



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU CADRE ORGANISATIONNEL DE
LA COOPERATION DECENTRALISEE DE LA VILLE DE POINTE NOIRE EN
REPUBLIQUE DU CONGO**

Présenté par

Marceleau Burnel BIANKOLA-BIANKOLA

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 d'Alexandrie

Monsieur Louis-Edouard Pouget Examineur

Ingénieur principal des collectivités territoriales
Professeur associé au Département Environnement

Monsieur Shérif Delawar Examineur

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des
technologies

Remerciements

Nous tenons à remercier au terme de la rédaction de ce mémoire relatif au Master en Développement de l'Université Senghor d'Alexandrie, tout d'abord, Mme **Danièle Bordeleau**, Directrice du département Administration-Gestion pour sa contribution déterminante au lancement de cette recherche mais aussi pour l'encadrement pédagogique et scientifique offerts.

A Mme **Suzanne Youssef**, nous disons également merci pour l'assistance fournie, la disponibilité et le professionnalisme dont elle a su toujours fait montre dans le traitement de nos préoccupations tout au long de notre Master.

Notre gratitude s'exprime à M. **Germain Bemba**, qui malgré ses multiples occupations a accepté de nous avoir comme étudiant pour notre stage et tous les agents municipaux de la ville de Pointe-Noire qui nous ont aidé durant la période de stage.

A l'ensemble des enseignants associés à l'Université Senghor nous témoignons notre gratitude pour la qualité des enseignements transmis et leurs conseils précieux. C'est également l'occasion d'adresser nos remerciements à tout le personnel de l'Université Senghor d'Alexandrie, et particulièrement à M. **Ahmed Al YASSAKY**, le bibliothécaire pour son aide dans le cadre des recherches documentaires.

Aussi, c'est avec une joie immense que je pense aux camarades de promotion dont les échanges ont été plus que profitables et aussi à ma fiancée, **Justigène Moussoundi**, pour m'avoir fait parvenir certains documents utiles à mon mémoire. Enfin, je pense à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail, qu'ils trouvent ici mes sincères remerciements et ne se sentent pas oubliés.

Dédicace

A mes parents

A ma très chère maman pour m'avoir soutenu dans cette entreprise et toujours su tenir bon durant les nombreuses épreuves difficiles notamment le décès de grand-père tout au début de cette année.

Résumé

Consacré à l'amélioration du cadre organisationnel de la coopération décentralisée de la ville de Pointe-Noire au Congo, le présent mémoire propose des pistes d'amélioration du cadre considéré. En effet, capitale économique de la République du Congo, la Ville de Pointe-Noire est une commune qui prend une part active au partenariat avec la ville du Havre. Ce partenariat qui remonte au jumelage datant de 1984 a connu une évolution remarquable avec le passage aux actions de coopération décentralisée qui ont débouché sur de nombreuses réalisations jusqu'à ce jour. Pourtant, malgré ce dynamisme partenarial observé, il a été tout de même constaté dans la mise en œuvre de cette coopération un certain nombre de difficultés. Surmonter ces difficultés est une des conditions nécessaires pour renforcer l'efficacité de la coopération décentralisée entre les deux villes, face à des résultats parfois décevants.

L'étude propose concrètement la mise en place de pratiques de gestion qui, tout en tenant compte des facteurs de contingence de l'environnement, devraient conduire à une amélioration du cadre de la gestion de la coopération décentralisée.

Mot-clés

Jumelage, action extérieure, collectivités locales, développement, aide à la décentralisation, coopération décentralisée.

Abstract

Devoted to the improvement of the organizational framework of decentralized cooperation among local Congolese through the example of the town of Pointe-Noire in Congo, this paper suggests ways of improving the framework considered. Indeed, the economic capital of the Republic of Congo, the City of Pointe-Noire is a town that takes an active role in partnership with the City of Havre. This partnership dates back to the twinning of 1984 has undergone a remarkable evolution with the transition to decentralized cooperation which led to many achievements so far. Yet, despite this dynamic partnership observed, it was still found in the implementation of this cooperation a number of difficulties. Overcoming these problems is a necessary condition for enhancing the efficiency of the decentralized cooperation between the two cities, faced with sometimes disappointing results.

The study provides concrete implementation of management practices, taking into account contingency factors of the environment, should lead to improvement of the management of decentralized cooperation.

