volonté, celle de couronner de succès vingt mois d'éloignement pour la quête du savoir.

Je ne saurais clore cette page sans mentionner mes promotionnaires, mes amis, toutes celles et tous ceux qui, grâce à leur collaboration, critique et avis, ont rendu possible la réalisation de cette étude.

## **Avant - propos**

A l'heure des bilans du système institutionnel mis en place par la constitution comorienne du 23 décembre 2001, à l'heure d'une volonté politique affichée pour parachever la restructuration administrative enclenchée par la révision constitutionnelle de mai 2009, à l'heure d'un consensus social profond pour renforcer le rôle des collectivités locales dans l'effort de développement du pays, nous avons entrepris ce travail pour décrire, analyser et faire des propositions pour une meilleure gestion de l'une des compétences les plus fondamentales des Îles Autonomes : le droit à la coopération internationale.

Au regard de la place particulière que Ndzuwani occupe dans l'histoire contemporaine des Comores, nous avons choisi comme axe d'analyse la gouvernance de cette coopération dans cette île.

Le choix de ce cadre d'analyse résulte d'une triple motivation :

- Etudier une compétence amenée à occuper, de plus en plus, une place stratégique dans les politiques de développement des îles ;
- Aborder un concept qui implique des approches managériales pragmatiques afin de pouvoir faire des propositions de réformes opérationnelles ;
- Aborder un thème n'ayant pas encore fait l'objet d'études particulières aux Comores afin de donner un intérêt scientifique à ces quelques pages de recherche.

J'ai préféré utilisé respectivement Maoré, Mwali, Ndzuwani et Ngazidja les noms comoriens des îles de Mayotte, Mohéli, Anjouan et Grande-Comore. J'ai toutefois gardé les appellations françaises traditionnelles pour désigner les habitants. C'est ainsi que nous avons respectivement Mahorais, Mohélien, Anjouanais et Grand-Comorien.

Ce travail s'intègre dans l'analyse du système institutionnel et administratif comorien que j'ai initiée durant mes études universitaires et mon court parcours professionnel. Je reconnais les limites de mon travail. Cependant, je suis convaincu qu'il s'agit d'une pierre de plus qui se poursuivra à travers une longue série de réflexion sur les institutions administratives comorienne. Vos critiques seront toujours les bienvenues.

*L'auteur*

## Résumé

La coopération décentralisée est devenue une réalité mondiale partout où existent des collectivités locales. Aux Comores, les îles sont érigées en collectivités autonomes depuis décembre 2001. Et pourtant, à Ndzuwani, la deuxième île de l'Union des Comores, la coopération décentralisée est presque inexistante. La présente étude cherche à comprendre ce qui peut expliquer cette situation et comment y remédier. A partir des données du terrain, une hypothèse de recherche est formulée : la faiblesse de la coopération décentralisée s'explique par les lacunes intrinsèques du cadre de gestion mis en place ; une gouvernance intelligente peut, toutefois, contribuer à l'essor de cette coopération.

L'analyse des différentes pratiques dans le monde montre qu'il existe plusieurs approches de gouvernance de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée est devenue une réalité multiforme puisque chaque Etat lui donne sa propre conception et un cadre juridique spécifique. A l'origine, ce partenariat concernait des villes et des villages, prenait la forme de « jumelage » et s'insérait dans un cadre de gestion relativement simple. Née au siècle dernier pour favoriser le rapprochement entre citoyens au lendemain de la deuxième guerre mondiale, cette forme de coopération a traversé la guerre froide et s'est trouvée une vocation nouvelle avec la décolonisation. Aujourd'hui, elle est devenue une véritable diplomatie qui s'imbrique avec celle des Etats. Les nouveaux défis auxquels les acteurs de cette coopération sont confrontés, les amènent à adopter des techniques managériales de plus en plus rigoureuses. De nouvelles approches, plus efficaces, adaptées au contexte mondial de raréfaction des ressources et à une optimisation de l'action internationale, s'affirment partout.

Axée sur l'analyse du système de gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani, l'étude a abouti à trois résultats majeurs : le cadre de gestion est mal structuré, les autres acteurs locaux sont absents de la démarche et, en dix ans, le rendement est très faible. Les résultats de l'étude montrent également que le succès de l'expérience du Programme ART GOLD du PNUD – Maroc en matière de coopération décentralisée repose sur l'existence d'une stratégie de coopération, d'un mécanisme de concertation entre acteurs, le travail avec des réseaux, la mobilisation des acteurs locaux et une solide capacité de mobilisation des ressources. L'hypothèse de recherche est ainsi confirmée.

Pour redynamiser la coopération décentralisée à Ndzuwani, l'étude préconise l'adoption d'une nouvelle approche de gouvernance : volontariste, stratégique et participative. A cet effet, la structure en charge de la coopération doit être dotée des ressources humaines, matérielles et financières adéquates.

**Mots clés :** aide au développement, collectivités locales, coopération décentralisée, décentralisation, développement local, gouvernement local, jumelage, politiques locales.

## Abstract

Decentralized cooperation has become a global reality wherever there are local collectivities. The Comoros' islands have been built in autonomous communities since December 2001. ~~And~~ Yet, in Ndzuwani, the second largest island of the country, decentralized cooperation is almost nonexistent. The study seeks to understand what can explain this situation and how to fix it. From the field data, a hypothesis is formulated: the weakness of decentralized cooperation is explained by the inherent weaknesses of the management framework in place and intelligent governance may however contribute to the development of this cooperation.

The analysis of different practices in the world shows that there are several approaches of governance in decentralized cooperation. Decentralized cooperation is a multifaceted reality as each State gives its own design and a specific legal framework. Originally, the partnership concerned towns and villages, took the form of "twinning" and was part of a management framework relatively simple. Born in the last century to promote reconciliation among citizens in the aftermath of the 2nd World War, this form of cooperation through the Cold War and has found a new vocation with decolonization. Today, it has become a real diplomacy that overlaps with States diplomacy. New challenges actors face this cooperation, lead them to adopt managerial techniques increasingly stringent. New approaches, more efficient, adapted to global scarcity of resources and optimization of international action, assert themselves everywhere.

Focused on the analysis of the governance system of decentralized cooperation in Ndzuwani, the study resulted in three major findings: the framework is poorly structured, other local actors are absent from the process, and during the past ten years, yield has been very low. The results of the study also show that the success of the experience of UNDP ART GOLD Program in Morocco, decentralized cooperation is based on the existence of a strategy of cooperation, a mechanism for cooperation between actors, working with networks, mobilizing local actors and a strong capacity to mobilize resources. The research hypothesis is confirmed.

To revitalize decentralized cooperation in Ndzuwani, the study recommends the adoption of a new approach to governance: proactive, strategic and participatory. For this purpose, the structure in charge of cooperation must be given the adequate human, physical and financial resources.

**Keywords:** decentralization, decentralized cooperation, development aid, local, local development, local government, local policies, twinning.

## Liste des acronymes et abréviations

**ADF** : Association des Départements de France  
**AIMF** : Association Internationale des Maires Francophones  
**AND** : Armée Nationale du Développement  
**APA** : Association Agir Pour Anjouan  
**ART GOLD** : Appui aux Réseaux Territoriaux pour la Gouvernance Locale et le Développement  
**CGLU** : Cités et Gouvernements Locaux Unis  
**CMV** : Collectif Marocain du Volontariat  
**CNCD** : Commission Nationale de Coopération décentralisée  
**DAECL** : Délégation à l'Action extérieure des collectivités locales  
**DCDPC** : Direction de la Coopération Décentralisée et de la Promotion des Communes  
**DGCL** : Direction Générale des Collectivités Locales  
**DSCR** : Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté  
**ERA TT** : Equipe Régionale d'Appui de Tanger – Tétouan  
**FAMSI** : Fond Andalou des Municipalités pour la Solidarité Internationale  
**FCM** : Fédération Canadienne des Municipalités  
**FED** : Fond Européen de Développement  
**FGA** : Forces de la Gendarmerie d'Anjouan  
**FMCU** : Fédération Mondiale des Cités Unies  
**GERD** : Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Décentralisation  
**IDH** : Indice de Développement Humain  
**IPH** : Indicateur de Pauvreté Humaine  
**IULA** : International United Local Authorities  
**MAE** : Ministère des Affaires Etrangères  
**MCD** : Maison de la Culture et du Développement  
**MDD** : Maison du Développement  
**MED NET JOB** : Mediterranean Network Job  
**MIREX** : Ministère des Relations Extérieures  
**OACD** : Office Anjouanais de Coopération Décentralisée  
**OMS** : Organisation Mondiale de la Santé  
**ONG** : Organisation Non Gouvernementale  
**PACA** : Provence - Alpes - Cote d'Azur  
**PCD** : Programme de Coopération Décentralisée  
**PFCC** : Programme Franco – Comorien de Codéveloppement  
**PIB** : Produit intérieur brut  
**PMA** : Pays les Moins Avancés  
**PNUD** : Programme des Nation Unies  
**PRCCI** : Plateforme Régionale de Coordination de la Coopération Internationale  
**RADEUT** : Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial  
**RMF** : Réseau des Médinas Fortifiés  
**RVS** : Réseau des Villes Stratégiques  
**SCAC** : Service de Coopération et d'Action Culturelle  
**SNU** : Système des Nations Unies  
**UNESCO** : Organisation des Nations Unies pour l'Education, les Sciences et le Culture  
**UNFPA** : Fond des Nations Unies pour la Population  
**UNICEF** : Organisation des Nations Unies pour l'Enfance et l'Education  
**UNIFEM** : Entité des Nations Unies pour l'Egalité des Sexes et l'Autonomisation des Femmes

## Liste des illustrations

### Liste des tableaux

Tableau 1 : Phases d'évolution et de positionnement des coopérations décentralisées.....	17
Tableau 2 : Questionnaire sur l'état de la coopération décentralisée aux Comores.....	23
Tableau 3 : Structure de gestion de la coopération décentralisée à Ndzuwani, Mwali et Ngazidja .....	31
Tableau 4 : Système de gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani, Mwali et Ngazidja	32
Tableau 5 : Rendement de la coopération décentralisée .....	33

### Liste des figures

Figure 1 : Coopération décentralisée française aux Comores en janvier 2013.....	4
Figure 2 : Eléments de base de la planification d'une politique de coopération décentralisée.....	20
Figure 3 : Les variables du cadre théorique.....	21
Figure 4 : Organigramme de la coopération décentralisée à Ndzuwani.....	30
Figure 5 : Organisation et moyens de la coopération décentralisée .....	31
Figure 6 : Le rendement de la coopération décentralisée en chiffre .....	34
Figure 7 : Organigramme de l'OACD .....	39
Figure 8 : Démarche projet pour reformer la coopération décentralisée .....	40

## Table des matières

Dédicace .....	iii
Remerciements .....	iv
Résumé .....	vi
Abstract.....	vii
Liste des acronymes et abréviations .....	viii
Liste des illustrations .....	ix
Liste des tableaux .....	ix
Liste des figures .....	ix
INTRODUCTION.....	1
<b>CHAPITRE 1 :</b>	
<b>LA FAIBLESSE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE A NDZUWANI.....</b>	<b>3</b>
1.1 L’absence d’un accompagnement gouvernemental de la coopération décentralisée .....	3
1.1.1 L’absence d’une structure étatique fédérale d’appui .....	3
1.1.2 L’absence d’une structure étatique insulaire d’appui .....	3
1.2 Les limites de l’appui des partenaires internationaux.....	4
1.2.1 Les limites de l’appui des partenaires bilatéraux.....	4
1.2.2 La faiblesse de l’appui des partenaires multilatéraux .....	5
1.3 Les limites de la politique anjouanaise de coopération décentralisée .....	5
1.3.1 La coopération décentralisée sous Mohammed Bacar (2002 – 2008).....	5
1.3.2 La coopération décentralisée sous Moussa Toybou (2008 – 2011) .....	6
1.3.3 La coopération décentralisée sous Anissi Chamsidine (depuis 2011) .....	7
1.4 Questions et hypothèse de recherche.....	8
1.4.1 Question générale de recherche .....	9
1.4.2 Question spécifique de recherche .....	9
1.4.3 Hypothèse de recherche .....	9
<b>CHAPITRE 2 :</b>	
<b>LES APPROCHES D’ORGANISATION ET GESTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE .....</b>	<b>10</b>
2.1. Les approches traditionnelles : les jumelages et leurs modes de gestion .....	10
2.1.1. Le jumelage : qu’est-ce que c’est ? .....	10
2.1.2. Les modalités de gestion des jumelages.....	10
2.2. Coopération décentralisée : des conceptions et des régimes juridiques variés .....	11
2.2.1. Les principales conceptions étatiques .....	11
2.2.2. La conception des organisations internationales.....	13
2.2.3. Une variété de régimes juridiques .....	13
2.3. La démarche de coopération décentralisée : une réalité multi-faciale.....	15
2.3.1. Un engagement essentiellement bilatéral .....	15

2.3.2.	La coopération décentralisée : une démarche de plus en plus multilatérale .....	16
2.3.3.	La coopération décentralisée n'est plus un tête-à-tête Nord – Sud .....	16
2.4.	L'essor d'approches nouvelles de gestion de la coopération décentralisée.....	17
2.4.1.	La coopération décentralisée, une autre forme d'aide au développement .....	17
2.4.2.	La coopération décentralisée : une composante de la politique territoriale .....	18
2.4.3.	De la coopération inter-collectivités à la coopération territoriale .....	18
2.4.4.	L'affirmation de l'approche stratégique en coopération décentralisée .....	19
<b>CHAPITRE 3 :</b>		
<b>METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....</b>		<b>21</b>
3.1.	Une recherche empirique essentiellement qualitative .....	21
3.1.1.	Cadre théorique .....	21
3.1.2.	Cadre opératoire .....	21
3.1.3.	Echantillonnage et échelle de mesure .....	22
3.1.4.	Instruments de collecte de données .....	22
3.2.	Les apports du stage de mise en situation professionnelle.....	25
3.2.1.	L'organisme stagiaire : le Programme ART GOLD du PNUD – Maroc .....	25
3.2.2.	Les missions confiées et les tâches effectuées .....	25
3.2.3.	Difficultés rencontrés et solutions apportées .....	28
3.2.4.	Les acquis à l'issue du stage .....	29
<b>CHAPITRE 4 :</b>		
<b>RESULTATS DE L'ETUDE ET PROPOSITIONS DE REFORMES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE .....</b>		<b>30</b>
4.1.	Présentation et analyse des résultats de la recherche .....	30
4.1.1.	Un cadre de gestion inadapté à Ndzuwani .....	30
4.1.2.	Une approche de coopération moins participative à Ndzuwani.....	32
4.1.3.	Une action de coopération à très faible rendement à Ndzuwani .....	33
4.1.4.	Les enseignements tirés de l'expérience ART GOLD à Tanger – Tétouan .....	34
4.2.	Quelques pistes pour dynamiser la coopération décentralisée à Ndzuwani .....	37
4.2.1.	Comment consolider ce qui existe ? .....	37
4.2.2.	Quelles réformes sont nécessaires.....	37
4.2.3.	Un Office Anjouanais de Coopération Décentralisée : pourquoi pas ? .....	38
4.3.	Préalables et conditions de succès des réformes de la coopération à Ndzuwani.....	39
4.3.1.	La planification : un processus et non une fin .....	39
4.3.2.	Une démarche projet pour la mise en place des réformes .....	40
4.3.3.	Prendre en considération l'environnement juridique .....	40
4.3.4.	Implication souhaitable du gouvernement et des partenaires .....	41
<b>Conclusion .....</b>		<b>42</b>
<b>Bibliographie.....</b>		<b>44</b>

Articles et ouvrages .....	44
Textes, guides et documents officiels .....	45
Webographie : .....	46
ANNEXES .....	48
Annexe 1 : Coopérations décentralisées avec les Comores : état des lieux à Janvier 2013 .....	49
Annexe 2 : Arrêté portant Création Mission et Organisation de la DCDPC à Ndzuwani .....	51

## INTRODUCTION

« La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat » disait Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU et Prix Nobel de la Paix le 24 septembre 2001 devant l'Assemblée Générale des Nations Unies. Trois mois plus tard, jour pour jour, le 23 décembre 2001, les Comoriens ont adopté, par voie référendaire, une constitution qui donne aux Îles qui composent le pays le droit de mener une coopération internationale et de nouer des partenariats internationaux. C'est l'un des compromis trouvés après une crise d'éclatement du pays lorsque l'île de Ndzuwani proclama, en 1998, son indépendance de la République Fédérale Islamique des Comores. La constitution institue un Etat fédéral dénommé « Union des Comores » et accordant une large autonomie aux Îles. Situées au sud – ouest de l'Océan Indien, à l'entrée nord du canal du Mozambique entre Madagascar et les cotes africaines, les Comores sont un archipel de 2 236 km<sup>2</sup> peuplé d'un peu plus de sept-cent-cinquante mille habitants (2011) et composé de quatre îles principales : Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte)<sup>1</sup>, Ndzuwani (Anjouan), Ngazidja (Grande Comore). La capitale des Comores est Moroni, ville de Ngazidja.

Par sa superficie et par sa population (250 000 habitants), Ndzuwani est la deuxième Île des Comores. En tant qu'Île Autonome, le statut, l'organisation, les compétences de Ndzuwani sont prévues par la Constitution et par sa propre Loi Statutaire. L'Île est administrée par deux organes. Un organe exécutif, le Gouvernorat, composé du Gouverneur élu et de six ministres, nommés par lui et appelés « Commissaires ». L'organe délibérant de l'Île est le Conseil de l'Île, composé de dix-neuf « Conseillers » élus. Ndzuwani a pour capitale la ville de Mutsamudu (30 000 hab.).

L'île autonome de Ndzuwani a plusieurs compétences qu'elle tire directement de la Constitution (Article 9). Nous les classons en six grandes catégories : la police urbaine et rurale ; l'administration des collectivités locales ; la santé de base ; l'enseignement de base et professionnelle ; le développement local ; l'aménagement du territoire.

Pour l'exercice de ses compétences, l'île Autonome dispose d'une autonomie fiscale et peut créer et percevoir des taxes et impôts dans le cadre fixé par la loi de finance. Mais, les Comores sont encore parmi les pays pauvres. Selon le Rapport national des Objectifs du Millénaire pour le Développement (2009), l'Union des Comores, avec un PNB par tête de 680 USD en 2007, fait partie des Pays les Moins Avancés (PMA). L'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH-1) qui était de 31,6% en 2005 est estimé, à 20,4% en 2009, l'Indice de Développement Humain (IDH) est de 0,576 en 2007 (139<sup>ème</sup> rang sur les 177 pays). Les exportations représentaient, en 2007, à peine 10% de la valeur des importations qui a connue un accroissement de près de 50% en quatre ans. Ces importations sont, toutefois, soutenues par les transferts des migrants. En effet, la diaspora joue un rôle économique important aux Comores : ses transferts financiers ont représenté en 2011, selon les estimations de la Banque Centrale des Comores, « 26% du Produit intérieur brut (PIB), 179% du budget de l'Etat, 72% de la masse monétaire, 100% des avoirs extérieurs nets du système bancaire, 662% des Investissements directs étrangers et 365% des dons projets reçus en faveur des Comores » (Amir, 2013). Le développement du pays est alors essentiellement tourné vers l'étranger.

---

<sup>1</sup> Maoré a le statut de Département français depuis 2011. Cette île fait l'objet d'un contentieux entre les Comores et la France, ancienne puissance coloniale, depuis l'indépendance des Comores le 6 juillet 1975.

En l'état actuel de la législation comorienne, la coopération décentralisée est une compétence spéciale reconnue aux Îles autonomes et le Titre V de la Constitution porte « Coopération Décentralisée ». Une distinction est faite entre la coopération au niveau interne et la coopération internationale. Au niveau interne, l'article 34 de la Constitution prévoit que les îles autonomes peuvent conclure, soit entre elles soit avec l'Union, des conventions à caractère social, économique ou financier. Ces conventions sont soumises quant à leur validité à une double condition : respecter la Constitution et entrer dans la limite des compétences respectives des signataires. Au niveau international, l'article 35 de la Constitution prévoit que les îles autonomes peuvent nouer et entretenir des relations de coopération avec des collectivités locales ou des organismes non gouvernementaux étrangers. La validité des conventions établissant de telles relations est soumise à une triple condition : respecter la Constitution, les engagements internationaux des Comores et entrer dans la limite des compétences respectives des signataires. Une Île peut signer une convention avec un Etat étranger ou une organisation internationale interétatique lorsque cette convention s'inscrit dans un accord cadre entre l'Union des Comores et cet Etat étranger ou cette organisation internationale interétatique.

C'est dire que tout est fait pour que les Îles puissent développer leur coopération. Et pourtant, à Ndzuwani cette possibilité semble ne pas exister. Qu'est-ce qui peut expliquer cette situation ? Est-il possible de mener une politique de coopération décentralisée à Ndzuwani ? Telles sont les principales interrogations qui président à la conduite de cette étude qui s'intéresse plus particulièrement à la gouvernance de la coopération décentralisée, c'est-à-dire la façon dont elle est conduite et les acteurs qui interviennent dans le processus de décision.