Key-words

Twinning, external action, local authorities, development, support to decentralization, decentralized cooperation.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AIVP : Association Internationale des Villes et des Ports
- AIMF : Association des Maires Francophones
- CNCD : Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.
- CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis
- CUF : Cités Unies France
- DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
- DGM : Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
- FIL : Fonds d'Investissements Locaux

Liste des Figures

Figure 1 : Domaines concernés par la coopération	6
Figure 2 : Approche projet et coopération décentralisée	19
Figure 3: Organigramme des services municipaux de la ville de Pointe-Noire	24
Figure 4: Services rattachés au Cabinet du Maire	29
Figure 5: Proposition de la nouvelle organisation des services rattachés au cabinet du maire	32

Liste des Tableaux

Tableau 1: Liste des villes partenaire à la ville de Pointe-Noire.....	4
--	---

Table des matières

Remerciements.....	ii
Dédicace.....	iii
Résumé.....	iv
Abstract.....	v
Key-words.....	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	vi
Table des matières.....	vi
Introduction.....	1
Chapitre 1 : Le partenariat entre les villes de Pointe-Noire et du Havre, un exemple de coopération décentralisée Nord/Sud à améliorer.....	1
1.1 Pointe-Noire et le Havre : deux villes portuaires partenaires aux atouts et défis différents ...	1
1.1.1 Le Havre	1
1.1.2 Pointe-Noire	2
1.2 <i>La coopération décentralisée, un levier pour le développement local de Pointe-Noire et un outil de rayonnement international pour la ville du Havre</i>	3
1.2.2-Champs de coopération entre les villes du Havre et de Pointe-Noire	5
1.3 <i>Le cadre légal, procédural et institutionnel de la coopération décentralisée : un cadre incomplet</i>	7
1.3.1 Le dispositif législatif en vigueur.....	7
1.3.2 L'aperçu général de la procédure de passation d'un accord de coopération décentralisée ..	8
1.3.3 L'encadrement institutionnel de la coopération décentralisée	8
1.3.1 Question, objectifs et proposition de recherche	10
1.3.2 Synthèse des données de terrain.....	11
2 Chapitre 2 : La coopération décentralisée, une forme de coopération pour le développement diversément interprétée dans la littérature.....	12
2.1 <i>L'analyse critique de la politique publique de coopération décentralisée</i>	12
2.2 <i>La coopération décentralisée, une réalité conceptuelle complexe</i>	14
2.2.1 Les notions connexes à la coopération décentralisée : coopération et décentralisation ..	15
2.2.2 La coopération décentralisée : un concept récent au sens et contenu variés	17
3 Chapitre 3 : Approche méthodologique et apports du stage	21
3.1 <i>La collecte des données et outils utilisés</i>	21
3.1.1 La recherche documentaire ou la collecte des données secondaires	21
3.1.2 La collecte des données primaires ou la collecte des données de terrain.....	22
3.2 <i>L'expérience du stage à la mairie de Pointe-Noire</i>	22
3.2.1 Présentation de la structure d'accueil	23

3.2.2	Apport spécifique du stage et difficultés	26
4	Chapitre 4 : Des résultats aux propositions de bonnes pratiques pour une mise en œuvre efficiente de la coopération décentralisée	28
4.1	<i>Les faiblesses constatées dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée au sein de la Commune de Pointe-Noire</i>	28
4.1.1	Les faiblesses organisationnelles du dispositif relatif à la coopération décentralisée.....	28
4.1.2	La négligence des mécanismes d'information, de suivi et d'évaluation des actions de coopération décentralisée	30
4.2	<i>Propositions pour l'amélioration du cadre gestion de la coopération décentralisée</i>	31
4.2.1	Vers un changement organisationnel	31
4.2.1	Les Conditions de réussite	34
	Conclusion	37
	Références bibliographiques.....	39
	Annexes	41
	Annexe 1 : <i>Proposition de création d'un service de la Prospective et du Développement de la Coopération Décentralisée</i>	41
	Annexe 2 : <i>Figure 6: Carte de la Coopération décentralisée entre le Congo et la France</i>	42
	Annexe 3 : <i>Textes</i>	43
	Annexe 4 : <i>Guide d'entretien</i>	45

Introduction

Alternative à la coopération d'Etat à Etat, la coopération décentralisée est une politique publique récente dont la légitimité n'a pas été aisée à obtenir. L'Etat du Congo a toujours eu l'exclusivité en matière de relations internationales au nom de sa souveraineté et de ses prérogatives régaliennes. Ainsi, toute instance infranationale (Département ou Commune) ne pouvait légitimement engager des actions au-delà des frontières nationales. Pourtant, la décentralisation a entraîné un changement de logique relativement à la question de la coopération pour le développement, de sorte que l'Etat lui-même a ouvert aux collectivités locales les possibilités d'une coopération à l'échelle internationale. Désormais les collectivités infra étatiques se transforment « *irrésistiblement en agents des relations internationales* », pour reprendre les termes d'Adda Bekkouche et Bertrand Gallet (Bekkouche et Gallet, 2001, p.383).