Cette étude est réalisée en quatre temps. D'abord, nous analyserons la faiblesse de la coopération décentralisée à Ndzuwani afin de mieux cerner notre questionnement (chapitre 1).

Ensuite, nous verrons les différentes approches d'organisation et de gestion de la coopération décentralisée (chapitre 2)

En plus, pour la méthodologie d'analyse de notre objet d'étude nous avons fait le choix d'une approche qualitative (chapitre 3).

Enfin, notre étude se terminera par la présentation et l'analyse des résultats des recherches avec des propositions de réformes de la gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani (chapitre 4).

## CHAPITRE 1 : LA FAIBLESSE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE A NDZUWANI

La faiblesse de la coopération décentralisée à Ndzuwani tient aux limites de la politique anjouanaise de coopération, aux les limites de l'action des partenaires des Comores et à l'absence d'accompagnement du gouvernement fédéral.

### 1.1 L'absence d'un accompagnement gouvernemental de la coopération décentralisée

Cette absence d'accompagnement est criante. Elle s'observe aussi bien au niveau central qu'au niveau local.

#### 1.1.1 L'absence d'une structure étatique fédérale d'appui

Conduire des projets internationaux implique des exigences particulières. Or jusqu'en fin 2001, la conduite des relations internationales étaient exclusivement du ressort du gouvernement fédéral ; la coopération étant limitée au niveau interétatique. Un principe général de droit public veut que tout transfert de compétence soit suivi d'un transféré de moyens. Et pourtant, depuis que l'Etat comorien a reconnu aux Îles en 2001 la possibilité de mener des actions de coopération internationale, aucun transfert de moyen n'a suivi notamment les moyens humains et l'expertise. Cette situation peut s'expliquer sans doute du fait de l'absence d'une structure nationale d'accompagnement des collectivités locales dans leur action extérieure avant la reconnaissance de cette compétence aux collectivités locales. En effet, il n'y a jamais existé, ni au Ministère de l'Intérieur ni au Ministère des Affaires Etrangères ni au Ministère de la Coopération, un service en charge des relations avec les collectivités locales étrangères. Par conséquent, même le gouvernement fédéral n'avait pas une expertise dans le domaine.

#### 1.1.2 L'absence d'une structure étatique insulaire d'appui

Depuis l'adoption de la Constitution de 2001, l'Île a du mal à exister en tant que circonscription d'administration générale du gouvernement fédéral. Azali Assoumani, le premier président de l'Union des Comores (2002 – 2006), avait institué à Ndzuwani et à Mwali des « Commissariats » à la tête desquels il y avait des « Commissaires » pour représenter le gouvernement fédéral. Les Commissaires n'ont exercé aucune action en appui à la coopération décentralisée. En 2006, par le décret N° 06-150/PR du 28 août 2006 portant, Missions, organisation et fonctionnement des services d'administration de la présidence de l'Union des Comores au niveau de Ndzuwani et de Mwali, le président Ahmed Abdallah Mohamed Sambi (2006 – 2011) les a remplacé et mis en place des « Coordinations » dirigées par des « Coordinateurs » mais pratiquement avec les mêmes compétences.

L'article 3 de ce décret précise les missions de la coordination : administrer et coordonner le travail de l'ensemble des services de la Présidence de l'Union au niveau de l'Île, animer la politique du Gouvernement de l'Union au niveau de l'Île, présenter et orienter les directives politiques du Président de l'Union dans l'Île, représenter l'Union auprès des diverses institutions de l'Île et organisations internationales dans l'Île, contrôler la constitutionnalité des actes des autorités insulaires et le respect de l'autonomie de l'Île par les services de l'Union dans l'Île, rendre compte régulièrement, par le biais de rapports semestriels, au Cabinet du Président de l'Union de l'évolution politique, sociale et économique de l'Île. Nulle part la coordination n'a pour mission d'apporter à l'Île une quelconque assistance ou expertise, y compris en matière de coopération internationale.

Donc à aucun échelon, le gouvernement fédéral n'est sensé, du moins juridiquement, accompagner l'île en matière de coopération décentralisée. Et politiquement aussi, cela n'a jamais été une préoccupation pour les autorités fédérales.

## 1.2 Les limites de l'appui des partenaires internationaux

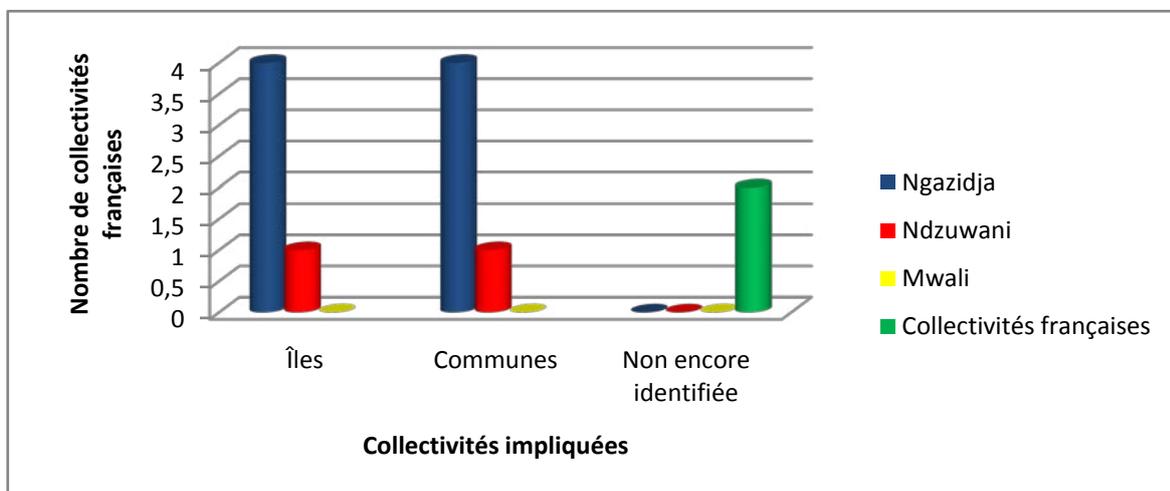
L'appui des partenaires internationaux des Comores en matière de coopération décentralisée est, elle aussi, limité. Le constat est presque identique qu'il s'agisse des partenaires bilatéraux ou des partenaires multilatéraux.

### 1.2.1 Les limites de l'appui des partenaires bilatéraux

Une dizaine d'Etats ont une représentation diplomatique ou consulaire aux Comores avec résidence ou des bureaux à Moroni. Il s'agit des consulats de Madagascar, Corée, Inde, Espagne, Maurice et des Ambassades de France, Lybie, Chine, Afrique du Sud (MIREX, 2010) auxquelles il faut ajouter le Bureau ouvert à Moroni par l'Ambassade des Etats – Unis aux Comores avec résidence à Madagascar. Trois pays seulement ont ouvert des consulats à Ndzuwani : France, Italie (consulat honoraire) et Madagascar. Seule la France a prévue un cadre de coopération décentralisée. Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Moroni joue un rôle de facilitateur pour les collectivités tant françaises que comoriennes.

En janvier 2013, une douzaine de collectivités françaises sont en prospection, ont initié ou signé des partenariats avec des collectivités territoriales comoriennes dont deux concernent Ndzuwani : une pour le gouvernorat et une autre pour la commune de Ouani.

Figure 1 : Coopération décentralisée française aux Comores en janvier 2013



Source : Données du terrain<sup>2</sup>

Il n'y a pas encore un programme spécifique pour stimuler la coopération décentralisée entre les deux pays mais deux instruments de coopération peuvent aider au développement de la coopération décentralisée entre la France et les Comores : le codéveloppement et la coopération régionale. Depuis 2003, La Réunion et Mayotte sont dotées d'un Fonds de Coopération Régionale par le Ministère français de l'Outre - Mer (Ambassade de France, 2011). L'Union des Comores est l'un des pays vers

<sup>2</sup> Graphique établie à partir des informations données par M. Pierre Laye, Conseiller de Coopération au SCAC de l'Ambassade de France à Moroni le 11 février 2013 (voir Annexe 1, page 50).

qui cette coopération est destinée. Ces fonds s'adressent aux organisations présentes à Mayotte et à La Réunion et capables de mener un projet international avec un partenaire dans le pays destinataire.

Depuis 2007, un Programme Franco-Comorien de Codéveloppement (PFCC) existe entre les deux pays. Il a pour vocation « d'accompagner et d'intensifier les actions menées par les Comoriens établis en France en faveur du développement de leur pays d'origine ». L'action du programme s'inscrit à travers 3 composantes opérationnelles : le soutien aux associations de migrants comoriens dans leurs initiatives en faveur du développement local de chaque île de l'Union ; la mobilisation de la diaspora hautement qualifiée ; l'accompagnement des initiatives économiques des migrants comoriens dans leur pays d'origine. Entre 2007 et 2010, le Programme a financé 48 projets dont 33 projets de développement local, parmi lesquels 10 à Ndzuwani (PFCC, 2011).

### 1.2.2 La faiblesse de l'appui des partenaires multilatéraux

Quatre organisations internationales ont des représentations aux Comores avec résidence à Moroni : la Ligue des Etats Arabes, l'Union Africaine, l'Organisation des Nations Unies, et l'Union Européenne. Seules ces deux dernières mènent d'importants programmes de coopérations pour le développement.

A travers le 9<sup>ème</sup> Fond Européen de Développement (FED), l'Union Européenne a soutenu un Programme de Coopération Décentralisée (PCD) d'un montant total de 10,25 millions d'euro. Il a commencé en septembre 2007 et il est clôturé en septembre 2012. Son appui concernait quatre axes prioritaires : la décentralisation politique et territoriale ; les organisations de la société civile et la bonne gouvernance ; le développement local ; la gestion des déchets solides (PCD, 2009). Contrairement à ce que son nom laisse croire, le PCD n'avait pas pour vocation à appuyer les collectivités locales comoriennes, les Îles et les Communes, à développer une coopération internationale. Le PCD doit plutôt ce nom à la nature des acteurs éligibles à ses subventions : les acteurs non étatiques.

Le Système des Nations – Unies (SNU) travaillent avec quatre agences résidentes (PNUD, OMS, UNFPA, UNICEF) et quatorze agences non-résidentes (SNU - COMORES). En 2010, le PNUD a soutenu un projet d'Appui au développement des collectivités décentralisées en Union des Comores. D'un montant global de 300 000 dollars américains, le projet est clôturé en décembre 2012. Parmi ses principaux résultats, il y a une étude sur la "coopération intercommunale et décentralisée".

En définitif, il y a eu peu, pour ne pas dire quasiment pas, d'actions des partenaires multilatéraux pour soutenir spécifiquement la coopération décentralisée. Les quelques projets menés concernent plus le processus de décentralisation en soi que tout autre aspect lié à l'action des collectivités locales.

## 1.3 Les limites de la politique anjouanaise de coopération décentralisée

Pour comprendre la politique anjouanaise de coopération décentralisée, nous analyserons l'action successive des trois chefs de l'Exécutif que Ndzuwani a connu ces douze dernières années : Mohamed Bacar, Moussa Toybou et Anissi Chamsidine.

### 1.3.1 La coopération décentralisée sous Mohammed Bacar (2002 – 2008)

Après l'adoption par referendum de la constitution comorienne en décembre 2001, à l'instar des autres îles, Ndzuwani adopta sa constitution en mars 2002. Celle-ci est largement inspirée de la constitution de l'Etat de Ndzuwani durant la sécession. En juin 2002, les élections portent au pouvoir un colonel : Mohamed Bacar. Lors de la formation de son premier cabinet, le Président de Ndzuwani (c'est le titre que porta le Chef de l'Exécutif de l'île jusqu'en mai 2009, les Commissaires actuels portant le titre de

Ministre), avait pris une « décision très remarquée de nommer un ministre d'Etat chargé de la Coopération, de la Francophonie et des Relations avec les Institutions de l'Union des Comores » (Afrique Express, 2002)<sup>3</sup>.

Le premier acte majeur de la coopération internationale à Ndzuwani remonte sans doute en octobre 2002. Ce mois là, le Maire de Mutsamudu est admis en tant que membre à l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) lors de sa XXIIème session tenue à Beyrouth au Liban. C'est une première pour les autorités locales comoriennes.

Le premier accord de coopération d'une collectivité locale anjouanaise remonte, quant à lui, à 2004. Cette année là, le 27 novembre, la Commune de Barakani officialisa un jumelage avec la Commune de La Possession sur l'île de La Réunion<sup>4</sup>. C'est sans doute le fruit des efforts de Mohammed Bacar car il est natif de cette petite commune. Depuis, rien. Cela est sans doute dû à la crise institutionnelle que traversa l'Île. En effet, durant le mandat de Mohamed Bacar, les relations entre le gouvernement fédéral et l'Île de Ndzuwani sont caractérisées par de profonds conflits de compétences. Les conséquences de la mauvaise gestion de ces conflits sont regrettables puisque Ndzuwani se conduisait comme un Etat souverain dans l'Union. Il y a eu plusieurs critiques durant cette période et on a même parlé d'une "Union à deux vitesses".

La situation s'est empirée lorsque l'Armée Nationale du Développement (AND) est chassée de Ndzuwani à coup de roquettes par les Forces de la Gendarmerie d'Anjouan (FGA). Au terme de son mandat, Mohamed Bacar profite de l'occasion pour se maintenir au pouvoir par le biais des FGA à l'issue d'une élection présidentielle organisée le 10 juin 2007 mais non reconnue par le Gouvernement fédéral et la communauté internationale. Sa gestion autoritaire, voire dictatoriale, de l'Île lui vaudra d'être délogé militairement en mars 2008 à la suite d'une intervention militaire de l'AND appuyée par des troupes de l'Union Africaine en mars 2008 : c'est l'opération dite "Démocratie aux Comores".

### 1.3.2 La coopération décentralisée sous Moussa Toybou (2008 – 2011)

Moussa Toybou est arrivé au pouvoir à Ndzuwani en septembre 2008. Deux mois après son élection, le deuxième Président de l'Île appela à une coopération décentralisée avec Maoré (V.M., 2008). Cette Île comorienne sous domination française est séparée de Ndzuwani de seulement 70 km. Sa volonté était de trouver une façon d'encadrer les flux migratoire via la traversée « clandestine », non autorisée et très dangereuse, de beaucoup d'Anjouanais vers cette île. En effet, ce bras de mer est devenu le plus grand cimetière marin du monde avec 15 000 morts depuis 1995 (RFI, 2012), date à partir de laquelle un visa est exigé par les autorités françaises pour les ressortissants des autres îles comoriennes. Le nombre de personnes en situation irrégulière est estimé à environ « de 45 000 à 60 000 personnes, sur une population totale comprise entre 165 000 et 200 000 personnes » (Assemblée Nationale, 2006). Il s'agit là essentiellement de Comoriens des autres Îles dont une écrasante majorité d'Anjouanais. Mais la volonté de Moussa Toybou n'aboutira pas à grande chose face à l'impasse du dialogue politique entre les gouvernements comorien et français sur la question de Maoré.

---

<sup>3</sup> Comores. Remaniement gouvernemental à Anjouan <http://www.afrique-express.com/archive/AUSTRALE/comores/comorespol/258remaniementgouverneme.htm> Consulté le 31 janvier 2013.

<sup>4</sup>Coopération décentralisée : La Possession / Barakani [http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet\\_id=47821](http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet_id=47821) Consulté le 31 janvier 2013

Un événement majeur marquera les îles autonomes, et, partant, la coopération décentralisée. Il s'agit de la révision constitutionnelle du 17 mai 2009. Jusqu'à cette date, la Constitution, en son article 9, avait prévue trois niveaux de compétences entre l'Etat fédéral et les Îles autonomes. L'intention expresse des fondateurs de l'Union comorienne était de garantir une grande liberté d'action aux îles : l'Union disposait d'une compétence d'attribution limitée (Relations extérieures, Défense extérieure, Nationalité, Monnaie, Symboles nationaux et Religion). Les Îles autonomes disposaient de la compétence de droit commun et entre les deux, il était prévu un domaine de compétences partagées entre l'Union et les îles. Désormais, le nouvel article 9 prévoit que la compétence de droit commun appartient à l'Union, il n'y a plus de compétences partagées et les îles disposent d'une compétence d'attribution très limitée (police urbaine et rurale ; administration des collectivités locales ; santé de base ; enseignement de base et professionnelle ; développement local ; aménagement du territoire). Les îles sont obligées de revoir toutes leurs actions de coopération décentralisées.

La restructuration des Communes est l'autre événement qui aura marqué la coopération décentralisée sous le mandat de Moussa Toybou. Par la délibération N°10-003/C.I.A.A. du 23 février 2010 portant Organisation des Communes à Ndzuwani, le nombre des communes anjouanaises passe de 33 à 12. Du coup les petites communes sont intégrées dans un ensemble beaucoup plus grand. C'est ainsi que la commune de Barakani est intégrée dans la commune de Ouani. L'opérationnalisation de la coopération entre Barakani et La Possession est de nouveau fragilisée.

Conséquemment à la révision constitutionnelle de 2009, des élections présidentielles et gubernorales sont organisées en décembre 2010. Candidat à sa propre succession, Moussa Toybou n'est pas réélu. Il quitte le pouvoir en mai 2011 sans parvenir à aucun accord de coopération décentralisé.

### 1.3.3 La coopération décentralisée sous Anissi Chamsidine (depuis 2011)

Elu en décembre 2010, Anissi Chamsidine entre en fonction le 26 mai 2011. Quand il arrive au pouvoir, il hérite d'un climat politique apaisé, d'une alternance politique réussie et de bonnes relations entre le gouvernement fédéral et le Gouvernorat de Ndzuwani. Il est très tôt de dresser l'état de l'action du Gouverneur Anissi Chamsidine en matière de coopération décentralisée. Mais, il y a plusieurs signes encourageants.

D'abord, deux mois après sa prise de fonction, trois lois sur la décentralisation sont promulguées par le Chef de l'Etat en juillet 2011 : la loi sur l'organisation territoriale, la loi sur le scrutin communal et la loi portant Décentralisation aux Comores. Ces textes constituent le socle juridique du processus de restructuration administrative issu de la révision constitutionnelle de mai 2009. Le législateur a créé cinquante – quatre communes aux Comores dont vingt à Ndzuwani, soit huit de plus. Cela déstabilise encore une fois la carte communale. Par ailleurs, les textes restent silencieux sur la possibilité pour les communes de mener des actions de coopération décentralisée. De deux choses l'une : soit c'est une omission du législateur ; soit c'est une reconnaissance implicite qu'il revient à chaque Île Autonome de régler la coopération internationale des communes dont elle a constitutionnellement la charge d'administrer. Les Îles semblent pencher pour cette deuxième hypothèse.

Cinq mois après sa prise de fonction, Anissi Chamsidine manifeste l'intérêt qu'il porte à la coopération décentralisée en édictant l'arrêté n° 011 – 58/Gouv/I.A.N. du 29 novembre 2011 portant Création, Mission et Organisation de la Direction de la Coopération Décentralisée et de la Promotion des Communes (D.C.D.P.C). Jusqu'à là, la direction existait mais son existence ne reposait sur aucun texte réglementaire ou délibératif.

Dirigée par un Directeur nommé par le Gouverneur, la DCDPC est composée :

- d'un Service de la Coopération Décentralisée et de la Diaspora ;
- d'un Service de Promotion et d'Encadrement des Communes ;
- d'un Secrétariat Commun.

La DCDPC s'occupe de la coopération décentralisée aussi bien du Gouvernorat que des communes. Elle est chargée, notamment, de « prospecter les partenaires extérieurs pour les encourager à soutenir (...) les efforts de développement de l'île entrepris par l'Exécutif de l'Île Autonome de Ndzuwani » (art. 4, al. 3) et de « déterminer (...) les besoins et les priorités des communes requérant l'aide des partenaires de la Coopération Décentralisée » (art. 4, al. 3).

Dans sa stratégie, le nouveau gouverneur vise à impliquer la diaspora dans la coopération décentralisée notamment pour aider le Gouvernorat à identifier les potentielles collectivités partenaires, à recueillir les informations voire à prendre les premiers contacts. Le 10 mars 2012, à Montreuil, lors de sa première visite officielle en France, il s'est adressé en ces termes à la diaspora anjouanaise de France :

« (...) Le pays s'est résolument engagé dans une politique de décentralisation qui a érigé les îles et les communes en acteurs de son développement, au même titre que l'Etat. (...) Je vous tends une main fraternelle et vous invite à vous joindre à nous, afin que nous puissions ensemble accomplir le devoir qui est le notre envers notre cher pays. Nous avons préparé le cadre pour l'action de la diaspora, en créant une structure chargée de la mobilisation et de la coordination de l'action de la diaspora. Il s'agit notamment de la direction de la coopération décentralisée et de la promotion des communes » (Chamsidine, 2012).

Le 23 mai 2012, à l'occasion du premier anniversaire de son accession au pouvoir, le Gouverneur a annoncé aux Anjouanais l'action qu'il mène : « J'ai lancé un processus d'ouverture de l'île à l'extérieur, avec les signatures annoncées de conventions de jumelage ou de coopération décentralisée avec des régions de France, de Maurice, de Turquie et du Maroc » (Wongo, 2012).

Le 15 février 2013, le Gouverneur Anissi Chamsidine a signé avec le Gouverneur de la Préfecture de Salé au Maroc le premier accord de coopération décentralisée du Gouvernorat de Ndzuwani<sup>5</sup>. L'association Agir Pour Anjouan (APA), animée par des étudiants anjouanais à Rabat, a joué un rôle significatif dans la conclusion de ce partenariat. La stratégie du nouveau gouverneur semble commencer à donner des fruits.

L'histoire des dix années de coopération décentralisée à Ndzuwani montre les difficultés de construire une coopération décentralisée continue et cohérente dans un Etat miné par une crise institutionnelle et l'instabilité politique.

#### 1.4 Questions et hypothèse de recherche

L'analyse des faiblesses de la coopération décentralisée à Ndzuwani soulève plusieurs questions qui vont guider notre étude : une question générale et une question spécifique de recherche. Nous avons formulé une hypothèse de recherche.

---

<sup>5</sup> <http://www.gouvernorat-anjouan.com/index.php/338-cooperation-entre-sale-maroc-et-anjouan>, consulté le 19 février 2013.

#### 1.4.1 Question générale de recherche

Notre question générale de recherche part d'un constat simple : depuis le 23 décembre 2001, les Îles comoriennes sont érigées en collectivités constitutionnelles autonomes et jouissent d'une autonomie administrative, financière et politique. Dix années après, la coopération décentralisée est, toutefois, restée très embryonnaire à Ndzuwani. Comment peut-on dynamiser la coopération décentralisée à Ndzuwani ?

#### 1.4.2 Question spécifique de recherche

Malgré la faible dynamique de la coopération décentralisée, les autorités locales affichent une certaine volonté politique de s'engager dans la coopération internationale. Notre question spécifique est de savoir quel était l'influence du système de gouvernance de la coopération mis en place par les autorités anjouanaises dans la faiblesse de la politique coopération décentralisée ?

#### 1.4.3 Hypothèse de recherche

En l'état actuel de situation de la coopération décentralisée à Ndzuwani, nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle la faiblesse de la coopération décentralisée s'explique par les lacunes intrinsèques de son cadre de gestion. Une gouvernance intelligente peut toutefois contribuer à l'essor de la coopération décentralisée. Par gouvernance intelligente, nous entendons un mode de gestion qui fait participer les autres acteurs locaux et intègre au moins cinq éléments : une planification, la mesure des performances, la qualité des ressources humaines, un système d'information et une technologie adaptée.

En définitive, nous retenons de ce chapitre que l'environnement institutionnel a considérablement pesé sur la faiblesse de la coopération décentralisée à Ndzuwani. Ni au niveau insulaire, ni au niveau central, le gouvernement comorien n'a mis en place aucune structure pour accompagner les îles dans l'exercice de cette compétence. Au niveau des partenaires au développement, seule la France a mis en place des services ou des programmes, quoique modestes, qui entrent dans le champ de la coopération décentralisée. Mais après, les autorités anjouanaise elles-mêmes sont les premières et uniques responsables de la conduite de la coopération décentralisée de l'île. Pour mieux situer l'analyse de cette problématique, une revue de littérature sur les différentes approches de gestion et de conduite de la coopération décentralisée s'impose.

## CHAPITRE 2 : LES APPROCHES D'ORGANISATION ET GESTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

La coopération décentralisée est devenue aujourd'hui une réalité dans les relations internationales et dans beaucoup de collectivités. Mais, cette réalité ne serait pas universelle aujourd'hui s'il n'y avait pas eu des autorités locales, des militants, femmes et hommes, qui ont imaginé les manières de faire. L'organisation et la gestion de la coopération décentralisée reste, néanmoins, une réalité peu connue.

Cette partie se propose de cerner la notion de coopération décentralisée et ses régimes juridiques. Elle se propose également de faire un état des différentes approches de coopération décentralisée, celles qui s'affirment aujourd'hui mais aussi les approches traditionnelles.

### 2.1. Les approches traditionnelles : les jumelages et leurs modes de gestion

Le jumelage est présenté comme la genèse de la coopération décentralisée. Nous allons voir ce qu'est cette notion et les modes de gestion qu'il véhicule.

#### 2.1.1. Le jumelage : qu'est-ce que c'est ?

Le jumelage est une forme de coopération qui recouvre plusieurs réalités. Il n'y a pas non plus de définition légale. En observant cette réalité, on peut définir le jumelage comme une relation d'amitié durable entre deux villes ou deux Communes. Une amitié qui mobilise citoyens, autorités et groupements des deux entités à travers des échanges et des actions définis d'un commun accord.

Cette forme de coopération internationale a plus d'un demi-siècle d'existence. Elle lie formellement pour la première fois des collectivités locales relevant d'Etats différents, apparaît au lendemain de la 2<sup>nd</sup>e Guerre Mondiale. Son développement s'inscrit en trois étapes qui donneront lieu à trois types de jumelage (Petiteville 1996). D'abord, ce que l'on a appelé, le "jumelage – réconciliation" : son objectif était le renforcement des liens entre les peuples des nations alliées entre elles ; mais aussi entre celles-ci et les nations vaincues. Ensuite, le « jumelage-compréhension » : son objectif était de promouvoir la compréhension mutuelle entre les peuples des blocs socialistes et capitalistes durant la guerre froide. Enfin, le « jumelage – coopération », né à la suite de la décolonisation de l'Afrique dans les années 60 et qui tire ses fondements dans les valeurs de solidarité à l'égard des pays en voie de développement. On peut dire qu'il s'agit respectivement de jumelages Nord – Nord, Nord – Est et Nord – Sud.

#### 2.1.2. Les modalités de gestion des jumelages

Comment agir dans le cadre d'un jumelage ? Plusieurs auteurs ont souligné la « dichotomie » entre gestion directe et gestion indirecte de la coopération internationale (Corella 2008).

Trois formules sont généralement envisagées dans la gestion des jumelages : la « mise en œuvre en interne », la « mise en œuvre en externe » et la « mise en œuvre par solution mixtes » (Laye 2011). Dans le premier cas, c'est la commune qui gère directement le jumelage par le biais d'un service de l'Administration municipale. On rencontre souvent cette formule dans les grandes communes et pour des actions de grande envergure.

Dans le second cas, la commune délègue la gestion du jumelage à une autre entité, généralement une association qui a l'expertise et les capacités d'assumer la gestion d'un projet international. La délégation peut être ponctuelle au coup par coup, tout comme elle peut être basée sur un partenariat stable de longue durée avec une base contractuelle.

La solution mixte, la plus envisagée, est le recours au "Comité de jumelage". Il s'agit d'une structure associative regroupant la commune et les acteurs locaux et qui a pour objectif d'animer le jumelage, assurer sa promotion et coordonner les initiatives prises dans le cadre du partenariat. Selon les situations, il peut y avoir un comité pour tous les jumelages ou un comité pour chaque jumelage. On rencontre souvent cette formule dans les petites villes.

Quelque soit la formule adoptée, la commune reste responsable de la coopération. D'où l'importance de formaliser les missions du service en charge du partenariat et de passer une convention claire entre la commune et l'entité qu'elle entend déléguer la gestion du partenariat y compris le comité de jumelage (Journal des Maires 2009).

## 2.2. Coopération décentralisée : des conceptions et des régimes juridiques variés

La coopération décentralisée a d'abord été un phénomène interne aux Etats avant de devenir mondial. Nous verrons successivement les conceptions que les Etats et les organisations internationales ont de cette notion. Son régime juridique demeure, toutefois, une affaire étatique.

### 2.2.1. Les principales conceptions étatiques

La coopération décentralisée est aujourd'hui une réalité reconnue dans les relations internationales et son champ d'action recouvre pratiquement les grands domaines du développement et des échanges. Pour autant, il n'y a pas de définition universelle et acceptée par tous pour désigner cette réalité. Pour cause, cette coopération ne diffère de la coopération classique interétatique que par ses acteurs à savoir les acteurs non-étatiques. Or, il y a une multitude d'acteurs mobilisés tant au niveau local qu'au niveau national voire international. Du coup, chaque pays a sa propre conception de la coopération décentralisée. Nous nous proposons de faire un tour d'horizon avec les conceptions d'Etats en Europe en Afrique et en Amérique du Nord : France, Mali, Sénégal, Espagne, Canada.

#### - La conception française

C'est en France où l'expression « coopération décentralisée » est consacrée juridiquement pour la première fois en 1985 par une circulaire du Premier Ministre ; la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République dont le titre IV s'intitulait "De la coopération décentralisée" en fait une consécration législative. Cette coopération est définie comme « l'ensemble des actions de coopération internationales menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités » (Gallet 2005). Ce type de coopération n'est donc reconnu légalement qu'aux collectivités territoriales décentralisées que sont les Communes, les Régions, les Départements ainsi que leurs groupements et services publics. Ces mêmes collectivités ne doivent mener cette coopération qu'avec d'autres collectivités étrangères de même type. Les relations qu'entretiennent les associations françaises de solidarité internationales avec des collectivités étrangères n'entrent pas dans ce cadre ; sauf si elles agissent en tant que mandataire d'une collectivité territoriale française.

#### - La conception malienne

Le Mali est l'un des premiers pays africains à se doter d'une législation sur la coopération décentralisée<sup>6</sup>. La loi dégage une vision proche de la conception française de la coopération décentralisée en ce sens que celle-ci est exclusivement le fait des collectivités territoriales et

---

<sup>6</sup> La loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996.

uniquement entre collectivités territoriales. Par contre, sa spécificité vient du fait qu'elle est non seulement une relation entre collectivités maliennes et collectivités d'un autre Etat (article 27) mais aussi une relation entre collectivités maliennes elles - mêmes.

Cette conception s'explique par le fait que la coopération décentralisée est envisagée dans le pays comme « un des éléments de la stratégie globale de renforcement des capacités des Collectivités Territoriales » et « un levier qui conforte la décentralisation »<sup>7</sup>.

- La conception sénégalaise

Dans d'autres pays comme le Sénégal, par contre, la coopération décentralisée ne se limite pas à une tête – à – tête entre collectivités territoriales. L'article 17 du Code des collectivités locales précise que « les collectivités locales peuvent, dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec les collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement »<sup>8</sup>. Il s'agit là sans doute d'un choix stratégique dans un pays où la coopération décentralisée est intimement liée avec le développement local : elle devient un moyen d'attirer le maximum de partenaires et de mobiliser tous les acteurs du développement local.

- La conception espagnole

Pour Parada et Zamora, en Espagne, « on entend par coopération décentralisée, ce que réalisent les autorités locales (Municipalités, Provinces, Cabildos, Conseils insulaires), les organisations supramunicipales (Intercommunalités, Fédérations des municipalités et des Fonds municipaux de coopération) et les Gouvernements régionaux » (Parada et Zamora 2005). Mais, en même temps qu'elle s'inspire de la conception française comme on le voit, la conception espagnole de la coopération décentralisée la dépasse. Elle s'en inspire car elle est reconnue aux collectivités locales. Mais, cette coopération met en action également pratiquement tous les acteurs infra-étatiques et parapublics y compris les universités. Du coup, le terme consacré est « coopération au développement », c'est-à-dire l'ensemble des ressources et compétences que l'Espagne met à disposition de l'humanité pour échanger et contribuer au progrès partout dans le monde. De là est née toute une terminologie et une catégorisation pour désigner chaque type de coopération en fonction des acteurs engagés.

Une étude la Délégation à l'Action extérieure des collectivités locales du Ministère français des Affaires Etrangères (DAECL - MAE 2001) distingue trois dimensions de la « coopération au développement » :

- « coopération décentralisée » pour désigner les relations Nord-Sud ;
- « coopération internationale » pour désigner les relations Nord-Nord ;
- « coopération non gouvernementale » pour désigner les relations entre les ONG.

Une des spécificités de cette coopération décentralisée, donc Nord – Sud, c'est qu'elle est marquée par la mutualisation des moyens à travers la création de fonds communs entre plusieurs collectivités pour financer leurs actions de coopération. Le Fond Andaloux des Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI) en est un exemple.

---

<sup>7</sup> Association des Municipalités du Mali et Direction Nationale des Collectivités Territoriales, *Guide la Coopération décentralisée au Mali*, Bamako, 2001

<sup>8</sup> Direction de la Coopération décentralisée, *Guide du Partenariat de la coopération décentralisée, avec les collectivités locales, au Sénégal*, Dakar, 2009, p.14

- La conception canadienne

Au Canada, le concept de coopération décentralisée n'apparaît pas dans la terminologie administrative. La coopération internationale est considérée comme une compétence réservée au gouvernement fédéral. Cela ne signifie pas non plus que les collectivités locales canadiennes ne sont pas en relation avec d'autres collectivités à l'étranger. Dans ce cas, on parle plutôt de « coopération municipale à l'échelle internationale » (Proulx et Favreau 2008). La Fédération Canadienne des Municipalités coordonne l'essentielle de cette action. Elle a élaboré un guide à l'usage des collectivités. La « coopération municipale » y est expliquée comme une formule intermédiaire à la fois du jumelage et de la coopération décentralisée à la française.

“Unlike twinnings or sister city agreements, which are cultural relationships, Municipal Partnerships focus on technical assistance in specific areas. A Municipal Partnership is formed for the purpose of implementing a series of Partnership Projects” (FCM 2004, 3).

Cette formule n'est pas le propre des municipalités canadiennes car le terme désigne aussi les relations de même genre dans les autres échelons de collectivités territoriales.

2.2.2. La conception des organisations internationales

Beaucoup d'institutions internationales appuient les actions de coopération décentralisée. C'est le cas de l'Union Européenne avec ses Programmes de Coopération Décentralisée ou le Système des Nations Unies avec l'Initiative ART (Appui aux Réseaux Territoriaux et thématique pour la coopération au développement humain) piloté par le PNUD. Les organisations internationales ont une conception très extensive de la coopération décentralisée. L'Union Européenne, par exemple, conçoit la coopération décentralisée comme tout partenariat au développement qui lie des acteurs non étatiques. Elle a même établie une liste de ces acteurs : pouvoirs publics locaux, organisations non gouvernementales, groupements professionnels et groupes d'initiatives locaux, coopératives, syndicats, organisations de femmes ou de jeunes, institutions d'enseignement et de recherche, églises et toutes associations non gouvernementales susceptibles d'apporter leur contribution au développement<sup>9</sup>. Sans doute, cette approche est dictée par une vision pragmatique de la gestion du développement.

Pour l'Observatoire de la Coopération Décentralisée Union Européenne – Amérique Latine, la coopération décentralisée est « l'ensemble des initiatives officielles de coopération au développement qui, sous le leadership des autorités locales, tâchent de stimuler les capacités des acteurs territoriaux et promouvoir un développement plus participatif » (Zapata-Garesche 2008). Il s'agit là sans doute de l'une des tentatives les plus intéressantes de définition de la notion de coopération décentralisée, une notion derrière laquelle se dissimule une variété extraordinaire de régimes juridiques.

2.2.3. Une variété de régimes juridiques

Reconnaître à des collectivités infra-étatiques le droit de conduire des relations internationales apparaît indéniablement comme une exception à la souveraineté internationale des Etats (Gallet 2005). La conduite des relations internationales est traditionnellement perçue comme l'un des pouvoirs régaliens de tout Etat, l'Etat étant traditionnellement le seul sujet du droit international (Kelsen 1932). Dans un

---

<sup>9</sup> Article 3 du Règlement (CE) N° 1659/98 du Conseil de l'Union Européenne du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée.

contexte d'internationalisation du local et de partenariat mondial pour le développement, chaque Etat définit le cadre juridique dans lequel s'exerce cette exception qu'il accorde à ses collectivités.

- Le cadre juridique français

Sur le portail internet France Diplomatie, le Gouvernement français rappelle le cadre juridique mis en place pour « rendre plus sûr les actions de coopération décentralisée »<sup>10</sup>. Il apparaît clairement que la coopération décentralisée n'est ni une obligation ni une compétence exclusive, c'est une liberté limitée. Les acteurs de cette coopération ne doivent agir que dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de l'Etat. A l'exception des collectivités d'outre-mer dans certaines conditions, en principe, aucune convention ne peut être passée entre une collectivité locale française avec un Etat étranger (Code général des collectivités territoriales, art. L. 1115-5)<sup>11</sup>.

En plus, les acteurs de cette coopération doivent respecter les principes généraux du droit public français et notamment ne pas porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale, au respect des intérêts de la Nation et de la diplomatie française, au principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, à la liberté du commerce et de l'industrie.

La conduite de la coopération décentralisée est soumise également au contrôle de tutelle exercé sur la collectivité concernée. A ce titre, les actions menées doivent obéir aux règles du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire<sup>12</sup>. Ce contrôle a la particularité de s'exercer a posteriori.

- Les autres pays de l'Union Européenne

Une étude comparée de la coopération décentralisée dans les pays de l'Union Européenne (DAECL - MAE, 2001) montre que dans la plus part des pays membres de l'Union Européenne, il n'y a aucun « contrôle de légalité » exercée par les autorités de tutelle sur les actions de coopération décentralisée menées par les collectivités locales. C'est le cas en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Irlande, au Portugal ou encore en Ecosse. Les acteurs contrôlent eux – mêmes le processus de conception, d'exécution des actions de la coopération décentralisée voir même l'efficacité de leurs projets.

En revanche, certains Etats utilisent d'autres mécanismes pour s'assurer de la bonne conduite de l'action internationale des collectivités : l'évaluation des programmes en Suède, le contrôle budgétaire en Espagne ou encore un contrôle d'opportunité au Royaume Uni.

- Le Togo

Beaucoup d'Etats d'Afrique francophone se sont largement inspirée du cadre juridique français. Au Togo par exemple, pour permettre un contrôle de tutelle effective, une convention de coopération

---

<sup>10</sup>MAE, *Action extérieure des collectivités territoriales. Définition et contexte juridique*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/colonne-droite-21470/textes-de-referance-21678/article/definition-et-contexte-juridique> Consulté le 29 janvier 2013.

<sup>11</sup> Code général des collectivités territoriales (France).

<sup>12</sup> Horizons Solidaires, *Coopération décentralisée : historique, définition et repères juridiques*. <http://www.horizons-solidaires.org/documents%20PDF/Docs%20ressources/th%E9matiques/Coop%E9ration%20d%E9centralis%E9e/Cadre%20de%20la%20coop%E9ration%20d%E9centralis%E9e.pdf> Consulté le 29 janvier 2013.

n'entre en vigueur que 30 jours après sa transmission au Représentant de l'Etat<sup>13</sup>. Cela signifie que si l'Etat ne s'y oppose pas durant ce délai, la convention est réputée légale et donc exécutoire.

- Le Maroc

Au Maroc, la loi prévoit un cadre juridique spécifique en fonction du statut des collectivités locales : commune, province ou préfecture et région. Pour les Communes, c'est la loi 78.00 portant Charte Communale qui organise la coopération et les échanges internationaux des communes. L'article 42 introduit un contrôle a priori de l'action internationale : les délibérations du conseil communal portant sur des accords de coopération décentralisée et de jumelage sont soumises à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle.

La même formule est prévue pour les provinces et les préfectures par la loi 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales en son article 36. Toutefois, l'article 59 précise que la convention n'est « exécutoire » qu'après cette approbation. Cela signifie qu'il faut que nécessairement que l'autorité de tutelle s'est prononcée positivement sur l'action envisagée pour que l'action soit envisagée.

Pour les régions, un processus dit de « régionalisation avancée » est en cours. Mais, en l'état actuel de la législation, la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la Région ne lui reconnaît pas explicitement la compétence de nouer des accords internationaux. Il s'agit là sans doute d'une omission car dans la pratique les régions marocaines sont engagées dans des actions de coopération internationale. Pour cela, elles utilisent les instruments juridiques prévus pour les communes et les préfectures.

2.3. La démarche de coopération décentralisée : une réalité multi-faciale

La démarche de coopération décentralisée présente plusieurs facettes : elle est de plus en plus multilatérale et aussi Sud – Sud. Toutefois, elle reste avant tout un engagement des acteurs partenaires.

2.3.1. Un engagement essentiellement bilatéral

La coopération décentralisée se base sur un partenariat entre deux acteurs dont l'un au moins est un sujet de droit public. Cet engagement véhicule des implications juridiques et budgétaires. A cet effet, il doit satisfaire aux obligations réglementaires requises par les droits positifs respectifs des deux partenaires. Dans chaque pays, le système juridique a prévu un cadre qui permet à chaque collectivité de circonscrire sa responsabilité et celle de son partenaire. Le caractère bilatéral de l'action envisagée ne doit souffrir d'aucune ambiguïté.