Soucieux de ne pas rester en marge de cette évolution, le Congo Brazzaville, l'a intégrée dans son droit positif à travers la loi de 2003 relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Cette dernière marque un tournant considérable pour un pays longtemps centralisé. La coopération qui se veut être, désormais, une traduction factuelle de l'autonomie affirmée des collectivités locales envers l'État dans le respect de la loi participe à une vision de la gestion démocratique des collectivités territoriales pour le développement local. Dans les faits, un survol des relations de coopération décentralisée réalisées en République du Congo laisse apparaître que tous les départements et communes ne sont pas encore concernés par la coopération en cause¹. Le jumelage, première manifestation de relations formalisées entre collectivités congolaises avec des collectivités étrangères, notamment françaises, est né au lendemain de la deuxième guerre mondiale, en 1951, avec pour idée de contribuer à la paix et à une meilleure compréhension des peuples des pays de l'Europe sous l'impulsion de l'association du Monde Bilingue.

Au Congo, le premier jumelage a été signé entre Reims et Brazzaville le 5 juillet 1961 par Simon Bilombo, adjoint au maire de Brazzaville Fulbert Youlou². Pourtant, si les premières actions en matière de coopération décentralisée sont plutôt anciennes au Congo Brazzaville, force est de constater que le pays demeure assez pauvre en termes d'initiatives et seule la coopération entre les villes de Pointe Noire et du Havre apparaît comme l'unique dynamique (Ministère des affaires étrangères et européennes/Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, janvier 2011, p.12) sans toutefois être à l'abri de quelques problèmes d'efficacité. Il a été constaté que

¹ Sont concernées à ce jour par la coopération décentralisée, les collectivités locales ci-après : les départements de la Cuvette et celui des Yvelines, le Conseil général de l'Essonne dans le dans le pool et le département du Niari et les actions entre le Conseil régional d'Alsace et le Département du Pool organisée autour d'un projet agropastoral initiées en 2009.

² Fulbert Youlou fut le premier président du Congo de 1960 à 1963.

la ville de Pointe –Noire, comme d'autres villes africaines « coopérantes », rencontre de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de la politique de coopération décentralisée.

Dans le cadre de notre étude, nous avons pu identifier des insuffisances liées à la conduite et la gestion de la coopération décentralisée. Ces problèmes identifiés pourraient, à notre sens, trouver des éléments de corrections à travers la présente étude intitulée « **Contribution à l'amélioration du cadre organisationnel de la coopération décentralisée de la ville de Pointe-Noire en République du Congo** »

Insistant plus sur la pratique congolaise notamment celle de la Commune de Pointe-Noire, notre étude peut être considérée comme l'une des rares à s'intéresser à la coopération décentralisée entre la France et le Congo et fournit de ce fait des éléments d'analyse relatifs à cette nouvelle approche dédiée au développement. Au plan pratique, cette étude fournit des éléments d'analyse capables d'aider les collectivités locales engagés dans la coopération, les élus locaux et professionnels, pour disposer de pistes d'amélioration de la coopération décentralisée au Congo. Sur le plan social, elle devrait participer à sensibiliser les populations sur les enjeux d'une nouvelle approche encore très méconnue au Congo.

Concrètement, cette étude s'articulera en raison des exigences méthodologiques autour de quatre chapitres : nous nous intéresserons tout d'abord aux enjeux de la coopération décentralisée avant d'aboutir aux différentes problématiques possibles. Ensuite, nous évoquerons la thématique de la coopération décentralisée à la lumière des sources documentaires. La méthodologie et les outils employés pour répondre à la problématique seront ensuite développés. Enfin, les solutions envisagées pour l'amélioration de la coopération décentralisée seront présentées. Il est à noter que notre étude insistera essentiellement sur la coopération décentralisée française à Pointe-Noire, c'est-à-dire « Havro-pontégréine », sans exclure quelques références à d'autres relations de coopérations nouées avec les villes de Ravenne, Gênes en Italie, Dalian en Chine, Laayoune au Maroc et la Nouvelles Orléans aux Etats unis. Il s'agit tout au long de ce travail de répondre de manière précise à la question de savoir comment améliorer la gestion de la coopération décentralisée dans sa mise en œuvre au sein de la municipalité de Pointe-Noire.