Dans le système français, la Commission Nationale de Coopération décentralisée (CNCD) précise que deux actes marquent l'engagement solennel et durable de la collectivité (CNCD 2004, 63 - 64) :

- Une convention de coopération

Pour qu'une relation décentralisée naisse, la relation doit être formalisée. L'instrument juridique approprié est la convention. Il peut s'agir d'un accord cadre qui ouvre la voie à d'autres conventions ultérieures tout comme cela peut être une convention très précise sur des actions déterminées.

---

<sup>13</sup> Article 20 de la Loi n°2007 – 011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo.

La convention est signée par l'autorité habilitée à représenter la collectivité conformément au statut de la collectivité. Généralement, c'est l'organe exécutif qui a cette compétence. Par exemple, le Maire pour une commune ou le Président pour une Région.

- Une approbation de la convention de coopération

La validité de l'accord est soumise à son approbation par l'organe délibérant de la collectivité. C'est cette approbation qui donne à la convention sa valeur juridique. Par exemple, l'approbation relève de la compétence du Conseil Municipal pour le cas d'une commune ou du Conseil Régional pour le cas d'une Région.

### 2.3.2. La coopération décentralisée : une démarche de plus en plus multilatérale

Si l'engagement à l'international reste une liberté propre de chaque collectivité, si la coopération décentralisée repose bien sur une base bilatérale, la démarche pour trouver un partenaire et mener des actions s'inscrit de plus en plus dans une dimension multilatérale. Ce phénomène s'explique par la montée en puissance du travail en réseau (Gallet 2005, 67). Deux faits remarquables contribuent à l'essor de ce que l'on appelé le « multilatéralisme local ». Le premier élément est la création d'organisations mondiales de gouvernements locaux. La fusion de l'International United Local Authorities (IULA) et de la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), pour créer en 2004 Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), a considérablement contribué à l'internationalisation de l'action de la coopération décentralisée.

Le second élément est l'effort de coordination des actions de coopération décentralisée aussi bien au Nord qu'au Sud. Partout, les collectivités locales, les Etats et les structures d'appui à la coopération décentralisée initient des cadres de concertation et d'échange. Cette volonté n'est pas étrangère à la quête d'efficacité de l'aide prônée par les institutions internationales. La création du FAMSI est une illustration de ces efforts. Cette organisation de « mutualisation » des fonds engagés dans l'action internationale « 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 » (Rocat 2008, 13).

Par les effets conjugués de ces deux éléments, la coopération décentralisée a changée le visage des relations internationales. A coté des Etats, «les collectivités locales s'affirment en tant que pouvoir politique et institutionnel sur la scène des relations internationales. C'est un phénomène mondial» (Nicolet 2007, 24). Beaucoup y voient une autre diplomatie, parallèle ou complémentaire, à celle des Etats.

### 2.3.3. La coopération décentralisée n'est plus un tête-à-tête Nord – Sud

Les relations de coopération décentralisée ne se limitent plus aux relations entre collectivités du Nord et collectivités du Sud. On n'est plus seulement dans une approche « donneur – bénéficiaire ». Cette nouvelle réalité découle de l'évolution de la coopération décentralisée (B. Husson 2005) telle que le tableau 1 nous l'indique.

Tableau 1 : Phases d'évolution et de positionnement des coopérations décentralisées

Approche humanitaire	Multiplication des échanges Approche développement	Appui à la structuration de la collectivité partenaire
Origine		
Renforcement		
	Consolidation	

Source: (B. Husson 2005, 63)

L'évolution de la coopération décentralisée s'inscrit dans trois grandes phases. Son analyse permet de mieux comprendre les relations nouvelles auxquelles les collectivités locales se mettent à construire et à chercher l'expertise où qu'elle se trouve. A l'origine, c'était une approche purement humanitaire. Par la suite, avec la multiplication des échanges la relation est entrée dans une phase de renforcement qui a commencé à intégrer une approche de développement. La dernière phase fait entrer la relation dans une nouvelle ère marquée par l'appui à la structuration de la collectivité partenaire : la consolidation. La première et la deuxième phase sont des relations de type Nord – Sud voire Nord - Est. La troisième phase intègre une dimension partenariale forte qui n'est pas guidée exclusivement par la logique « donneur – bénéficiaire ». Elle inaugure une relation fondée sur un vrai partenariat gagnant – gagnant. Elle a sans doute une dimension Sud – Sud, Nord – Nord ou triangulaire.

#### 2.4. L'essor d'approches nouvelles de gestion de la coopération décentralisée

Avec la multiplication des acteurs et la quête d'efficacité, plusieurs approches nouvelles de gestion de la coopération décentralisée émergent. Si l'approche stratégique tend à s'affirmer un peu partout, c'est parce que la coopération décentralisée est aussi envisagée comme le moteur d'une coopération de territoire à territoire et s'impose comme une composante centrale de la politique publique territoriale des collectivités locales. Dans les relations Nord – Sud, elle s'impose aussi comme une forme alternative d'aide au développement.

##### 2.4.1. La coopération décentralisée, une autre forme d'aide au développement

Dans les relations Nord – Sud, la coopération décentralisée est envisagée comme de l'aide publique au développement au même titre que l'aide qu'apportent les Etats du Nord à ceux du Sud. Ici, cette aide publique vise le développement local. Toutefois, la relation entre coopération décentralisée et développement local n'a toujours pas fait l'unanimité chez les auteurs. Depuis les années 1980, il y a une littérature abondante sur le développement local et différentes disciplines des sciences sociales et humaines se sont intéressées au sujet. En essayant de cerner les contours de cette notion, certains auteurs ont abouti à une conclusion très intéressante : les territoires ne sont pas simplement le produit des dynamiques économiques externes, ils deviennent eux-mêmes des éléments structurants de l'économie et de la société avec leur diversité et leurs multiples dimensions (Prevost 2001).

Par contre, d'autres auteurs, qui se sont intéressés au « processus » de ce type de développement, trouvent qu'il s'agit là d'une nouvelle opportunité pour les pays en développement puisque ce développement résulte d'une dynamique entre plusieurs acteurs, privés et publics, sous le leadership d'une certaine gouvernance locale (Leloup 2003).

D'autres auteurs encore ont soutenu qu'un développement local durable se fonde d'abord sur les acteurs locaux (d'Aquino 2002). D'Aquino a montré qu'avoir une dynamique de développement local implique trois hypothèses : le principe d'« endogénéité des dynamiques locales », le principe de « permanence de la démarche de planification », le « caractère normalement ascendant d'une planification continue ». L'étude de plusieurs initiatives de développement local dans l'expérience française a mis en exergue la nécessité d'une mobilisation soutenue des acteurs qui agissent sur le territoire, laquelle mobilisation doit être institutionnalisée et aboutir à une formalisation des modes de coopération (Teisserenc 1994).

Et c'est au nom de cette coopération que dans les pays du Sud, la coopération décentralisée a ainsi été envisagée comme un des instruments pour financer le développement local. Cela a amené d'autres auteurs à soutenir que les collectivités locales jouent un rôle déterminant dans le développement local du fait de leur proximité avec les citoyens et de leurs capacités internationales. Ils préconisent alors de « revoir les institutions et les pratiques » afin d'intégrer cette donnée (Gibbins 2001).

#### 2.4.2. La coopération décentralisée : une composante de la politique territoriale

Les actions de coopération décentralisée naissent souvent d'initiatives éparses. Dans bien de cas, ces actions se réalisent un peu en marge de la politique territoriale globale. Pour faciliter « la reconnaissance de la politique de coopération décentralisée comme politique publique à part entière », l'Association des Départements de France propose à ses membres deux grandes mesures (Barincou et de Reviere 2008, 42) :

- Faciliter l'ancrage territorial de la politique de coopération décentralisée

Pour faciliter son ancrage territorial, il faut d'abord que la coopération décentralisée apparaisse dans les documents de politique générale de la collectivité. En d'autres termes, il faut qu'un titre des plans de développement communaux ou régionaux soit consacré à la coopération décentralisée. Ainsi, la coopération devient une partie intégrante de la politique locale. Cette technique permet une gestion intégrée de la coopération en ce sens qu'elle s'inscrit dans la planification globale des collectivités.

- Réduire la distance hiérarchique

La deuxième mesure proposée est de réduire la distance hiérarchique entre l'équipe dirigeante de la collectivité et les techniciens en charge de la coopération décentralisée. L'idée est de nommer un Vice-Président en charge des Relations Internationales et de la Coopération Décentralisée et d'associer les élus de l'opposition dans la conduite de la coopération.

#### 2.4.3. De la coopération inter-collectivités à la coopération territoriale

Le dynamisme de la coopération décentralisée dépend du nombre d'acteurs impliqués. Là où le dynamisme est le plus marqué, la collectivité territoriale joue également un rôle de leadership dans le cadre d'une véritable coopération de « territoire à territoire ». Pour qu'un projet international ait un effet démultiplicateur, il est indispensable qu'il mobilise les acteurs locaux (B. Husson 1989, 69). A plusieurs égards, il apparaît clairement que les collectivités locales sont les mieux placées pour mobiliser les acteurs du territoire dans une perspective de coopération décentralisée (Lezart 2008). Car, en réalité, « la mobilisation d'un réseau d'acteurs est une des raisons d'être de la coopération décentralisée » (Barincou et de Reviere 2008, 53).

La politique de coopération mobilisera et obtiendra du succès si elle permet aux acteurs locaux (communautés locales, universités, secteur privé, ONG, autres collectivités locales) et aux citoyens de s'identifier et de se reconnaître dans la démarche. Pour cela, les autorités locales doivent inscrire leur action dans une gouvernance démocratique qui respecte la « triade de C » (Compréhension – Collaboration – Critique) : expliquer les enjeux aux acteurs, travailler avec eux et adopter une démarche critique (Corella 2008, 157).

La mise en place de mécanismes de concertation et de participation permet aux citoyens d'être intimement associés au projet : être consultés de la conception à la mise en œuvre et être informés en temps réel de son évolution (Zapata-Garesche 2008).

#### 2.4.4. L'affirmation de l'approche stratégique en coopération décentralisée

Traditionnellement, les actions réalisées dans le cadre de la coopération décentralisée obéissent à une culture de projet. Deux hypothèses sont possibles : soit une collectivité réalise de façon ponctuelle une activité avec une collectivité partenaire, soit l'action de la collectivité résulte d'une réponse à un appel d'un organisme international. Dans les deux cas, l'action est guidée par la disponibilité des financements sans nécessairement être en lien avec une priorité locale préalablement identifiée.

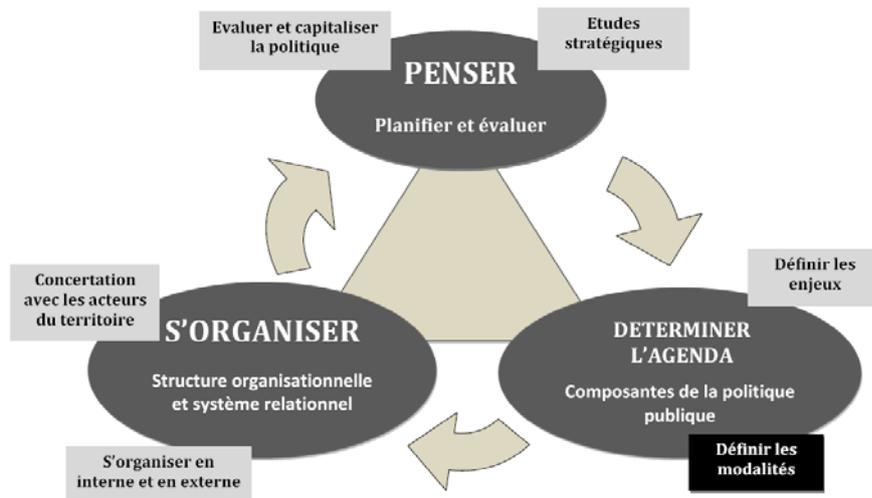
Depuis quelques années, on assiste à l'émergence d'une planification de l'action internationale des collectivités locales. Dans un contexte de raréfaction des ressources, les Etats et les ONG encouragent les autorités locales à intégrer une dimension qualitative à leur action en adoptant des stratégies de coopération internationale. Sans doute, les collectivités espagnoles sont les pionnières en matière de planification stratégique de la coopération décentralisée.

« L'action extérieure d'un gouvernement local n'est pas simplement la somme de l'ensemble de ses relations avec l'étranger. Pour une internationalisation cohérente, effective et durable du gouvernement local, il est indispensable de se doter d'un cadre stratégique, s'appuyant sur une réflexion préalable à l'action. (...) »

« Presque tous les pouvoirs locaux ont une stratégie, même informelle, pour leur action au niveau local, mais rares sont ceux qui se sont dotés de programmes stratégiques en matière d'action internationale » (Zapata-Garesche 2008, 39).

Dans plusieurs pays, les structures d'appui à la coopération décentralisée ont fait le même constat. Pour palier au vide, les gouvernements et les associations des collectivités locales éditent des guides sur la planification stratégique de l'action internationale et organisent des formations à destination des acteurs locaux. Désormais, toute politique publique de coopération décentralisée doit s'inscrire dans un processus dynamique de planification, une boucle qui repose sur trois piliers fondamentaux avec d'autres éléments de base : penser la politique de coopération, arrêter un agenda et s'organiser pour la mettre en œuvre (Corella 2008). La Figure 2 ci-après nous montre ce processus.

Figure 2 : Eléments de base de la planification d'une politique de coopération décentralisée



Source : (Corella 2008, 79) (traduction libre de l'espagnol).

Dans plusieurs pays, notamment au Sud, les autorités locales commencent à doter leurs collectivités de documents de stratégie internationale. C'est le cas du Maroc où deux Régions, Tanger – Tétouan et L'Oriental, avec l'appui du Programme ART GOLD du PNUD et du Ministère de l'Intérieur, se sont dotées de "Lignes Directrices en appui à la stratégie de la Région pour la coopération internationale". L'objectif de ce type de démarche est d'avoir un document pour présenter à la coopération internationale « la région et ses provinces, ainsi que les axes prioritaires de développement social et économique les plus propices au bon fonctionnement de la coopération internationale et à l'atteinte des Objectifs du Millénaire » (Programme ART GOLD MAROC 2008 et 2011, 16).

En conclusion de ce chapitre, nous retenons que la coopération décentralisée est le prolongement naturel des jumelages traditionnels. Elle est généralement réglementée par les droits nationaux et de plus en plus reconnue et encouragée par les organisations internationales. Même si la démarche de coopération est de plus en plus multilatérale par son intégration dans un réseautage mondial des autorités et gouvernements locaux, le partenariat reste, quant à lui, le fruit d'un engagement essentiellement bilatéral entre deux acteurs. Dépassant le schéma classique d'aide au développement, la coopération décentralisée devient le moteur d'une coopération entre les deux territoires partenaires de sorte qu'elle constitue une composante centrale de la politique publique territoriale des collectivités locales. Cette nouvelle donne est consolidée par l'affirmation des approches managériales stratégiques dans la conduite de cette coopération. Notre méthodologie d'étude nous permettra de connaître ce qu'il en est à Ndzuwani.

### CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Notre méthodologie repose sur deux volets : une recherche empirique qualitative et les constats tirés de nos observations durant notre stage d'insertion professionnelle.

#### 3.1. Une recherche empirique essentiellement qualitative

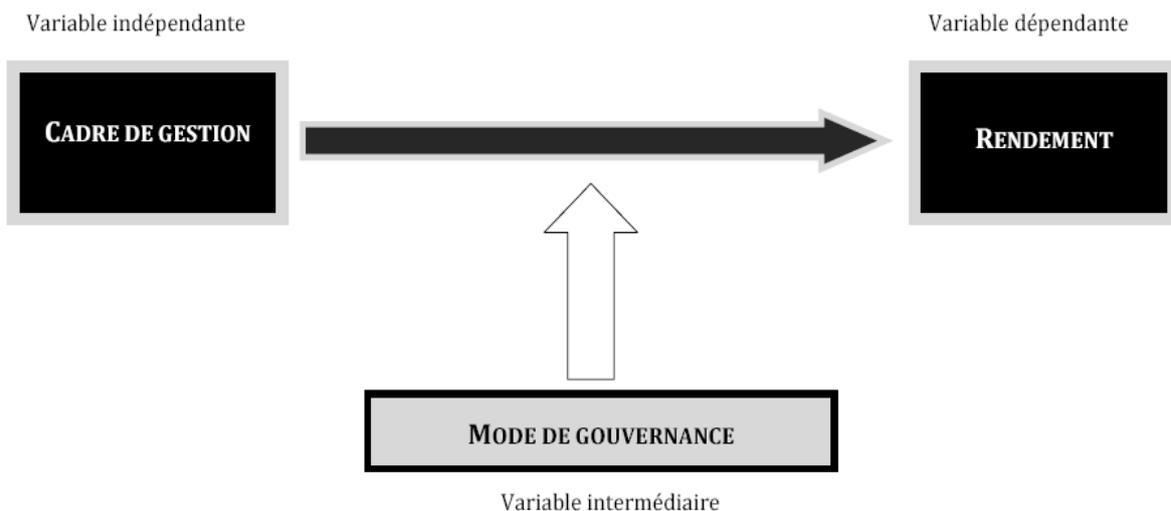
Nous avons opté pour une approche qualitative dans cette étude. Nous avons défini un cadre théorique, arrêté son cadre opératoire, identifié notre échantillonnage ainsi que les instruments de collecte des données.

##### 3.1.1. Cadre théorique

A travers notre étude, nous allons observer trois variables :

- Une variable indépendante, le cadre de gestion de la coopération décentralisée ;
- Une variable dépendante, le rendement de la coopération décentralisée ;
- Une variable intermédiaire, le mode de gouvernance de la coopération décentralisée.

Figure 3 : Les variables du cadre théorique



Par cadre de gestion, nous entendons les structures et les outils développés pour la gestion de la coopération décentralisée. Par mode de gouvernance, nous entendons la façon dont les décisions concernant la coopération décentralisées sont prises notamment l'inclusion de différents acteurs et leur coordination (Redonto-Toronjo 2007). Par rendement, nous entendons les résultats obtenus par l'action de la coopération décentralisée.

##### 3.1.2. Cadre opératoire

Pour chaque variable, nous identifions un certain nombre d'indicateurs objectivement vérifiables :

- Pour le « cadre de gestion »

Nous analysons l'organisation et les instruments de la coopération, les ressources mobilisées pour l'action de la coopération et la distance hiérarchique dans le service.

- Pour le « rendement de la coopération »

Nous étudions l'ancienneté de la coopération, le nombre d'accords signés et de projets réalisés, le nombre de partenaires, les types de partenariats (projet ponctuel ou accord de partenariat global) dans la coopération décentralisée.

- Pour le « mode de gouvernance »

Nous observerons les acteurs mobilisés, l'existence de lignes directrices claires, la participation des citoyens, le degré de participation des autres acteurs locaux, le système de suivi – évaluation de l'action de la coopération décentralisée.

### 3.1.3. Echantillonnage et échelle de mesure

Les Comores comptent 57 collectivités locales : 3 îles autonomes et 54 communes. Les communes ne sont pas entièrement opérationnelles. Travaillant à Ndzuwani nous-mêmes, notre étude porte sur la coopération décentralisée menée par le Gouvernorat de l'Île Autonome de Ndzuwani. Pour les besoins de l'étude, les données des Gouvernorats de Ngazidja et de Mwali sont envisagées comme des éléments de comparaison pour affiner la rigueur de l'analyse.

Considérant le caractère interdisciplinaire de notre objet d'étude, nous nous proposons de n'exclure aucun type d'échelle de mesure durant notre recherche : l'échelle nominale, l'échelle ordinale, l'échelle d'intervalle et l'échelle de rapport.

### 3.1.4. Instruments de collecte de données

Nous avons retenu, de prime abord, la technique documentaire pour collecter les données. Il s'agit de récolter et trier des informations tirées des documents scientifiques tels que textes, ouvrages, thèses, revues et articles. La Bibliothèque Universitaire de l'Université Senghor est notre principal centre de documentation. Nous avons également fréquenté la Bibliothèque d'Alexandrie et la Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université Abdelmalek Essaadi de Tanger durant notre stage au Maroc. L'investigation consiste également en une recherche en ligne via les moteurs de recherche généralistes (Google et Yahoo) ou spécialisés (CAIRN INFO et REF DOC).

La recherche documentaire est complétée par quelques entretiens téléphoniques et des échanges de courriels avec les responsables en charge de la coopération décentralisée à Ndzuwani, Mwali et à Ngazidja. Un questionnaire mis en ligne a servi également à récolter les données. Le questionnaire est intitulé : « L'état de la coopération décentralisée aux Comores : les Gouvernorats ». Il est destiné aux responsables des services en charge de la coopération décentralisée dans les trois îles. L'idée est de parvenir à faire une analyse comparée des moyens mis en place et les résultats obtenus en matière de coopération décentralisée. Le questionnaire (reproduit reproduit dans le tableau 2 ci-après) est développé à partir de Google Drive. Il est consultable sur le lien suivant : <https://docs.google.com/spreadsheets/viewform?fromEmail=true&formkey=dHdNV3p4dnBKTjFhZjh1Y1VUS2NJSVE6MQ>

La Direction de la Coopération Décentralisée de Ndzuwani n'a pas renseignée directement le questionnaire. Par contre nous avons des échanges de courriers électroniques avec le Secrétariat Particulier du Gouverneur et les documents nécessaires sont mis à notre disposition. Le Directeur de la Coopération Décentralisée de Ngazidja a répondu directement à notre questionnaire. Pour Mwali, nous avons eu des échanges téléphoniques et de courriers électroniques avec l'Administrateur Principal de la Coopération ; il n'a presque fourni aucune donnée.

Tableau 2 : Questionnaire sur l'état de la coopération décentralisée aux Comores

QUESTION	EXPLICATION EVENTUELLE / CHOIX	REPONSE
Veillez indiquer votre Gouvernorat	Mwali, Ndzuwani ou Ngazidja	
Quelle est la dénomination officielle de la Direction en charge de la Coopération Décentralisée de votre Gouvernorat ?		
Veillez indiquer les coordonnées de la Direction de la Coopération Décentralisée :	Veillez préciser notamment : téléphone fixe, Fax, adresse postale, adresse électronique, site Internet	
La Direction de la Coopération Décentralisée de votre Gouvernorat est rattachée à quelle structure ?	Commissariat, Directement au Gouverneur ou Autre (à préciser)	
La Direction de la Coopération est composée de combien de personnes ?	Moins de 5 personnes, Entre 5 et 10 personnes, Entre 10 et 15 personnes, Plus de 15 personnes	
En 2012, quel a été le montant du budget de fonctionnement de votre Direction ?	Le montant en franc comorien	
Comment votre Direction est-elle organisée ? (Cadre organique ou organigramme)	Veillez décrire brièvement l'organisation de la Direction et/ou envoyer le cadre organique ou l'organigramme au mail indiqué ci-haut	
Depuis quand date le premier accord de coopération de votre Gouvernorat ? Avec quelle collectivité ?		
Combien d'accords de coopération décentralisée sont conclus par votre Gouvernorat ?		
Citez la ou les Collectivités (et leurs pays) avec qui votre Gouvernorat est en relation :		

Laquelle ou lesquelles de ces collectivités ont-elles accréditées des représentants auprès de votre Gouvernorat ?		
Votre Gouvernorat a-t-il accrédité des représentants auprès de collectivités étrangères ?		
Si OUI, auprès de quelles collectivités?		
Quels projets votre Gouvernorat a-t-il mené dans le cadre de la coopération décentralisée les cinq dernières années ?	Veillez juste préciser l'intitulé du projet, l'année, la durée et la localité concernée.	
Quel est le montant global des financements issus de cette coopération ?	En francs comoriens	
Quel est le montant global des financements que le Gouvernorat a mis dans la réalisation de ces projets ?	En francs comoriens	
Quel est votre degré de satisfaction par rapport au niveau actuel de la coopération décentralisée de votre Gouvernorat ?	De 1 (Pas du tout satisfait) à 5 (Très bien satisfait)	
Qu'est-ce qui limite le développement de la coopération décentralisée de votre Gouvernorat ?	La faiblesse des moyens matériel et financiers de votre Direction; La difficulté de contacter des partenaires à l'étranger; L'absence d'une politique insulaire de coopération; L'absence de soutien de la part du Gouvernement fédéral Le manque de ressources humaines de votre Direction; Autre (à préciser)	
Quelles sont les actions prioritaires à mener pour améliorer la coopération décentralisée de votre Gouvernorat ?	Veillez citer au moins deux actions.	
Personne qui a rempli le formulaire	Veillez indiquer : nom, prénom, fonction, e-mail.	

### 3.2. Les apports du stage de mise en situation professionnelle

Le stage de mise en situation professionnelle que nous avons effectué, du 2 mai au 14 septembre au Maroc, nous a permis de voir et vivre beaucoup de réalité en lien direct avec notre objet d'étude. Nous présentons ici, successivement, l'organisme stagiaire, nos attentes par rapport à ce stage, les activités qui nous ont été confiées, les difficultés rencontrées.

#### 3.2.1. L'organisme stagiaire : le Programme ART GOLD du PNUD – Maroc

Le Programme ART GOLD du PNUD – Maroc fait partie de l'Initiative ART (Appui aux Réseaux Territoriaux et Thématiques de Développement Humain) lancée en novembre 2004 par le PNUD, l'UNESCO, l'OMS, l'UNIFEM et l'UNOPS pour contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. L'idée est de promouvoir un nouveau multilatéralisme à travers lequel, tout en continuant à travailler avec les Gouvernements, le Système des Nations Unies privilégie la participation active des collectivités locales et des acteurs sociaux du Sud et du Nord.

Le Programme ART GOLD Maroc, lancé en 2007 par le PNUD Maroc, vise à renforcer le rôle des collectivités locales marocaines afin de coordonner les actions de la coopération internationale dans leurs territoires en appui aux politiques nationales et aux processus locaux en cours. Il est lancé dans deux régions pilotes : Tanger – Tétouan et l'Oriental. Dans chacune de ces deux régions, le PNUD a déployé une Equipe Régionale d'Appui (ERA) au Conseil Régional.

Le stage est effectué auprès de l'Equipe Régionale d'Appui de Tanger – Tétouan (ERA TT) qui siège à la Maison du Développement (MDD) du Conseil Régional de Tanger – Tétouan, sous la supervision du Responsable Technique de la Région de Tanger – Tétouan. La MDD est un pilier central dans la méthodologie d'intervention du Programme ART GOLD. Elle constitue un espace de concertation et de coordination de la coopération internationale et sert de siège à la Plateforme Régionale de Coordination de la Coopération Internationale (PRCCI).

Pour mieux nous acquitter de notre mission, il était mis à notre disposition toute la logistique nécessaire pour garantir un environnement de travail confortable et agréable. Le bureau de travail est bien équipé : la climatisation permet de travailler dans une région où les températures peuvent être assez élevées, les fournitures et consommables bureautiques pour assurer de bonnes conditions de matérielles, des armoires pour classer les dossiers, une ligne téléphonique et de télécopie pour faciliter les contacts et le suivi des dossiers, etc. Un poste de travail individuel nous était également alloué. Il s'agissait d'une table de bureau, d'un ordinateur de bureau et d'une imprimante. L'ordinateur est connecté à l'Internet haut débit et au serveur du Programme pour faciliter le travail en réseau.

#### 3.2.2. Les missions confiées et les tâches effectuées

On nous avait confié quatre grandes missions : assurer le secrétariat de l'Equipe Régionale d'Appui, participer activement aux réunions de l'équipe, animer la MDD et contribuer à la gestion des projets.

##### ➤ Assurer le secrétariat de l'ERA de Tanger-Tétouan

Notre première tâche était d'assurer les travaux de secrétariat de l'Equipe Régionale d'Appui. A ce titre, plusieurs activités étaient sous notre responsabilité :

- Etablir les propositions de comptes-rendus de toutes les réunions auxquelles nous prenons part ;

- Photographier et éventuellement filmer les activités organisées par le Programme ART GOLD ou auxquelles il participe ;
  - Mettre à jour la fiche mensuelle des activités organisées à la MDD
  - Contribuer à la préparation des missions d'échange des partenaires locaux à l'étranger et inversement contribuer à l'organisation des rencontres avec les missions étrangères à la MDD en contactant les invités et en contribuant à arrêter l'agenda ;
  - Réceptionner et classer les courriers arrivés ;
  - Rédiger les propositions de correspondance officielles et en assurer le suivi ;
  - Etablir les ordres de mission de l'ERA TT
  - Assurer le suivi des dossiers avec les partenaires soit par téléphonique soit par courriel électronique.
- Participer activement aux réunions de l'Equipe

En tant que membre de l'Equipe Régionale d'Appui, nous avons participé à plusieurs réunions de travail. Cela a beaucoup facilité notre intégration afin d'être opérationnel le plus tôt possible.

- Des réunions de la PRCCI

Nous avons pris part à trois grandes réunions de la PRCCI. Il s'agit d'un espace de concertation entre les acteurs de la coopération décentralisée qui interviennent dans la Région. L'animation de la PRCCI est assurée par une Coordinatrice, une élue membre du Conseil Régional. Les membres de la PRCCI sont regroupés dans des commissions thématiques appelées "Groupes de Travail". La première réunion à laquelle nous avons pris part regroupait les membres du Groupe de Travail "Développement Economique Local" le mardi 03 juillet 2012. La réunion était axée sur *l'économie sociale et solidaire*. Trois points étaient abordés : présentation d'un projet de Promotion des micro-entreprises rurales dans le Nord du Maroc ; présentation du projet de Mise en œuvre d'une Politique Régionale d'Economie Sociale et Solidaire (PRESS) dans la Région ; réflexion sur la mise en place de mécanismes de coordination dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

Le jeudi 26 Juillet 2012, j'ai pris part à une réunion du Groupe de Travail "Gouvernance et Décentralisation". Elle portait sur l'étude et la validation de deux projets d'appui à l'opérationnalisation de deux réseaux de villes de la région : « Appui à la mise en place du Réseau des Villes Stratégique » et « Appui à la mise en place du Réseau des Médinas Fortifiées ».

Le vendredi 11 mai, nous avons pris part à une réunion du Groupe de Travail "Environnement". Il s'agissait d'un « Atelier de consultation régionale en vue de Rio + 20 ». Cet atelier avait quatre objectifs principaux : soutenir la préparation de la participation du Maroc au Sommet de Rio +20 ; évaluer les contributions des acteurs du développement de la Région de Tanger Tétouan au développement durable ; identifier les bonnes pratiques développées sur ce territoire en matière de développement durable ; recenser une série de recommandations à émettre lors du Sommet Rio+20.

- Participation à une réunion d'équipe du Programme

L'équipe du Programme ART GOLD du PNUD – Maroc s'est réunie à l'hôtel Sofitel à Rabat, le mercredi 18 juillet 2012, sous la direction de Cristino Pedraza Lopez, Conseiller Technique Principal du Programme, pour sa réunion semestrielle. Il y avait trois points à l'ordre du jour : présentation de la Vision stratégique 2012 – 2103 ; présentation des résultats du Programme au niveau national ; présentation des résultats du Programme au niveau régional.

- Participation au 3<sup>ème</sup> Forum du réseau AN^MAR à Tanger

Les 29 et 30 mai 2012 a lieu à l'Hôtel Rif Al Andalus le 3<sup>ème</sup> Forum du réseau AN^MAR avec pour thème "Processus de décentralisation et de coopération décentralisée : l'expérience marocaine et andalouse". AN^MAR (ANdalousie^MARoc) est un réseau de coopération décentralisée entre collectivités locales marocaines et andalouses. C'est est une initiative du FAMSIS, au Maroc pour contribuer à la création d'un cadre commun d'action. Le Forum était également l'occasion pour les collectivités membres de dégager des stratégies en vu de la 4<sup>ème</sup> Rencontre de la CGLU qui aura lieu à Rabat en 2013 et de la 2<sup>ème</sup> Rencontre des Collectivités Locales Maroc - Union Européenne.

Dans toutes ces rencontres, nous avons joué un rôle dans l'organisation de l'activité. Ces réunions ont été une opportunité pour nous de vivre, de l'intérieur, le travail du Programme ART GOLD et des instruments qui soutiennent son action.

- Animation de la Maison du Développement

L'une des grandes responsabilités qui nous incombait était de contribuer activement à l'animation de la Maison du Développement. Cela consiste à réaliser ou à contribuer à la réalisation de plusieurs activités : des réunions, des conférences ou également accueillir des visiteurs et les renseigner. En trois mois, il s'est tenu une dizaine de réunions à la MDD, soit un rythme soutenu d'à peu près un rendez-vous par semaine. Il s'agissait souvent de réunions de suivi technique des projets auxquelles nous établissons les comptes rendus.

Durant la même période, plusieurs rencontres ont lieu notamment, deux rendez-vous auxquels nous avons eu l'opportunité d'y prendre part :

- Le Journée d'Information sur le Volontariat organisé le 25 juin en partenariat avec le Collectif Marocain du Volontariat (CMV), le CMV étant disposé à mobiliser des volontaires dans le cadre de projets de coopération décentralisée ;
- Une conférence de présentation de la Fondation de l'Office Chérifien du Phosphate (Fondation OCP) avec les acteurs locaux, la Fondation ayant une ligne de subvention de projets dans le cadre de la Coopération Sud-Sud<sup>14</sup>.

Rendre vivant la MDD, c'est également être disponible à recevoir et à informer les visiteurs sur le développement local et la coopération. En trois mois, nous avons reçus :

- la visite du Responsable ART GOLD Albanie et planifier quatre rencontres dans le cadre de sa mission d'échange en juin ;
- la visite d'une doctorante libano-américaine et celle d'un doctorant franco-marocain.

Enfin, l'animation de la MDD c'est également assurer une visibilité de la MDD en ligne. A ce titre, nous avons la responsabilité d'effectuer les mises à jour régulières de la page Facebook de la MDD. Nous avons également contribué à la rédaction de l'étude de cas "Maison du Développement" de Tanger - Tétouan pour les publications "Gestion des connaissances" du PNUD.

---

<sup>14</sup> <http://www.ocpgroup.ma/entreprise-responsable/engagement-global/fondation-ocp>

➤ Appui à la conception et au suivi des projets

La dernière catégorie de mission que nous avons eu à réaliser, et non la moindre, a trait à la gestion de projet. Notre travail consistait à :

- Contribuer à la finalisation des dossiers d'appui des projets

Dans ce cadre, nous avons contribué à la finalisation du processus d'appui à l'opérationnalisation de la mise en place du Réseau des Médinas Fortifiées (RMF) et du Réseau des Villes Stratégiques (RVS). Le premier réunit les médinas de la région et le second, les communes ayant des plans stratégiques de développement. A cet effet, nous avons établi des Fiches projet de ces deux réseaux et contribué à l'évaluation des capacités des associations porteuses de ces deux projets.

- Contribuer à l'implantation de projet international dans la région

Nous avons notamment participé à des réunions avec les acteurs locaux marocains en vue de l'opérationnalisation d'un projet mené par l'ARC LATIN, une organisation de coopération décentralisée entre gouvernements locaux de trois pays méditerranéens (France, Espagne, Italie), le MED NET JOB.

- Contribuer aux missions d'échanges d'élus locaux marocains

Nous avons notamment établi, sur la base de leurs plans de développement communaux respectifs, un Document de synthèse des domaines de coopération potentiels entre cinq Villes Stratégiques de la Région Tanger - Tétouan et quatre villes catalanes en vue d'une mission d'échange en Espagne.

- Contribuer à la gestion du suivi des projets avec les partenaires.

Nous avons également comme tâche de contribuer à la gestion du suivi des projets subventionnés par le Programme ART GOLD en termes d'analyse et d'archivage des dossiers des rapports de suivi envoyés par les bénéficiaires des projets. A ce titre, nous avons proposé un outil d'évaluation notamment des Plans Communaux de Développement dont la conception a été appuyée par le Programme ART GOLD et la DGCL.

### 3.2.3. Difficultés rencontrées et solutions apportées

Durant le stage, nous étions confrontés à quelques difficultés plutôt d'ordre pratique. D'abord, par rapport à l'adaptation au lieu de stage. Tanger est une ville soumise à un climat instable et atypique. Il fait également beaucoup de vent. Toutefois, le lieu de stage est situé dans un bâtiment très confortable et bien équipé en matière de climatisation. Cela nous a permis de nous adapter en douceur.

Ensuite, au niveau du rythme de travail. Au début du stage, nous avions du mal à nous imaginer une amplitude journalière de travail étalé sur huit heures. Les trois premières semaines paraissaient trop longues. Et puis, grâce au rythme de travail non routinier, venir au bureau était devenu un plaisir. Et souvent, nous étions le dernier à partir.

Il y avait, enfin, le travail collaboratif en ligne. Au début, nous avions du mal à suivre les flots de courriels que nous recevions et faire le tri entre les courriers professionnels et les courriers personnels dans la boîte de courriel. Nous avons dû créer un dossier spécial pour les courriers professionnels. Cette technique nous a permis de mieux nous organiser pour pouvoir participer pleinement au travail collaboratif via les courriels.

#### 3.2.4. Les acquis à l'issue du stage

Le stage a été une expérience très instructive et nous a beaucoup apporté. D'abord, il nous a permis de connaître l'action du Système des Nations Unies dans la promotion de la coopération décentralisée. A travers l'expérience marocaine du Programme ART GOLD, nous pouvons nous prévaloir d'une connaissance de :

- Le processus d'introduction et d'adoption de l'Initiative ART du PNUD dans les pays qui le souhaitent et spécifiquement la démarche marocaine ;
- La méthodologie du Programme ART GOLD à travers le dispositif de pilotage et le rôle des différents acteurs
- La maîtrise du cycle de projet dans le Programme allant de l'idée au financement ;
- L'Initiative ART GOLD du PNUD en tant que bonne pratique de gouvernance territoriale et outil d'efficacité de l'aide au développement local.

Ensuite, le stage nous a permis de connaître le système de gestion de la Coopération Décentralisée dans une collectivité locale marocaine : la Région de Tanger – Tétouan. Nous pouvons mentionner la maîtrise de plusieurs éléments :

- Les outils d'aide à l'action de la coopération décentralisée notamment l'usage de planification stratégique ;
- Les techniques d'implication des acteurs locaux dans la politique et les actions de coopération décentralisée notamment l'approche participative ;
- Les approches de coordination des actions des partenaires de la coopération décentralisée notamment les techniques de concertation ;
- Le travail avec les autorités gouvernementales en matière de gestion de la coopération décentralisée notamment en matière de plaidoyer et de suivi des dossiers soumis au contrôle de tutelle ;

Enfin, le stage a été ainsi un cadre très intéressant pour notre travail. Il nous a permis :

- D'avoir un cadre d'observation très riche à travers la Maison du Développement et la PRCCI ;
- D'accéder à une riche documentation sur les expériences et les bonnes pratiques sur les thématiques en rapport avec notre sujet ;
- De nous entretenir, échanger et côtoyer des acteurs et des décideurs de premier plan qui œuvrent dans la coopération décentralisée.

En définitive, la méthodologie de l'étude est bâtie autour d'un cadre théorique comprenant trois variables : le cadre de gestion de la coopération décentralisée (variable indépendante), le rendement de la coopération décentralisée (variable dépendante) et le mode de gouvernance de la coopération décentralisée (variable intermédiaire). Pour collecter les données, nous avons utilisé la technique documentaire, des entretiens téléphoniques et des échanges de courriels avec les responsables en charge de la coopération décentralisée aux Comores. Les apports de notre stage au Programme ART GOLD au Maroc sont également intégrés dans cette étude. Les résultats sont analysés au prochain chapitre.

**CHAPITRE 4 :**  
**RESULTATS DE L'ETUDE ET PROPOSITIONS DE REFORMES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE**

Dans cette partie nous exposerons, d'abord, les résultats obtenus durant cette étude et en même temps les analyser. Ensuite, nous formulerons des propositions de reformes au regard de ces résultats. Enfin, nous ferons état de quelques mesures préalables pour que les réformes soient couronnées de succès.

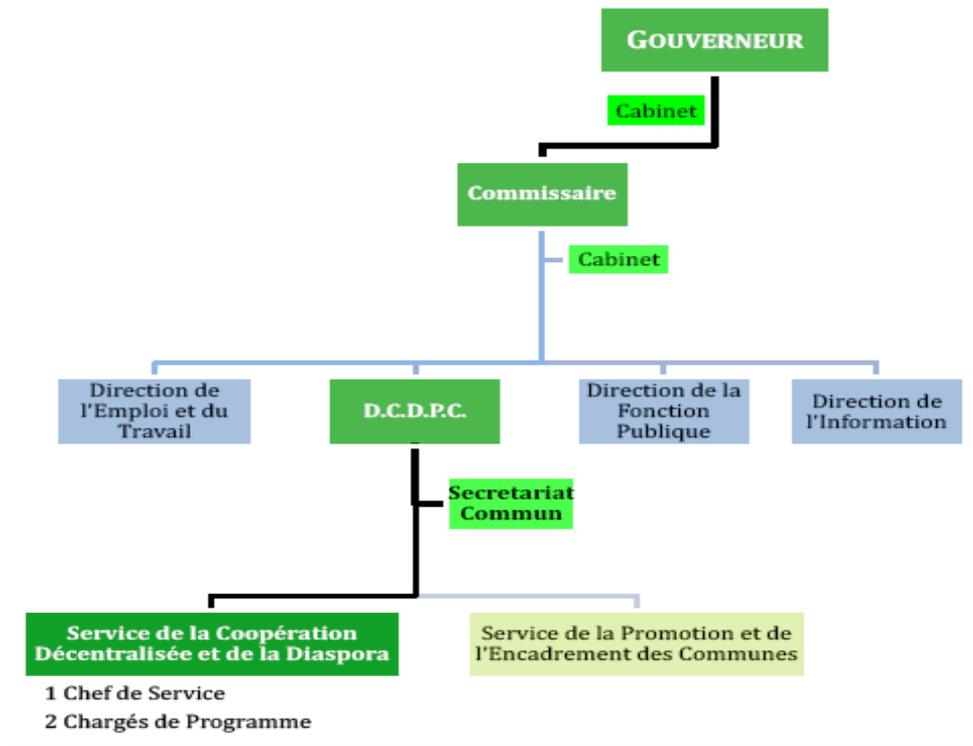
4.1. Présentation et analyse des résultats de la recherche

Les résultats présentés ici découlent à la fois de la recherche empirique que nous avons menée mais aussi de notre stage.