Chapitre 1 : Le partenariat entre les villes de Pointe-Noire et du Havre, un exemple de coopération décentralisée Nord/Sud à améliorer

Ce chapitre met l'accent sur l'idée que la relation partenariale entre les villes du Havre et Pointe-Noire tout en étant inscrite dans la durée, demeure sujette à de nombreux défis aux regards des enjeux du développement urbain et municipal. Aussi, il est important de ne pas perdre de vue les éléments d'ouverture et de partage d'expériences qu'elle suscite. De ce fait, il s'efforce d'identifier préalablement les atouts et défis des deux villes en coopération (1.1). Ensuite, il expose les attentes de la coopération entre les des deux villes (1.2) et le cadre juridique à respecter relativement à la coopération décentralisée dont il n'existe que peu ou prou des textes d'application au Congo contrairement à la France (1.3). Enfin, il formule une problématique, des questions et une proposition de recherche, puis indique les résultats auxquels nous nous attendons (1.4).

1.1 Pointe-Noire et le Havre : deux villes portuaires partenaires aux atouts et défis différents

Il s'agira de présenter brièvement la ville du Havre avant de s'intéresser à celle de Pointe-Noire.

1.1.1 Le Havre

Fondée officiellement par le roi François Ier en 1517 comme son port, la ville du Havre reste profondément marquée par sa tradition ouvrière et maritime. Cette commune du nord-ouest de la France, située dans la région de Haute-Normandie, est une sous-préfecture du département de la Seine-Maritime³. Forte de ses 177 259 habitants, elle est la commune la plus peuplée de Normandie, le premier port français pour les conteneurs mais également le deuxième de France après celui de Marseille pour le trafic total. A ce jour, l'unité urbaine du Havre correspond à peu près au territoire de la Communauté d'Agglomération Havraise (CODAH) qui regroupe 17 communes et 250 000 habitants. Le nombre de conseillers municipaux de la ville du Havre est de 59 membres : le maire, 41 conseillers municipaux et 17 adjoints forment le conseil municipal du Havre qui se réunit en moyenne une fois par mois. Ville maritime par excellence, le Havre s'appuie avant tout sur son Port 2000 pour consolider sa place de leader national du commerce extérieur. La mer a forgé le destin du Havre de sorte que la ville a pu s'orienter vers la pêche et la grande aventure des paquebots mais aussi surfer sur ses atouts de station balnéaire et nautique. A ce jour, l'un des défis majeurs que doit relever Le Havre est de préserver la biodiversité fragilisée par l'activité humaine tout en capitalisant sur ses atouts⁴.

³ <http://www.annuaire-mairie.fr/ville-le-havre.html>, consulté le 02 mars 2013.

⁴ <http://lehavre.fr>, consulté le 02 mars 2013.

1.1.2 Pointe-Noire

Deuxième ville de la République du Congo et capitale économique du pays, la ville de Pointe-Noire a été créée officiellement en 1922⁵. Située au centre-ouest de l'Afrique, sur la façade atlantique, la ville représente pour la République du Congo, du fait de l'activité pétrolière et de son port en eau profonde, le poumon économique soit (80% de recettes budgétaires). Elle est placée à 510 kilomètres à l'ouest de Brazzaville, la capitale politique du pays⁶. Il est à noter que Pointe-Noire est à l'instar de Brazzaville une commune et un département pourvu d'un conseil élu au suffrage universel direct. Dans cette étude, nous analysons la ville de Pointe-Noire comme une commune avec ses différents arrondissements (Emery-Patrice Lumumba, Mvouvou, Tié-Tié, Loandjili, Mongo-Poukou, Ngoyo)⁷. Le conseil municipal, organe délibérant de la ville de Pointe-Noire est élu au suffrage universel direct par les citoyens congolais pour une durée de cinq ans. Ce dernier se réunit trois fois annuellement pour des sessions de dix jours au maximum. En dehors de ces sessions, le maire peut convoquer, s'il le juge utile, une session extraordinaire. Les séances du conseil municipal sont publiques, mais elles peuvent être toutefois à huis clos après un vote à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Lors de ces séances présidées en principe par le maire, les conseillers ont toute la latitude de poser des questions orales relatives aux affaires de la collectivité. Exceptionnellement, le maire ne préside pas les séances du conseil lors de son élection et lorsqu'est débattu le compte administratif de la commune⁸. Dans le cadre de cette séance, le conseil vérifie les comptes communaux et apprécie les actes du maire pendant l'exercice écoulé (Moudoudou, 2005 ; p.200-201). Élu pour un mandat de cinq ans au suffrage universel indirect⁹, le maire, chef de l'exécutif local, exécute les décisions du conseil municipal, prépare et exécute le budget. Nous retiendrons que les organes décentralisés évoqués ne sont pas à l'abri de sanctions du pouvoir central. En effet, même dans ce contexte de décentralisation, le ministère de l'intérieur ou de l'administration du territoire dispose d'un pouvoir de sanction (suspension) à l'égard des maires, présidents des conseils et d'autres responsables locaux coupables au regard de la loi des manquements graves¹⁰. La révocation des responsables locaux peut également être prononcée pour les responsables locaux considérés dans les cas énumérés par l'article 50 de la loi du 06 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales par le conseil des ministres.