4.1.1. Un cadre de gestion inadapté à Ndzuwani

Les résultats de la recherche font apparaître un cadre inadapté pour la gestion de la coopération décentralisée à Ndzuwani. Pour aboutir à ce constat, nous avons d'abord établi un organigramme (Figure 4) de la coopération décentralisée à Ndzuwani pour voir sa cohérence intrinsèque.

Figure 4 : Organigramme de la coopération décentralisée à Ndzuwani



Source : Données du terrain<sup>15</sup>

Lorsque nous lisons cet organigramme, le premier constat que nous faisons est l'effectif très réduit affecté au service de la Coopération Décentralisée : un chef de service et deux chargés de programme. Le Directeur est également chargé de l'Administration de l'Encadrement et de la Promotion des Communes. Dans la pratique, le Directeur consacre beaucoup d'énergie à ce service qu'à celui de la coopération décentralisée. Il faut également noter que le personnel est peu qualifié pour les postes du service. Aucun des agents actuels n'a un background académique lié aux métiers de la coopération

<sup>15</sup> Figure établie sur la base du Cadre organique 2011 de l'Île Autonome de Ndzuwani et de l'arrêté portant Création, Mission et Organisation de la DCDPC.

décentralisée bien que cela soit exigé par les textes<sup>16</sup>. Toutefois, l'actuel Directeur de la Coopération Décentralisée fut Ministre dans le Coopération du Gouvernement de Ndzuwani en 2002.

L'autre élément est la distance hiérarchique entre la Direction de la coopération et le Gouverneur. Le Directeur est séparé du Gouverneur par trois hiérarchies intermédiaires alors qu'il a sous son autorité un chef de service secondé par des chargés de programme. S'agissant d'une collectivité locale où la gestion doit favoriser la participation, cette distance est très longue. Cela aboutit nécessairement à des difficultés de coordination avec le Gouverneur et l'absence d'un parfait mariage entre le leadership politique et le travail technique.

Pour mieux situer l'organisation de la coopération décentralisée anjouanaise, nous avons comparé quelques éléments de base du cadre de gestion de la coopération décentralisée avec Ngazidja et Mwali (Tableau 3).

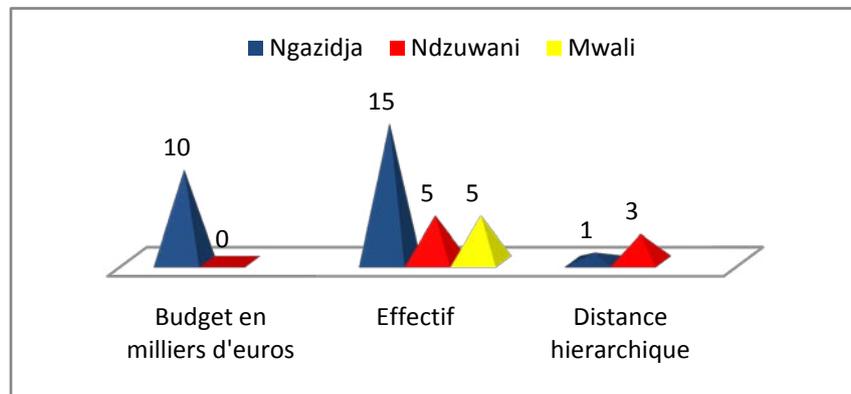
Tableau 3 : Structure de gestion de la coopération décentralisée à Ndzuwani, Mwali et Ngazidja

Île	Forme d'organisation du service	Autorité de Rattachement
Mwali	Administration	Commissariat
Ndzuwani	Direction	Commissariat
Ngazidja	Direction	Gouverneur

Source : Données du terrain<sup>17</sup>

Le Tableau 3 montre qu'à Ngazidja et à Ndzuwani, le service est érigé en Direction alors qu'à Mwali il n'a pas encore atteint ce niveau. Ce service est rattaché à un Commissariat à Ndzuwani et à Mwali alors qu'il est directement rattaché au Gouverneur à Ngazidja.

Figure 5 : Organisation et moyens de la coopération décentralisée



Sources : données du terrain<sup>18</sup>.

La figure 5 montre que la distance hiérarchique est moins marquée à Ngazidja où le Directeur de la Coopération Décentralisée n'a qu'un seul niveau intermédiaire avec le Gouverneur, son cabinet. Cette distance est très marquée à Ndzuwani où le Directeur est séparé du Gouverneur par trois niveaux

<sup>16</sup> Nous connaissons les membres du personnel pour avoir eu des relations professionnelles avec la Direction de la Coopération Décentralisée en 2010 – 2011.

<sup>17</sup> Tableau établi sur la base du questionnaire, du cadre organique 2011 de l'île de Ndzuwani, d'échanges de courriels et d'entretiens téléphoniques avec les services de coopération décentralisée

<sup>18</sup> Figure établie sur la base du questionnaire, du cadre organique 2011 de l'île de Ndzuwani, d'échanges de courriels et d'entretiens téléphoniques avec les services de coopération décentralisée

hiérarchiques intermédiaires : le cabinet de son commissaire, le commissaire et le cabinet du Gouverneur. Il semble ainsi qu'à Ngazidja, contrairement à Mwali et Ndzuwani, le Gouverneur a un accès rapproché avec le service technique de la coopération.

Ensuite, l'analyse peut aussi être portée au niveau des moyens. Au niveau des moyens humains, alors qu'à Ngazidja l'effectif alloué au service se situe entre 10 et 15 personnes, à Ndzuwani l'effectif représente moins de cinq personnes tout comme à Mwali. Au niveau des moyens financiers, alors qu'à Ngazidja un budget mensuel de 10 000 € (dix milles euros) est prévu pour le service, aucun budget fixe n'est alloué à Ndzuwani. Il apparaît ainsi que le Service de la coopération décentralisée ne dispose pas des moyens nécessaires pour ses missions à Ndzuwani.

#### 4.1.2. Une approche de coopération moins participative à Ndzuwani

Au-delà du cadre de gestion de la coopération, nous nous sommes intéressés aux modalités de gouvernance de l'action de la coopération décentralisée. Nous avons opté pour une analyse comparative entre les îles. Nous n'avons pas toutes les données pour Mwali. Le tableau 4 nous donne l'essentiel des résultats obtenus.

Tableau 4 : Système de gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani, Mwali et Ngazidja

Île	Existence de vision claire	Participation des citoyens	Participation d'autres acteurs locaux	Implication de la diaspora	Système de suivi – évaluation.	Communication et visibilité
Mwali	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible	Pas de site internet du Gouvernorat
Ndzuwani	Discours mais pas de vision formalisée dans un document politique	Non prévue	Association des Maires de Ndzuwani	Visite en France + Prise de contact avec des organisations de la diaspora	Il n'en existe pas	Site internet du Gouvernorat
Ngazidja	Discours + Existence d'un document portant "Coopération décentralisée en Ile Autonome de Ngazidja"	Non prévue	Conseil de l'Île, Association des Maires de Ngazidja Notabilité dans les grands événements et visites	Participation des organisations de la diaspora + Visite en France + Organisation d'assises en France	Il n'en existe pas	Site Internet du Gouvernorat

Source : Données du terrain<sup>19</sup>

D'abord, l'analyse porte au niveau de la manière dont la coopération est envisagée par le Gouvernorat. Aussi bien à Ndzuwani qu'à Ngazidja, la coopération décentralisée est un thème très présent dans les discours. La différence entre les deux îles tient au fait qu'à Ndzuwani les attentes liées à la coopération ne sont pas formalisées. A Ngazidja par contre, il existe un document, quoique perfectible, portant « Coopération décentralisée en Île Autonome de Ngazidja » où les attentes sont exprimées.

<sup>19</sup> Tableau établi à partir des informations fournies par les services en charge de la coopération décentralisée et de la recherche documentaire.

L'analyse porte, ensuite, sur la dimension participative de l'action de la coopération décentralisée à travers trois dimensions : les citoyens, les autres acteurs locaux et la diaspora. Au niveau des citoyens, il apparaît que, tout étant pas exclu, aucun mécanisme particulier n'est prévu pour une participation directe des citoyens aussi bien à Ndzuwani qu'à Ngazidja. Au niveau des acteurs locaux, à Ndzuwani seule l'Association des Maires de Ndzuwani semble associée à des démarches de coopération décentralisée notamment lors de la première visite du Gouverneur Anissi Chamsidine en France. A Ngazidja, le Conseil de l'Île, l'Association des Maires de Ngazidja, la notabilité sont associés notamment dans les grands événements et la prospection de partenariats à l'étranger. Au niveau de la diaspora, aussi bien à Ndzuwani qu'à Ngazidja, des actions sont posées pour l'impliquer dans la coopération décentralisée notamment des visites en France et des prises de contact avec des organisations de la diaspora. Mais à Ngazidja, la diaspora est déjà pleinement impliquée dans la démarche et le Gouvernorat a même organisé des Assises de la Diaspora en France les 24 et 25 novembre 2012 pour une coopération décentralisée plus efficace.

La recherche a porté, également, sur le système de suivi et évaluation de l'action de la coopération décentralisée. Il n'apparaît pas qu'un tel mécanisme existe, aussi bien à Ndzuwani qu'à Ngazidja.

La recherche a porté, enfin, sur la communication. A ce niveau, nous avons constaté que le gouvernorat de Mwali ne dispose pas de site internet. Par contre, les gouvernorats de Ndzuwani et Ngazidja disposent de portail web régulièrement mis à jour. Mais contrairement au site <http://www.gouvernorat-ngazidja.com> sur lequel la rubrique "Coopération" fournit un certain nombre d'informations, la rubrique dédiée à la coopération sur <http://www.gouvernorat-anjouan.com> affiche toujours une page vide.

#### 4.1.3. Une action de coopération à très faible rendement à Ndzuwani

Pour analyser le rendement de la coopération décentralisée, nous avons voulu comparer les résultats obtenus au niveau des trois îles. Le Tableau 5 représente ces résultats.

Tableau 5 : Rendement de la coopération décentralisée

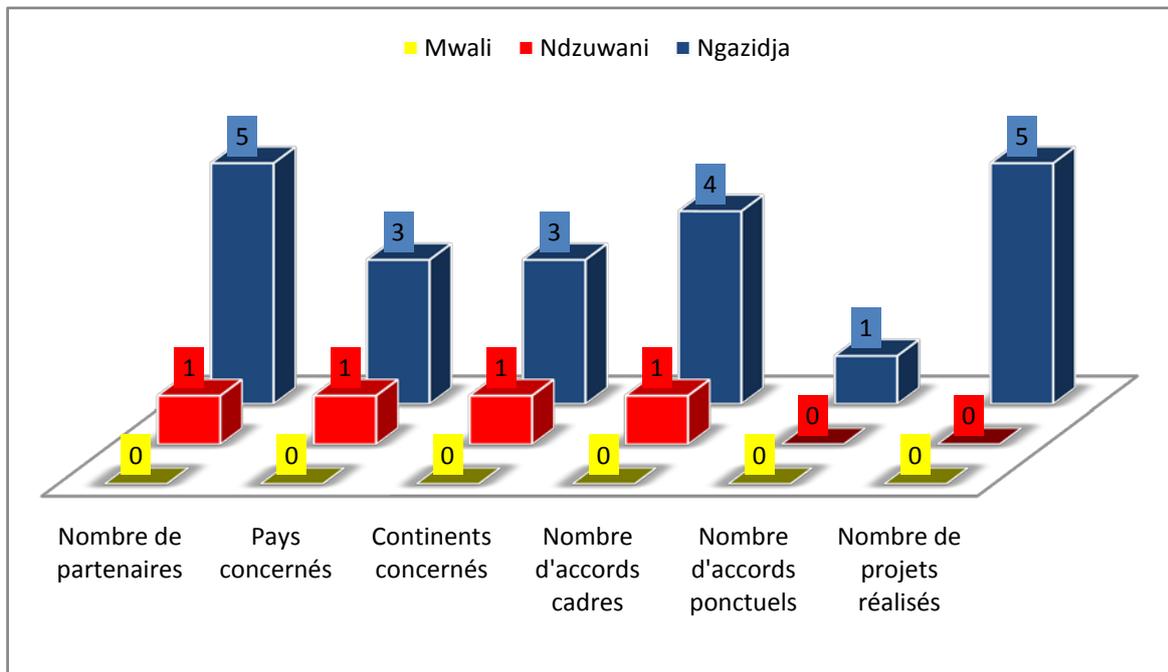
Île	Nombre de projets réalisés	Nombre de collectivités partenaires	Collectivités partenaires	Pays concernés	Date du premier accord	Types de partenariats
Mwali	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible	Information non disponible
Ndzuwani	0	1	Préfecture de Salé au Maroc	Négociation avec des collectivités française, turque, Marocaine et mauricienne.	16 février 2013	Accord cadre de partenariat
Ngazidja	3	5	Région PACA, Seine-Saint-Denis, la CUD (France), l'Etat fédéré de Ceara (Brésil) et la région de Khartoum (Soudan) <sup>20</sup>	Brésil, France, Soudan	2003 avec Khartoum et Mars 2004 avec la Région PACA	4 conventions de partenariat global et 1 de partenariat dans le cadre d'un projet

Source : Données du terrain

<sup>20</sup> PACA : Provence Alpes Cotes d'Azur / CUD : Communauté Urbaine de Dunkerque

Les informations tirées du tableau 5 nous ont permis d'établir quelques données chiffrées de la coopération décentralisée aux Comores en février 2013.

Figure 6 : Le rendement de la coopération décentralisée en chiffre



Source : Données du terrain

L'analyse croisée du tableau et du graphique est très intéressante. Le premier élément qui ressort du tableau, c'est l'absence d'information pour Mwali. Le Service de la Coopération Décentralisée n'a pas répondu à notre enquête. Et tout laisse croire qu'il n'y a pas encore de coopération décentralisée à Mwali aussi bien au niveau du Gouvernorat qu'au niveau des six communes de l'île.

Il ressort également qu'en dix ans, aucun projet de coopération décentralisée n'est réalisé à Ndzuwani et qu'un accord cadre de partenariat vient juste d'être signée entre avec la Préfecture de Salé au Maroc en février 2013. Des négociations sont en cours pour la signature prochaine de convention avec des régions de françaises, mauriciennes, turques et marocaines.

Dans la même période, à Ngazidja cinq partenariats sont noués avec des collectivités sur trois continents : Provence - Alpes - Cote d'Azur, Seine-Saint – Denis, Communauté Urbaine de Dunkerque en France, l'Etat fédéré de Ceara au Brésil et la région de Khartoum au Soudan. D'autres partenariats, notamment dans les pays arabes, sont en cours de négociation et trois grands projets sont réalisés. Cette coopération a débuté en 2003 avec Khartoum et en 2004 avec la Région PACA.

Il est difficile de ne pas faire le parallèle entre les moyens mis en œuvre (4.1.1), le mode de gouvernance (4.1.2) et les résultats obtenus par les Îles autonomes : il est évident que le rendement de la coopération décentralisée est fonction à la fois des moyens mobilisés et de la gouvernance.

#### 4.1.4. Les enseignements tirés de l'expérience ART GOLD à Tanger – Tétouan

L'intervention du Programme ART GOLD dans la Région de Tanger – Tétouan avait trois objectifs spécifiques parmi lesquels « le renforcement des capacités locales et de la décentralisation à travers la

formation des élus et l'appui à l'action internationale du Conseil Régional »<sup>21</sup>. En cinq ans (2007 – 2012), le programme a permis de mobiliser près d'une cinquantaine de partenaires internationaux et le financement de plusieurs projets de coopération dans la Région de Tanger - Tétouan.

A l'issue de quatre mois et demi de stage dans ce programme, nous présentons ici, ce qui constitue à nos yeux, les points forts et les limites du cadre de coopération mis en place pour la conduite de cette riche expérience.

➤ Les points forts du cadre de coopération décentralisée

Outre la volonté politique des élus qui est sans doute le moteur qui a permis toute la machine de la coopération d'opérer, la réussite de cette expérience repose sur les éléments suivants :

- L'existence d'une stratégie de coopération

L'une des premières activités du Programme a été d'appuyer la Région de Tanger – Tétouan à se doter d'une stratégie de coopération décentralisée. L'élaboration de cette stratégie s'est inscrite dans une approche participative mobilisant 266 personnes de la société civile, de l'Université, du secteur privé, des collectivités locales, des acteurs de la coopération. Les premiers ateliers ont été consacrés à la formation préalable des participants en matière de planification stratégique. Le résultat est un document très illustré de 160 pages qui porte le titre de "Les Lignes Directrices en appui à la stratégie de la Région pour la coopération internationale".

Les Lignes Directrices sont adoptées en 2008 pour trois ans et rééditées en 2011. Il s'agit d'un document qui se veut simple, pratique et accessible. Il a pour « objectif de mobiliser la coopération décentralisée » (Programme ART GOLD MAROC 2008 et 2011, 17). A cet effet, il est envoyé aux acteurs de la coopération décentralisée notamment français, italiens et espagnols. En Retour, les acteurs intéressés font des offres de projet en fonction des actions identifiées dans les Lignes Directrices. C'est ce mécanisme qui a permis à la Région d'avoir une stratégie offensive en matière de coopération et de mobiliser beaucoup d'acteurs de la coopération. Le document est établi en trois langues : français, arabe et espagnol.

- L'existence d'un espace de concertation pour la coopération

L'existence d'un espace physique dédié à la concertation entre les acteurs de la coopération est le deuxième élément qui a contribué au succès de cette expérience : la Maison Du Développement (MDD). La MDD est constituée de deux bureaux et d'une salle de réunion bien équipés. Elle est située au premier étage dans les locaux même du Conseil Régional de Tanger – Tétouan.

Le Groupe de Travail Régional qui a élaboré les Lignes Directrices en 2008 a maintenu un cadre de concertation qui a pris par la suite en 2012 la dénomination de PRCCI ou Plateforme Régionale de Concertation de la Coopération Internationale. Son objectif : faciliter l'articulation de l'action de la coopération et des acteurs locaux.

- Le travail avec des réseaux de coopération

La Région de Tanger – Tétouan a su tirer profit du réseau de partenaire du Programme ART GOLD et des autres réseaux de la coopération internationale. Les plus significatifs de ces réseaux sont :

---

<sup>21</sup> ART GOLD – MAROC, Projet d'installation du Groupe de Travail Régional et de la Maison du Développement dans la Région de Tanger - Tétouan

RADEUT (*Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial* ou Réseau Stratégique Andalou de Développement Urbain et Territorial) ; ARC LATIN, un réseau des régions et des administrations locales de second niveau de quatre États européens de la Méditerranée occidentale (Espagne, France, Italie et Portugal) ; le FAMSI ; le Réseau AN^MAR qui réunit des collectivités de l'Andalousie et du nord Maroc. Ce réseautage a permis à la Région d'accéder à des dizaines de collectivités locales dans le pourtour méditerranéen. Beaucoup de ces réseaux ont des représentations dans la Région de Tanger - Tétouan

- La mobilisation des acteurs locaux

Beaucoup d'acteurs locaux s'impliquent dans la coopération décentralisée : les collectivités locales bien sur (les communes, les provinces et les préfectures de la Région), mais aussi des associations locales, des organisations professionnelles et l'Université Abdelmalek Essaadi de Tanger.

- Le multilinguisme des administrateurs

La Région de Tanger – Tétouan occupe une place particulière sur la carte du monde : une terre arabe qui a partagé un passé commun avec l'Espagne et la France. Du coup, la plus part des tangerois parlent aussi bien l'arabe, l'espagnol et le français. Cela facilite beaucoup l'essor de la coopération.

- La grande capacité de mobilisation des ressources financières

L'une des plus grandes particularités de la Région de Tanger – Tétouan, c'est qu'elle parvient souvent à mobiliser des ressources financières nécessaires à ses ambitions auprès non seulement des partenaires de la coopération internationale mais aussi et surtout les financements propres, les financements du Gouvernement et ceux des collectivités locales. Dans un contexte mondial de raréfaction des ressources financières, cela témoigne d'une grande capacité de mobilisation.

- Les points faibles du cadre de coopération décentralisée

Nous avons notés des points faibles dans le pilotage du cadre de coopération décentralisée mis en place dans la Région de Tanger – Tétouan. Cela tient en deux principaux éléments :

- L'absence de consécration juridique de l'existence de la PRCCI et de la MDD

La PRCCI et la MDD sont devenus des instances intégrées dans le dispositif de la coopération décentralisée dans la Région. Toutefois, ils n'ont pas de consécration juridique. Ils tiennent leur existence des documents de travail du Programme ART GOLD. Il faudrait que le Président du Conseil Régional fasse passer un arrêté ou une délibération pour les donner une existence juridique et assurer leur pérennité.

Les conséquences de ce vide se ressentent sur le plan administratif et financier. Sur le plan financier, aucune ligne du budget de la Région n'est consacrée aux activités de la MDD ou de la PRCCI. Sur le plan administratif, il n'y a pas un agent de la Région détaché comme travailleur permanent auprès de la MDD ou de la PRCCI. La MDD travaille sous l'autorité de la Division des Relations Internationales de la Région mais le secrétariat est assuré par les stagiaires du Programme ART GOLD. Du coup, il y a une prépondérance inévitable de l'équipe ART GOLD dans le fonctionnement de la MDD et de la PRCCI.

- L'absence d'un système de suivi – évaluation des projets

L'autre faiblesse du cadre de coopération décentralisée, c'est qu'il n'y a pas un système de suivi évaluation des projets réalisés en réponse aux Lignes Directrices. Et pourtant, il existe un système

d'information très efficace pour tout ce qui se fait à la MDD et pour toute activité à laquelle l'Equipe ART GOLD prend part.

#### 4.2. Quelques pistes pour dynamiser la coopération décentralisée à Ndzuwani

A la lumière des résultats de l'étude, nous formulons à l'égard du Gouvernorat de Ndzuwani quelques pistes de solutions pour dynamiser la coopération décentralisée dans l'île. Nous proposons de commencer par consolider ce qui existe. Ensuite, nous suggérons des réformes que nous jugeons indispensables. Enfin, pour un essor rapide et durable de la coopération nous proposons de créer un nouveau cadre de coopération sous le leadership d'une nouvelle structure.

##### 4.2.1. Comment consolider ce qui existe ?

Pour consolider le service de coopération décentralisée, nous proposons trois grandes mesures.

Premièrement, il faudrait rattacher la Coopération Décentralisée directement au Gouverneur et non pas auprès d'un Commissaire comme c'est le cas jusqu'à maintenant. Cela permettrait au Gouverneur d'avoir rapidement accès aux techniciens et inversement les techniciens seront au cœur de l'action.

Deuxièmement, il faudrait commencer à professionnaliser le Service de Coopération Décentralisée. Cela passera d'abord par une définition des missions du Service, par le respect du profil des postes des agents recrutés, par un renforcement des capacités de ceux qui y travaillent et enfin par l'établissement d'un contrat d'objectif entre le Service et le Gouverneur.

Troisièmement, il faudrait mettre en place un mécanisme de suivi-évaluation de l'action internationale. Pour cela, il faudra mettre en place un système d'information rapide et fiable.

##### 4.2.2. Quelles réformes sont nécessaires...

Pour relancer la coopération décentralisée à Ndzuwani, trois grandes réformes devraient être envisagées :

- Inscrire la coopération décentralisée dans un processus de planification

Il est impératif de repenser la coopération, dégager une vision anjouanaise, exprimer les attentes. Pour cela, la planification stratégique est le meilleur outil. Il s'agira d'abord de doter à l'île d'un Plan Stratégique de Développement élaboré à partir d'une démarche participative. Il s'agira de mettre dans un seul document les problématiques du développement à Ndzuwani et les potentialités de l'île. L'idée est de regrouper en un seul document, un Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR), les Objectifs du Millénaire pour le Développement et les chantiers auxquels le Gouvernorat envisage de faire face dans les trois années à venir. Ce n'est pas seulement une feuille de route ou un plan d'action, c'est un véritable outil pour une gouvernance intelligente de l'île.

La même démarche est à entreprendre au niveau des Communes. Le Programme de Coopération Décentralisée de l'Union Européenne avait commencé à appuyer des communes à se doter de Plans de Développement Communaux. Trois communes pilotes ont bénéficié de cette expérience. Ce travail devrait être finalisé rapidement par la Direction de la Coopération Décentralisée et de la Promotion des Communes.

Sur la base de ces deux travaux, il sera élaboré la stratégie de coopération décentralisée de Ndzuwani. Dans un seul document, à destination des acteurs de la coopération internationale, il sera présenté les priorités de l'île et les attentes par rapport à la coopération internationale.

- Mettre en place un cadre de concertation

La deuxième grande réforme à introduire dans la conduite de la coopération décentralisée est de faire participer le maximum d'acteurs locaux susceptibles de mener des actions de coopération internationale. La coopération ne doit pas être envisagée comme une relation fermée entre le Gouvernorat de Ndzuwani et un acteur étranger. Il doit être envisagé comme la possibilité pour tout acteur œuvrant dans le domaine du développement à Ndzuwani, y compris le Gouvernorat, de nouer des partenariats avec d'autres acteurs à l'international. Le rôle du Gouvernorat c'est d'animer cet élan d'échange et d'ouverture à l'international.

L'idée est donc d'envisager un cadre de concertation qui réunira les communes, les organisations de la société civile, le secteur privé, les établissements d'enseignement, les hôpitaux et même la diaspora. Ce cadre de concertation pourrait être animé par la Maison des Organisations de la Société Civile qui existe déjà. C'est l'une des meilleures façons de « légitimer l'espace public » (B. Husson 2000).

- Créer un Fond Anjouanais pour la Coopération

La troisième grande réforme que nous proposons c'est de donner à la coopération les moyens de ses ambitions. Dans tout partenariat sérieux, chacune des deux parties devrait apporter un minimum de contribution financière minimale. Mais dans la plus part du temps, les acteurs non étatiques n'ont pas suffisamment les moyens financiers souhaités. Pour cela, nous proposons la création d'un Fond Anjouanais pour la Coopération afin de soutenir en priorité les projets de coopération des Commissariats, des communes, des centres de santé, des établissements d'enseignement, des associations professionnelles. Il servira aussi à financer la prospection de partenariats et les efforts de mobilisation des ressources. Ce fonds devrait être alimenté par le budget de l'Île Autonome de Ndzuwani.

#### 4.2.3. Un Office Anjouanais de Coopération Décentralisée : pourquoi pas ?

Pour un maximum d'efficacité et un meilleur professionnalisme, nous proposons la création d'une nouvelle structure qui sera chargé d'impulser la coopération décentralisée anjouanaise : un Office Anjouanais de Coopération Décentralisée (OACD).

Directement rattaché au Gouverneur, l'OACD aura pour missions principales, notamment :

- Être un guichet de services pour l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée ;
- Développer un pôle d'expertise en coopération décentralisée ;
- Promouvoir l'attractivité de Ndzuwani auprès des réseaux de coopération décentralisée ;
- Assister le Gouverneur dans la conduite de la coopération décentralisée ;
- Centraliser l'ensemble des données relatives à tous les projets en cours de réalisation ou à réaliser ;
- Suivre et évaluer les projets issus de la coopération décentralisée ;

L'organisation de l'OACD reposera sur trois instances :

- Un Conseil Stratégique

Le Conseil sera composé de 15 personnes au maximum dont le Gouverneur (président), les Commissaires, l'Association des Maires, la Maison des Organisation de la Société Civile, la Chambre de Commerce, un représentant des partis d'opposition, le Site Universitaire de Patsy. Son rôle est d'arrêter les orientations stratégiques de la politique de coopération décentralisée.

- Un Comité Directeur

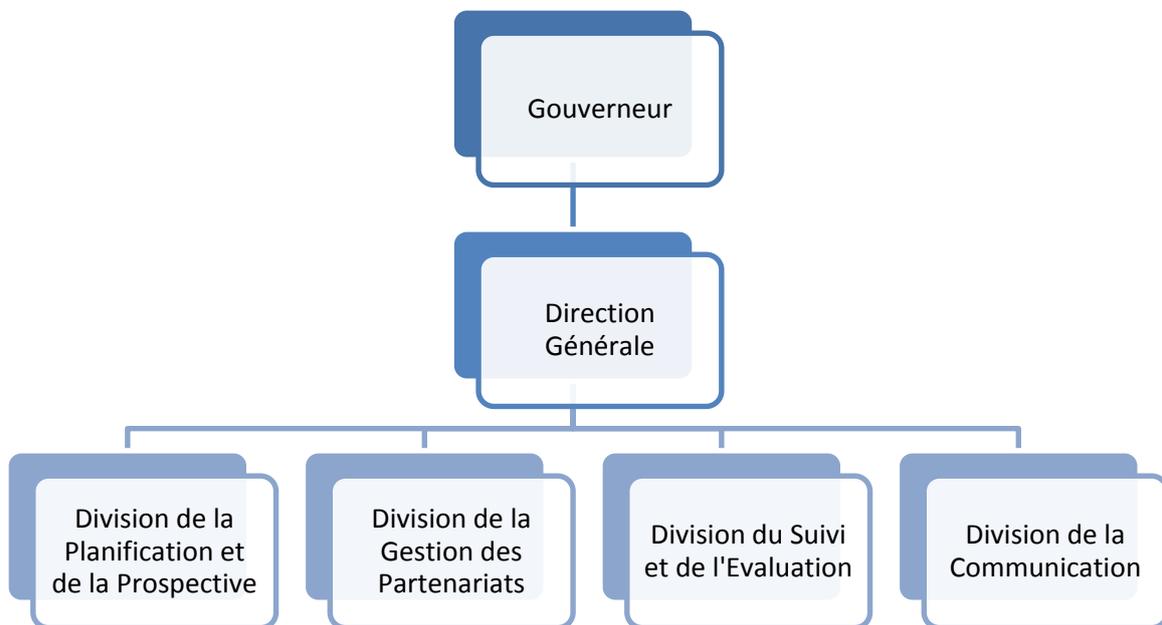
Le Comité sera composé de cinq personnes maximum dont le Directeur Général de l'OACD (Président), des représentants les Commissariats chargés des Finances et de l'Administration des Collectivités Territoriales. Il sera chargé de la direction de l'office.

- Un *Bangwé*<sup>22</sup> de la Coopération

C'est un cadre de concertation qui regroupera tous les acteurs de la Coopération Décentralisée et du Développement et les partis politiques. Il sera subdivisé en groupes thématiques en fonction des champs d'intervention des acteurs.

Le fonctionnement de l'OACD reposera sur une Direction Générale et quatre Divisions opérationnelles tel que proposé dans l'organigramme ci-après.

Figure 7 : Organigramme de l'OACD



Source : auteur.

L'OACD devrait être doté d'un budget autonome, de moyens matériels et humains conséquents pour mener à bien ses missions. En contrepartie, nous proposons qu'un contrat de performance lie le Directeur de l'OACD avec le Gouverneur. C'est sur la base de ce contrat que sera évalué tous les six mois l'action de l'OACD.

#### 4.3. Préalables et conditions de succès des réformes de la coopération à Ndzuwani

Pour mener à bien les réformes que nous proposons, il y a un certain nombre de paramètres à prendre en considération : l'esprit de la réforme, la conduite de la réforme, l'environnement juridique et le rôle des partenaires.

##### 4.3.1. La planification : un processus et non une fin

Le premier élément à prendre en considération c'est l'esprit de la planification stratégique de la coopération décentralisée que nous proposons. On ne pas perdre de vu le fait qu'il s'agit d'un outil, d'un

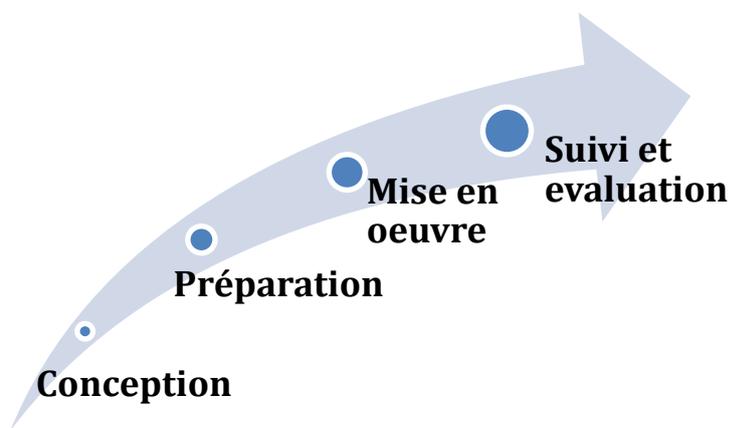
<sup>22</sup> « Bangwé » est un mot comorien qui signifie place publique.

moyen et non la finalité. C'est une manière de faire, une méthodologie pour enraciner les politiques publiques locales (Mesa, Lindes et Rodriguez 2011). Nous préconisons la planification comme un processus. Car, comme le disait Dwight D. Eisenhower, "Plans are nothing; planning is everything". Ce qui signifie que le document de planification stratégique constitue le référentiel pour guider l'action de la coopération au profit du développement de Ndzuwani.

#### 4.3.2. Une démarche projet pour la mise en place des réformes

Le deuxième paramètre à prendre en considération est la conduite de la réforme. Souvent, les réformes sont conduites de façon "révolutionnaire", c'est-à-dire que les changements sont introduits brusquement sans préparation préalable. Les choses se font à la va-vite. L'exemple le plus emblématique est notre réforme constitutionnelle. Pour cela, nous préconisons une démarche projet.

**Figure 8 : Démarche projet pour reformer la coopération décentralisée**



Source : Auteur, 2013

La démarche que nous proposons comprend quatre étapes. La première est la phase de conception. Elle doit être participative et permettre l'établissement d'un diagnostic, l'identification des solutions, la détermination des moyens et de l'organisation.

La deuxième étape est la phase préparatoire. C'est une phase transition qui consistera à communiquer sur la réforme à venir et à mobiliser les moyens matériels, financiers et humains.

La troisième phase est la mise en œuvre proprement dite de la réforme. Il sera marqué par un début officiel des réformes.

La quatrième et dernière phase est le suivi de la réforme et son évaluation. Cela suppose la mise en place, dès la phase de conception, d'un système d'information et la détermination des indicateurs à suivre.

#### 4.3.3. Prendre en considération l'environnement juridique

Le troisième paramètre à prendre en considération pour la réforme, c'est l'environnement juridique. Le cadre juridique de la coopération décentralisée est lacunaire. Seule la constitution en parle, mais en réalité, elle ne fait qu'attribuer une compétence et poser les limites. Il faudra parachever le cadre réglementaire de la coopération décentralisée à Ndzuwani. La meilleure option ce serait une délibération du Conseil de l'Île relative à la coopération décentralisée à Ndzuwani. C'est la meilleure façon d'assurer la sécurité juridique de la coopération.

#### 4.3.4. Implication souhaitable du gouvernement et des partenaires

Le quatrième paramètre concerne le rôle des partenaires du Gouvernorat. Il serait souhaitable d'impliquer le Gouvernement fédéral et les partenaires internationaux dans la démarche. La meilleure façon de les impliquer, c'est par la démarche projet. Par exemple, le Gouvernorat pourrait élaborer un projet d'Appui à la bonne gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani pour conduire les réformes et, à travers ce projet, mobiliser le gouvernement et les partenaires.

A termes, le gouvernement fédéral devrait créer des structures pour accompagner les acteurs de la coopération décentralisée aussi bien dans le pays qu'à l'étranger. Par exemple, le gouvernement pourrait nommer des « Attachés de Coopération Décentralisée » dans les représentations diplomatiques des Comores pour faciliter l'essor de la coopération décentralisée. Mais l'implication du gouvernement ou des partenaires ne doit pas être un préalable à l'action.

Pour conclure ce chapitre, nous pouvons dire que les résultats de la recherche ont permis de montrer qu'à Ndzuwani le cadre de gestion de la coopération décentralisée est inadapté, l'approche de coopération est moins participative et le rendement est très faible. Le stage nous a permis les points forts et les limites du cadre de coopération décentralisée mis en œuvre à l'expérience du Programme ART GOLD dans la Région de Tanger – Tétouan au Maroc. Les réformes sont proposées au Gouvernorat de Ndzuwani en trois étapes : consolider ce qui existe, intégrer de nouvelles approches et, à termes, conduire la coopération sous le leadership d'une nouvelle structure. Pour mener à bien les réformes, il faudrait tenir en compte quatre paramètres : l'esprit de la réforme, la conduite de la réforme, l'environnement juridique et le rôle des nécessaires mais non indispensables partenaires.

## Conclusion

Cette étude nous a permis de faire une analyse de la coopération décentralisée à Ndzuwani ces dix dernières années. Il ressort clairement que le contexte politique du pays et de l'Île en particulier n'a pas facilité l'essor de la coopération. Loin de profiter à l'ouverture internationale de l'île, l'atmosphère séparatiste, a provoqué à Ndzuwani un repli sur soi durant le règne de Mohamed Bacar. Les rapports conflictuels avec le gouvernement fédéral et la gestion autocratique de l'Île n'ont pas encouragé, semble-t-il, les partenaires à s'installer à Ndzuwani. Mais le gouvernement fédéral a aussi sa responsabilité par le fait qu'il n'a pas créé un cadre pour accompagner l'Île dans cette démarche. Cette posture du gouvernement n'a pas permis de mobiliser les partenaires bi et multilatéraux, malgré les moyens mobilisés à travers des programmes de coopération, à appuyer l'Île à bâtir un cadre de gouvernance de sa coopération.

Cette étude nous a également permis de nous rendre compte des systèmes de gouvernance de la coopération décentralisée à travers le monde. C'est une notion qui recouvre plusieurs réalités. Les Etats ont leurs conceptions propre de la coopération décentralisée ; les organisations internationales également : certains estimant que la coopération décentralisée est un tête-à-tête entre collectivités territoriales, d'autres l'inscrivant dans le champ de la société civile organisée en générale. Par conséquent, les régimes juridiques varient d'un Etat à un autre, d'une aire géographique à un autre. Les Comores semblent avoir adopté une vision pragmatique de la coopération décentralisée en permettant aux Îles autonomes de nouer des relations avec tout acteur non étatique et même des Etats sous certaines conditions. Mais, les enjeux auxquelles les acteurs de la coopération décentralisée sont confrontés, les amènent à adopter des outils de gouvernance de leur action de plus en plus efficace et rigoureux. De nouvelles approches naissent, la planification stratégique s'affirme et le réseautage est devenu incontournable.

Dans la méthodologie d'analyse que nous avons adoptée, nous nous sommes proposé d'analyser la gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani à travers trois variables : le cadre de gestion, le style de gouvernance et le rendement obtenu. Ces trois variables sont observées également à Mwali et à Ngazidja afin d'avoir une analyse comparative de la situation. Notre expérience professionnelle aux Comores et le stage que nous avons effectué sont mis à contribution dans cette démarche d'analyse. Nous avons eu des difficultés à récolter des données, surtout à Mwali, vu que nous ne sommes pas au pays malgré les coups de téléphone et les courriels que nous échangeons.

Les résultats de cette étude ont permis de faire trois constats à propos de la gouvernance de la coopération décentralisée à Ndzuwani : avec une longue distance hiérarchique entre l'équipe technique et le Gouverneur, le cadre de gestion est mal structuré, les autres acteurs ne sont pas parties prenantes de la politique de coopération décentralisée et, en dix ans, le rendement est très faible. A Ngazidja : il n'y a presque pas de distance hiérarchique entre le staff technique et le Gouverneur, beaucoup d'acteurs sont activement impliqués dans la coopération décentralisée notamment la diaspora et le rendement est loin d'être nul. Le stage au Programme ART GOLD du PNUD Maroc nous a permis de constater le rôle central que joue le système de gouvernance dans le dynamisme de la coopération décentralisée.

Au vu de tous ces éléments, notre hypothèse de recherche est confirmée. La faiblesse de la coopération décentralisée anjouanaise s'explique par les lacunes intrinsèques du mode de gouvernance utilisé. C'est la raison pour laquelle nous proposons de reformer le cadre de gestion et

d'introduire une gouvernance stratégique de la politique de coopération décentralisée. L'idéal serait de confier cette mission à une structure nouvelle, un Office Anjouanais de Coopération Décentralisée, dont le fonctionnement intégrera trois niveaux de gestion : une gestion stratégique, une gestion opérationnelle et une approche participative. Mais tout dépendra de la façon dont les autorités envisageront d'agir, seul ou avec leurs partenaires puisque l'enjeu c'est également de parvenir à nouer des partenariats viables.