⁵ Il faut dire que le nom même de Pointe-Noire « Cabo Negro » en portugais, « Punta Negra » remonte à 1484 et faisait référence pour les navigateurs portugais à un point saillant, constitué de blocs de pierre de noire perceptible sur l'onde marine.

⁶ Jeuneafrique (mai 2012). *Pointe-Noire : L'inventive*, N 2678, 6 au 12 mai, p.59.

⁷ Ville de Pointe-Noire(2012), p.81, 2012

⁸ Article 30 et 31 de la loi n° 7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales.

⁹ Article 7 de la loi n°7-2003 précitée.

¹⁰ Article 49 de la loi précitée.

Avec une population estimée à un million d'habitants¹¹, la ville de Pointe-Noire n'a cessé de croître et d'attirer de nouveaux habitants du fait surtout de l'activité pétrolière exercée par les principaux opérateurs du secteur¹². Sur le plan économique, si les entreprises sont nombreuses, le poids de l'économie informelle reste important avec le développement de multiples commerces et services en réponse au chômage qui touche beaucoup de diplômés. De même, le secteur touristique, est faiblement organisé malgré les nombreux atouts que présente la cité balnéaire et ses environs (hôtels, restaurants, sites naturels et culturels). Nous citerons sans être exhaustif quelques sites touristiques des environs de Pointe-Noire comme la Pointe-indienne située à 17 km de la ville, sur le bord de la mer et la stèle de Tchivelika commémorant la traite des esclaves (Ville de Pointe-Noire, 2012, p.161). Plus étonnant encore, Pointe-Noire ne compte pas d'université publique ni de structures de formation professionnelle où former la jeunesse, à des métiers en rapport avec les activités locales, si ce n'est quelques établissements d'enseignement supérieur. C'est dire que malgré la manne pétrolière, Pointe-Noire donne l'impression d'être démunie (Jeuneafrique, mai 2012, p.60)¹³. Et l'on note également que son industrie demeure faiblement diversifiée: production de gaz, textile, alimentation, chimie...Or à ce jour, la présence du port, l'essor des services, ainsi que la construction d'un aéroport international, a fait de Pointe-Noire, une cité de première importance pour le commerce international.

1.2 La coopération décentralisée, un levier pour le développement local de Pointe-Noire et un outil de rayonnement international pour la ville du Havre

Volet majeur de l'action municipale, la coopération décentralisée est appréhendée au sein de la ville de Pointe-Noire comme un levier du développement local. Cette coopération conduite par la Commune de Pointe-Noire comprend deux aspects essentiels : la contractualisation avec d'autres villes du monde, et la participation à des organisations qui regroupent les villes (Ville de Pointe-Noire, p.123). En matière de jumelage ou de partenariat, la ville de Pointe-Noire s'est ouverte à diverses villes. Il s'agit des villes du Havre en France, de Dalian en Chine populaire, la Nouvelle Orléans aux Etats -unis, Hô Chi Minh-ville au Vietnam, Gênes et Ravenne en Italie. Ainsi, à la question qu'apporte la coopération décentralisée, le Maire de Pointe-Noire, M. Roland Bouiti Viaudo a répondu à un journaliste : « Auparavant, elle se manifestait simplement à travers les jumelages. Aujourd'hui, nous avons des échanges gagnant-gagnant avec nos jumelles portuaires. Pointe-Noire a développé des partenariats très actifs avec le Havre, en France et Ravenne en Italie. Au Maroc, nous travaillons avec Laayoune sur la formation des agents municipaux » (Jeuneafrique, mai 2012, p.63)¹⁴. Notons sans pour autant que l'on s'y attarde que la coopération décentralisée menée par le Havre en général et la ville de Pointe-Noire en particulier devrait contribuer à son rayonnement international. Elle devrait accroître de ce fait son attractivité et lui pourvoir une certaine notoriété.

¹¹ Ville de Pointe-Noire(2012), op. cité, p.81

¹² C'est le cas de Halliburton Group, Total E&P Congo, Eni Congo, Schlumberger, le groupe Chevron-Texaco, la Société Nationale des Pétroles du Congo

¹³ Jeuneafrique (mai 2012). *Pointe-Noire : L'inventive*, N 2678, 6 au 12 mai, p.59-60.

¹⁴ Propos recueillis par Tshitenge Lubaku.

1.2.1 Principaux partenaires

Les actions de coopération décentralisée restent faiblement développées en République du Congo. Cette situation s'explique par la faible ouverture des collectivités congolaises à l'international. A cet égard, de toutes les communes, Pointe-Noire est incontestablement la seule qui affiche le plus de dynamisme dans le domaine. Le tableau ci-après revient sur les différents partenariats noués par la ville (tableau 1 relatif aux villes partenaires à la ville de Pointe-Noire).

Tableau I: Liste des villes partenaire à la ville de Pointe-Noire

Villes en cause	Actions développées	Type et début des relations
Dalian(Chine)	Facilité apportée pour l'acquisition des grands véhicules bennes de 20 m ³	Non défini
La Nouvelle Orléans(Etats-Unis) ¹⁵	Aucune	Jumelage depuis le 13 Novembre 1990
Hô Ch Minh-ville(Vietnam ¹⁶)	Aucune	Jumelage signé en 1998
Gênes(Vietnam)	Aucune	Jumelage daté du 23 Mai 2006
Lââyoune(Maroc)	Aucune	Décembre 2009
Ravennes(Italie)	-	-
Havre(France)	Action dans le domaine de l'environnement et de l'enseignement Envoi de matériel informatique, de photocopieurs et de manuels scolaires à destination de la Commune de Pointe-Noire Action dans le domaine du numérique pour une gouvernance numérique sur le territoire de la commune dont les objectifs sont : -améliorer la performance -optimiser les recettes fiscales -développer un web public territorial -contribuer à améliorer la connectivité du territoire	15 mars 1984

Source : Adapté du site http://hosting.blueacacia.com/2009/3_Cooperation_decentralisee_et_villes_membres_

A l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que parmi toutes les coopérations évoquées, seule celle entre Pointe-Noire et la ville du Havre apparaît comme la plus active et dynamique. Ce dynamisme est sans doute dû à la similitude entre les deux villes tenant à leur caractère portuaire ; mais aussi à l'histoire particulière entre la France et la Congo. Avec les autres villes partenaires, la coopération est restée en veilleuse et n'a pas donné lieu à des actions concrètes ou poussées. La coopération avec le Havre est consécutive à l'accord de jumelage, signé le 15 mars 1984, entre la ville de Pointe Noire et celle du Havre, respectivement par le député, Maire de Pointe Noire, M. Fulgence Milandou et le

¹⁵ Restée en veilleuse depuis 1990, cette coopération a été relancée en 2006 sans grand résultat.

¹⁶ Devra être mise en œuvre à travers cette coopération des actions dans le domaine agropastoral, de la santé et de l'éducation.

Sénateur, Maire de la ville du Havre, M. André Duromea. Depuis lors, des échanges importants, entre les deux villes dans tous les domaines de la vie locale, ont vu le jour, pour accompagner la mairie dans son projet de modernisation (Bemba-Bantsimba, 2012 ; p.2).

Depuis 1996, deux conventions ont permis de définir un cadre d'actions basé sur la modernisation de la commune. Ainsi de nombreux cadres et agents municipaux, de même que ceux des autres structures publiques à l'instar du port autonome et de la marine marchande ont bénéficié de formations diverses au Havre. A la faveur du jumelage entre les deux villes, se sont développés des partenariats sectoriels entre le port du Havre et le port autonome de Pointe-Noire mais également entre le centre hospitalier du Havre et l'hôpital général Adolphe Sicé de Pointe-Noire. Ce dernier a bénéficié entre 2000 à 2007 d'une aide de 700.000.000 (sept cent millions) de francs CFA soit 455000 euros pour l'équipement du bloc radiologique, l'amélioration du plateau technique, de la formation des agents et du stage des praticiens du Havre en son sein (Ville de Pointe-Noire, 2012 ; p.123). La convention de Gouvernance numérique signée en 2010 a permis aux deux collectivités d'orienter leurs politiques coopératives vers la création d'outils (technologies de l'information et de la communication) visant à favoriser la gouvernance numérique à travers le projet « Pointe-Noire Numérique » (P2N) en cours jusqu'en 2013¹⁷.