## Bibliographie

### Articles et ouvrages

- Amir, A. A. (2013), « Atelier de restitution : réduire les coûts des transferts financiers et optimiser leur impact sur le développement ». *Awatwan* (2110), 2.
- Barincou E. et de Reviere B. (2008), *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée. Guide pratique et méthodologique*. Paris : F3E et ADF.
- Corella, B. S. (2008), *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina* (Vol. 2). Barcelone: Députacion de Barcelona.
- D'Aquino, P.(2002), « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'Espace géographique*, 2002/1 Tome 31, p. 3-22.
- Gallet. (2005, Janvier), « Les enjeux de la coopération décentralisée ». *Revue internationale et stratégique* (57), p. 61.
- Garesche, E. Z. (2008), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine. Manuel Pratique*. Paris: MAE.
- Gibbins Roger(2001), « La gouvernance locale dans les systèmes politiques fédéraux ». *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1 n° 167, p. 177-185.
- Husson B. (1989), « Collectivités locales, ONG et Coopération ». *Economie et Humanisme*, n° 309 septembre – octobre, pp. 64 – 69.
- Husson, B. (2000, Juillet), « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est ». (CIEDEL, Éd.) *Transverses* (7).
- Husson, B. (2005), « Coopération décentralisée, les relations financière restent à construire ». *Techniques Financières et Développement*, n° 80, pp. 60 – 72.
- Kelsen, H. (1932), «Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 42, pp 121- 351.
- Laye, P. (2011), *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*. Paris: Territorial Editions.
- Leloup Fabienne *et al.* (2003), « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, 2003/4 no 124, p. 95-112.
- Lezart, S. (2008), *Les réseaux de coopération décentralisée et la mobilisation des acteurs : l'exemple alsacien*. Mémoire de 4<sup>ème</sup> année, I.E.P. de Strasbourg.
- Mesa, A. M., Lindes, I. H., et Rodriguez, R. M. (2011), *Territorios inteligentes : La planificación estrategica an Andalucía*. Jaen: Liberman.
- Nicolet, C. (2007), «Les difficultés politiques n'effraient pas les élus locaux qui veulent s'engager». *Territoires*, n° 477, dossier sur la coopération décentralisée. Paris : ADELS, pp.24-25.
- Parada, J., & Zamora, A. (2005), *Parada Corporaciones locales y cooperacion al desarrollo. Manuel de cooperacion*. Badajoz: FELCODE.
- Petiteville, F. (1996), *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord – Sud*. Paris: L'Harmattan.
- PREVOST (2001), *Le développement local : contexte et définition, cahiers de recherche*. IREC 01-03, IRECUS, Université de Sherbrooke, 28 p.
- Proulx, N., & Favreau, L. (2008), *Solidarité et coopération internationale de proximité : enjeux, initiatives, retombées*. Consulté le Janvier 9, 2013, sur <http://www.uqo.ca/observer>

REDONDO-TORONJO, D. (2007), « Territoire, gouvernance et intelligence territoriale ». *Bulletin de la Société géographique de Liège*. N°49, 2007, pp. 21-30.

ROCA T. (2008), « Les nouvelles stratégies de l'aide au développement : la coopération décentralisée française et l'Initiative d'Appui aux Réseaux Thématiques ». *Techniques Financières et Développement*, n° 89, pp. 12 – 26.

Teisserenc P. (1994), « Politique de développement local : la mobilisation des acteurs ». *Sociétés contemporaines* N°18-19, Juin /Septembre 1994. pp. 187-213

### Textes, guides et documents officiels

#### Canada:

FCM (2004), *FCM Municipal partnership. A Practical Guide to Successful Municipal Cooperation*.

#### Comores

Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 révisée le 17 mai 2009

Lois sur la Décentralisation promulgués le 21 juillet 2011 (Loi portant Organisation territoriale de l'Union des Comores et Loi portant Décentralisation au sein de l'Union des Comores).

Gouvernorat de Ndzuwani, *Cadre organique de l'Île Autonome de Ndzuwani, 2011*.

Arrêté n° 011 – 58/Gouv/I.A.N. du 29 novembre 2011 portant Création Mission et Organisation de la Direction de la Coopération Décentralisée et de la Promotion des Communes

#### France

Code général des collectivités territoriales

CNCD (2004), *Vade-mecum. Coopération décentralisée et intercommunalités*.

#### Mali

Loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996.

Association des Municipalités du Mali et Direction Nationale des Collectivités Territoriales, Guide la Coopération décentralisée au Mali, Bamako, 2001

#### Maroc :

Programme ART GOLD – MAROC, Projet d'installation du Groupe de Travail Régional et de la Maison du Développement dans la Région de Tanger – Tétouan

Programme ART GOLD Maroc, 2007, *Les Lignes Directrices en appui à la stratégie de la Région pour la coopération internationale. Région de Tanger – Tétouan*.

Loi n° 78.00 portant Charte Communale

Loi n° 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales

Loi n° 96-47 relative à l'organisation de la Région

#### Sénégal

Direction de la Coopération décentralisée, *Guide du Partenariat de la coopération décentralisée, avec les collectivités locales, au Sénégal, Dakar, 2009*.

#### Togo

Loi n°2007 – 011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo

## Union Européenne

Règlement (CE) N° 1659/98 du Conseil de l'Union Européenne du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée.

### Webographie :

- Afrique Express. (2002, Novembre 04), *Comores. Remaniement gouvernemental à Anjouan*. Consulté le Janvier 31, 2013, sur <http://www.afrique-express.com/archive/AUSTRALE/comores/comorespoll/258remaniementgouverneme.htm>
- Ambassade de France (2011, Juin 15), *Les Fonds de Cooperation Regionale*. Consulté le Janvier 3, 2013, sur <http://ambafrance-km.org/Les-Fonds-de-Cooperation-Regionale>
- Assemblée Nationale (2006, Mars 8), *Rapport d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte*. Consulté le Décembre 20, 2012, sur [http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2932.asp#P186\\_18125](http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2932.asp#P186_18125)
- Chamsidine, A. (2012, Mars 10), *Allocution de Monsieur le Gouverneur de l'île autonome d'Anjouan à Montreuil*. Consulté le Décembre 25, 2012, sur <http://www.gouvernorat-anjouan.com/index.php/discours/103-10032012-allocution-de-monsieur-le-gouverneur-de-lile-autonome-danjouan-a-montreuil>
- CNCD, Coopération décentralisée : La Possession / Barakani. Consulté le 31 janvier 2013 sur [http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet\\_id=47821](http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet_id=47821)
- DAECL - MAE (2001), *La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne*. Consulté le Janvier 13, 2013, sur [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Pratiques\\_europeennes\\_-\\_Etudes\\_comparatives\\_.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Pratiques_europeennes_-_Etudes_comparatives_.pdf)
- Fondation OCP, <http://www.ocpgroup.ma/entreprise-responsable/engagement-global/fondation-ocp>
- Gouvernorat de Ndzuwani (2013, février), *Coopération entre Salé (Maroc) et Anjouan*, <http://www.gouvernorat-anjouan.com/index.php/338-cooperation-entre-sale-maroc-et-anjouan>, consulté le 19 février 2013.
- Horizons Solidaires, *Coopération décentralisée : historique, définition et repères juridiques*. <http://www.horizons-solidaires.org/documents%20PDF/Docs%20ressources/th%E9matiques/Coop%E9ration%20d%E9centralis%E9e/Cadre%20de%20la%20coop%E9ration%20d%E9centralis%E9e.pdf> Consulté le 29 janvier 2013.
- Journal des Maires (2009), *Fiche technique : Du jumelage a la cooperation decentralisee* . Consulté le Décembre 19, 2012, sur <http://www.journaldesmaires.com/fr/du-jumelage-a-la-cooperation-decentralisee/gestion-locale.html>
- MAE, *Action extérieure des collectivités territoriales. Définition et contexte juridique*, Consulté le 29 janvier 2013 sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/colonne-droite-21470/textes-de-referance-21678/article/definition-et-contexte-juridique>
- MIREX. (2010, Mai), *Missions Diplomatiques et Consulaires accreditees aux Comores*. Consulté le Janvier 10, 2013, sur [http://www.diplomatie.gouv.km/IMG/pdf/Missions\\_Diplomatiques\\_et\\_Consulaires\\_accreditees\\_aux\\_Comores.pdf](http://www.diplomatie.gouv.km/IMG/pdf/Missions_Diplomatiques_et_Consulaires_accreditees_aux_Comores.pdf)
- PCD (2009), *Présentation [du PCD]*. Consulté le Novembre 25, 2012, sur [http://www.pcd.km/index\\_fr.php?page=projet&id\\_article=1](http://www.pcd.km/index_fr.php?page=projet&id_article=1)
- PFCC (2011), *Les projets réalisés dans le cadre du PCUC (2007-2010)*. Consulté le Janvier 3, 2013, sur [http://www.codevcomores.org/v3/spip.php?page=article&id\\_article=4](http://www.codevcomores.org/v3/spip.php?page=article&id_article=4)

RFI (2012, Aout 18), *Mayotte: polémique après la mort d'un bébé en centre de rétention*. Consulté le Janvier 16, 2013, sur <http://www.rfi.fr/france/20120818-mayotte-polemique-mort-bebe-centre-retention-immigration>

SNU - COMORES (s.d.), *Système des Nations Unies - Union des Comores*. Consulté le Septembre 20, 2012, sur [http://www.km.one.un.org/pages/documentation/documentation/coordination/doc/brochure\\_web\\_snu\\_comores.pdf](http://www.km.one.un.org/pages/documentation/documentation/coordination/doc/brochure_web_snu_comores.pdf)

V.M. (2008, Septembre 4), *Anjouan : Moussa Toybou veut cooperer avec Mayotte pour encadrer les flux migratoires*. Consulté le Janvier 15, 2013, sur [http://www.malango-mayotte.fr/actu/anjouan\\_moussa\\_toybou\\_veut\\_cooperer\\_avec\\_mayotte\\_pour\\_encadrer\\_les\\_flux\\_migratoires-3964.htm](http://www.malango-mayotte.fr/actu/anjouan_moussa_toybou_veut_cooperer_avec_mayotte_pour_encadrer_les_flux_migratoires-3964.htm) Consulté le 31 janvier 2013

Wongo. (2012, Mai 23), *COMORES-ANJOUAN : 1er anniversaire du mandat du Gouverneur Anissi*. Consulté le Décembre 27, 2012, <http://wongo.skyrock.com/3092236475-COMORES-ANJOUAN-1er-anniversaire-du-mandat-du-Gouverneur-ANISSI.html>

## **ANNEXES**

- 1 - Coopérations décentralisées avec les Comores : état des lieux à janvier 2013
- 2 - Arrêté portant Création Mission et Organisation de la DCDPC à Ndzuwani

## Annexe 1 : Coopérations décentralisées avec les Comores : état des lieux à Janvier 2013

Par

M. Pierre Laye, Conseiller de Coopération,  
Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France à Moroni  
Moroni, le 11 février 2013

**Traduisant la densification des relations et des partenariats, un groupe-pays Comores à été créé fin novembre 2012 par le bureau exécutif de Cités Unies France.** Le vice-président du Conseil général de la Seine Saint Denis préside ce groupe-pays.

▣ **Dunkerque/communauté urbaine de Dunkerque** : la délibération pour signer un partenariat avec le Gouvernorat de Ngazidja a été adoptée et la convention pourrait être signée lors d'une mission aux Comores au premier semestre 2013. Par ailleurs, la ville de Dunkerque dispose d'un fonds d'aide au développement dessiné aux porteurs de projets de solidarité internationale dont peuvent bénéficier les associations d'origine comorienne.

Concernant la future coopération entre la CUD et la Grande Comore, 3 axes sont à l'étude :

- un projet d'agro-écologie familiale, impliquant le centre national d'horticulture, un partenaire brésilien de la CUD et un lycée horticole ;
- une réflexion pour se positionner sur la gestion des déchets ;
- un appui institutionnel pour accompagner les 28 communes de la Grande Ile (formation des 28 secrétaires généraux de mairies et une action pilote dans 3 communes, avec un cofinancement du MAE).

▣ **Le Kremlin-Bicêtre** : Des relations sont nouées qui n'ont pas encore abouti à la signature d'une convention. Dans son travail avec les associations locales, la ville rencontre des sollicitations nombreuses. Elle a reçu en formation un élu (6 mois) et les contacts se poursuivent avec la mairie de Bandamadji avec pour souhait de travailler sur les NTIC.

▣ **Dans le cadre d'un partenariat signé entre la Région PACA et le Gouvernorat de Ngazidja**, trois axes de travail sont mis en place : structuration de la diaspora, aide à la mise en place de formations techniques rurales et agricoles et travail sur la ressource en eau.

▣ **Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis** a signé un partenariat avec l'Association des maires de Ngazidja et le gouvernorat. Les projets actuels concernent :

- Une formation de 25 sages-femmes, avec suivi et prise en compte de la lutte contre la violence faites aux femmes ;
- Un projet d'assainissement ;
- Un projet d'informatisation des futures mairies ;
- L'appui à l'association des maires avec le financement d'un poste de permanent ;
- La structuration de la diaspora, avec la mise en place d'une plate-forme comprenant les 80 associations présentes sur le département. Il s'agit en particulier de les accompagner pour qu'elles puissent répondre aux appels à projets dans le cadre du développement solidaire.

☐☐Les projets en cours dans le partenariat entre **Sarcelles** et la commune de Tsidjé sont : une formation bilingue à la gestion communale ; un projet d'investissement ; la rénovation d'un centre de santé ;

☐☐**Conseil général de la Réunion** : des échanges sont en cours mais aucun partenariat n'est encore signé.

☐☐**Conseil Régional de la Réunion** : développe un projet sur le secteur du développement rural dans le cadre de la Loi d'Orientation de l'Outre Mer sur financement FEDER-POCT

☐☐Le **département du Val de Marne** avec sa société d'économie mixte **SADEV** étudie les modalités de son action aux Comores, éventuellement dans le domaine de l'eau.

☐☐La ville de **La Courneuve** a signé en janvier 2012 une convention cadre de coopération décentralisée, qui n'a pas encore donné lieu à la définition d'un programme d'action. Historiquement ce sont les associations la diaspora à La Courneuve, éventuellement avec le soutien financier de la Mairie de La Courneuve, qui appuient des réalisations au profit des communautés de Koimbani.

Des partenariats sont en gestation entre le Conseil Général de la Sarthe et le gouvernorat d'Anjouan ainsi qu'entre la ville de La Possession (La Réunion) et la ville de Ouani à Anjouan

Annexe 2 : Arrêté portant Création Mission et Organisation de la DCDPC à Ndzouani

# UNION DES COMORES

*Unité-Solidarité-Développement*

## ILE AUTONOME DE NDZOUANI

*Solidarité-Justice-Travail*

**Le Gouverneur**  
-----

*Patsy, le 29 novembre 2011*

**Arrêté N° 11-058/Gouv/I.A.N.**

Portant Création, Mission et Organisation de  
la Direction de la Coopération Décentralisée  
et de la Promotion des Communes

### Le Gouverneur de l'Ile Autonome de Ndzouani,

- Vu la Constitution de l'Union des Comores révisée par la Loi référendaire du 17 mai 2009 ;
- Vu l'Arrêt N° 11-002/CC du 13 janvier 2011 ;
- Vu l'Arrêté N° 11-055/Gouv/I.A.N. du 22 octobre 2011 portant promulgation de la Loi Statutaire N° 11-001/C.I.A.A. du 3 octobre 2011 ;
- Vu l'Arrêté N° 11-001/Gouv/I.A.N. du 29 mai 2011 portant organisation, missions, attributions et fonctionnement du Gouvernorat de l'I.A.N. ;
- Vu le Décret N° 11-147/PR du 21 juillet 2011 portant promulgation de la loi N° 11-005/AU du 07 avril 2011, relative à la décentralisation au sein de l'Union des Comores;
- Vu les nécessités ;

### Arrête

#### Création - Mission

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** : Il est créé une Direction de la Coopération Décentralisée et de la Promotion des Communes, en abréviation D.C.D.P.C.

#### **ARTICLE 2: Mission**

La D.C.D.P.C. a pour mission de :

- Impulser, au niveau de l'Ile Autonome de Ndzouani et au profit de celle-ci, une politique de Coopération décentralisée avec les autres entités insulaires de l'Union des Comores et avec des régions autonomes des Etats avec lesquels les Comores entretiennent des relations diplomatiques, économiques et culturelles ;



- Concevoir et mettre en place une politique dynamique de Coopération Décentralisée avec tout partenaire susceptible de soutenir les efforts de développement économique, social et culturel de l'Ile Autonome de Ndzouani et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population de l'île ;
- Faciliter, sur le plan technique, la signature des conventions de développement socio- économique et culturel avec des partenaires extérieurs dans les limites des compétences dévolues à l'exécutif de l'Ile Autonome de Ndzouani par la Constitution de l'Union des Comores et conformément aux dispositions de l'article 7 de l'Arrêté N°11-055/Gouv/I.A.N. du 22 octobre 2011 portant promulgation de la Loi Statutaire N°11-001/C.I.A.A. du 3 octobre 2011 ;
- Assurer le suivi et la mise en application des conventions de développement signées dans le cadre de la Coopération Décentralisée ;
- Sensibiliser, mobiliser et impliquer la Diaspora dans le développement de l'île dans tous les secteurs concourant à l'amélioration des conditions de vie de la population soit par des actions collectives soit par des actions individuelles.
- Prendre et proposer des mesures incitatives pour encourager la Diaspora à investir davantage dans les différents secteurs économiques générateurs d'emplois et de revenus ;
- Faire toutes les propositions de natures à promouvoir des communes viables et pérennes ;
- Mobiliser les ressources internes et externes nécessaires au financement du développement communal ;
- Développer une campagne de sensibilisation en faveur des initiatives communautaires allant dans le sens du développement et de l'efficacité des communes dans leur rôle de cellule de base du développement et de la bonne gouvernance.

### Organisation

**ARTICLE 3 :** Outre le secrétariat, la direction comprend deux services :

- Le Service de la Coopération Décentralisée ;
- Le Service de la Promotion et de l'Encadrement des Communes.

**ARTICLE 4 :** le Service de la Coopération Décentralisée et de la Diaspora est chargé de :

- Prospector les partenaires extérieurs pour les encourager à soutenir, dans le cadre de la Coopération Décentralisée, les efforts de développement de l'île entrepris par l'Exécutif de l'Ile Autonome de Ndzouani ;
- Identifier les secteurs prioritaires nécessitant l'appui et l'assistance des partenaires intervenant dans l'île ;
- Déterminer, en liaison avec le service de la promotion et de l'encadrement des communes et le Commissariat au Plan, les besoins et les priorités des communes requérant l'aides des partenaires de la Coopération Décentralisée ;
- Répertoire et diffuser toute documentation susceptible d'éclairer l'action des autorités en matière de Coopération Décentralisée ;
- Inciter, motiver et mobiliser la Diaspora par des informations fiables et des projets de développement de l'île et des communes.



**ARTICLE 5 :** Le Service de la Promotion et de l'Encadrement des Communes est chargé de :

- Coordonner la mise en place, le fonctionnement et le développement harmonieux des communes ;
- Encadrer les communes et coordonner leurs actions ;
- Veiller à l'application de la législation et à l'harmonisation des structures et des procédures d'administration et de gestion des communes;
- Centraliser les besoins des communes en équipements et en investissements ;
- Veiller à la formation des agents communaux ;
- Organiser des tournées de sensibilisation sur le rôle des communautés dans le renforcement des actions de la commune.

**ARTICLE 6 :** La direction de la D.C.D.P.C est placée sous la responsabilité d'un directeur nommé par arrêté du Gouverneur parmi les fonctionnaires justifiant d'une formation de niveau BAC+4 en administration publique, droit ou gestion et 5 ans d'expérience dans l'administration.

Les services prévus à l'article 3 ci-dessus sont placés sous la responsabilité d'un chef de service de niveau BAC+4 en administration, droit ou gestion ou BAC+2 dans les mêmes matières et totalisant 5 ans d'expérience dans l'administration. Ils sont nommés par le Commissaire en charge de la Coopération décentralisée, de la Diaspora et des Administrations communales.

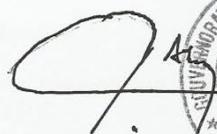
**ARTICLE 7 : Le Secrétariat**

Il assure :

- La saisie et la production des documents ;
- La tenue des archives de la direction ;
- L'enregistrement et la transmission du courrier arrivé et départ ;
- Et d'une manière générale toutes les tâches incombant au secrétariat.

La direction et les deux services prévus ci-dessus utilisent un secrétariat commun.

**ARTICLE 8 :** Le présent arrêté qui prend effet à compter de sa date de signature, sera enregistré, publié au Journal Officiel de l'Union des Comores et communiqué partout où besoin sera.

  
  
**ANISSI CHAMSIDINE**