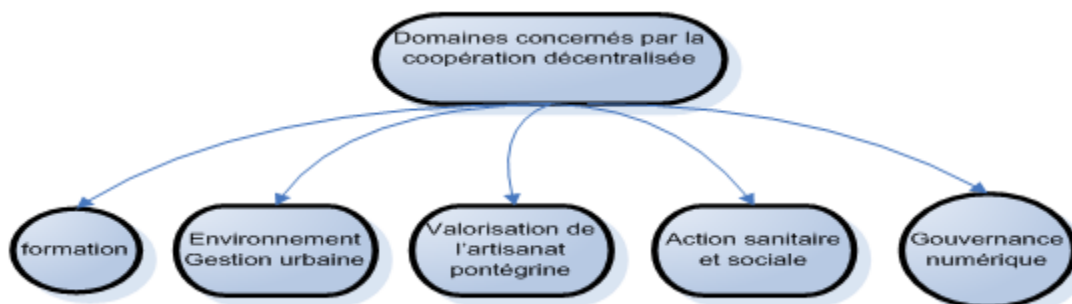
1.2.2-Champs de coopération entre les villes du Havre et de Pointe-Noire

A ce jour, les formes de coopérations décentralisées existantes ne se ressemblent pas toutes. Suivant des logiques différentes, on a pu distinguer par exemple les jumelages, les échanges d'expériences entre collectivités avec toutefois une seule préoccupation majeure : le développement local. La coopération décentralisée initiée entre la ville du Havre et de Pointe Noire comme on le voit à travers le monde concerne tous les domaines de la vie locale. Mais qu'en est- il de ces domaines où la ville de Pointe-Noire ne peut engager des actions de coopération internationale ?

Aux termes de l'article 16 de la loi n°10-2003 du 6 février 2003, portant transfert de compétences aux collectivités locales, sont transférées aux collectivités locales les douze matières ci-après : la planification, le développement et l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat, l'enseignement public, la santé, l'action sociale et la protection civile, l'environnement, le tourisme et les loisirs, les sports et l'action culturelle, les eaux, les forêts et la chasse, l'agriculture, l'élevage et la pêche, l'administration et les finances, le commerce et l'artisanat, les travaux publics et les transports, les mines, l'énergie et l'hydraulique, l'emploi. La figure ci-après illustre les thématiques principales autour desquelles se sont organisées les actions de coopération.

¹⁷ Présentation sommaire du projet sur le site : http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet_id=63776, consulté le 15 octobre 2012.

Figure 1 : Domaines concernés par la coopération



Source : Adapté de Bemba-Bantsimba G., 2012.

Les actions initiées par les deux municipalités ont porté comme on peut le voir à travers la figure ci-dessus sur plusieurs thématiques destinées à améliorer l'offre des services de base de la collectivité à la population. Il s'agit de : la formation, la valorisation de l'artisanat pontégrin,¹⁸ l'action sanitaire et sociale (envoi de matériel de santé et réhabilitation d'un centre médical), l'environnement et la gestion urbaine (envoi de matériel informatique pour la gestion environnementale) ainsi que la gouvernance numérique. Dans ce cadre, des formations ont été organisées au Havre au profit des agents municipaux de Pointe –Noire dans les domaines divers.¹⁹ Outre ces actions, il a été envisagé la création d'un centre professionnel de renforcement des capacités du personnel municipal. « L'action coopérative » dans le domaine du numérique concerne la gouvernance numérique sur le territoire de la commune avec comme objectifs: améliorer la performance des services municipaux, optimiser les recettes fiscales, développer un web public territorial, contribuer à améliorer la connectivité du territoire (Bemba-Bantsimba, 2012 ; p.2-7). Pour Philippe Vidal, «cette expérience en cours de déploiement intitulée Pointe Noire Numérique (P2N) [...] pose des problématiques de mutualisation et d'efficacité de la gouvernance urbaine » (Vidal, 2011 ; p.47). Tout en relevant l'utilité des actions menées dans ce domaine, il insiste sur la nécessité de l'intervention publique locale pour la mise en place d'une stratégie d'aménagement et de développement du territoire par le numérique. (Ibid ; p.58).

De notre analyse, il ressort un certain nombre de constats. Si certains domaines sont peu actifs, on doit dire que d'autres sont absents. Il a été également noté que la réciprocité qui suppose également des initiatives de la part de la ville de Pointe-Noire est encore très rare dans le domaine de la coopération décentralisée. Avec ses nombreux atouts, la ville pouvait pourtant s'engager dans des actions qui pourraient bénéficier à la ville du Havre. Car si Pointe-Noire est une ville du Sud donc en développement, rien n'exclut qu'elle fasse profiter à sa partenaire des savoirs faire qu'elle a pu développer à travers le temps. En plus, aujourd'hui, la coopération décentralisée s'appuie fortement sur le principe de la réciprocité qui ne signifie pas nécessairement échanges de moyens ou d'apport technique identiques, mais plutôt intérêt mutuel et possibilité de tirer avantage de deux parties en

¹⁸ Il s'agit à terme de commercialiser les produits artisanaux sur le Havre. De ce fait, la chambre de commerce travaille sur la mise en place d'un groupe destiné à répondre à cet objectif.

¹⁹ Les finances, l'informatisation de l'Etat civil, la gestion administrative et des ateliers, les affaires juridiques, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'organisation et méthodes et le conseil de gestion.

présence (Direction générale de la Coopération Internationale et du développement - DGCID - ; p.106). D'où la nécessité de rompre avec les anciennes logiques de coopération centrées sur les notions paternalistes telles que "donateur-bénéficiaire", "assistance aux pauvres". Ainsi, «le défi est de faire de la coopération décentralisée une collaboration stratégique et non plus un geste de charité ou d'aide» (Ibid, p.156).

1.3 *Le cadre légal, procédural et institutionnel de la coopération décentralisée : un cadre incomplet*

Il convient d'analyser ici le dispositif légal et procédural relatif à la coopération décentralisée ainsi que l'encadrement institutionnel pourvu en République du Congo à la coopération décentralisée.

1.3.1 *Le dispositif législatif en vigueur*

De la Constitution congolaise du 20 janvier 2002, il résulte que la détermination des compétences des collectivités locales est confiée au législateur. Ainsi, c'est la loi n° 7-2003 du 6 février 2003 relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités qui a reconnu, sur le plan juridique, les compétences internationales de collectivités locales congolaises. A travers son titre IV, cette loi reconnaît aux collectivités locales congolaises le droit d'organiser des contacts réguliers et passer des conventions avec des collectivités décentralisées étrangères ou avec tout organisme international de développement tout en obligeant celles-ci à obtenir pour les accords signés l'approbation du Gouvernement. De l'analyse de cette disposition, il se dégage que les collectivités décentralisées ne sont pas indépendantes, elles demeurent autonomes administrativement et non politiquement et ne doivent pas porter atteinte au caractère unitaire de l'Etat congolais. Notons qu'un « accord interétatique n'est pas nécessaire pour établir des relations de jumelage ou de coopération avec une collectivité étrangère. Toutefois, les collectivités territoriales doivent exercer leurs compétences dans le respect de la Constitution et des règles et principes de valeur constitutionnelle ou législative » (Laye, 2009. p. 74). Il est à noter qu'au Congo, les modalités d'application du dispositif légal de la coopération décentralisée n'ont pas encore été précisées. Ce qui laisse apparaître clairement le caractère incomplet du cadre juridique de la coopération décentralisée qui n'est qu'une conséquence logique des insuffisances du cadre général de la décentralisation. Concrètement, aucun texte juridique, loi ou décret, ne précise les objectifs, les principes, les contours, les modalités de négociation et de signature des accords de coopération ainsi que le rôle de l'Etat en matière de coopération décentralisée.

En France, au contraire, c'est l'article 1115-1 du Code Général des Collectivités territoriales qui régit l'action extérieure des collectivités locales. Selon ce texte : « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ». Et une circulaire interministérielle du 20 avril 2001 a précisé les modalités d'application du dispositif légal.

1.3.2 *L'aperçu général de la procédure de passation d'un accord de coopération décentralisée*

Il n'existe pas encore à ce jour un manuel de procédure relatif à la conduite d'un processus de coopération décentralisée au sein de la ville de Pointe-Noire. Toutefois, il est possible d'identifier à la lumière de la pratique internationale 3 étapes essentielles relatives à la mise en place d'une action de coopération : la prise de contact, l'accord ainsi que sa formalisation (Assemblée Nationale de France, 2003, p.27).

La prise de contact est une première étape où est manifestée l'intention de s'associer à d'autres villes. En effet, la pratique dans le domaine concerné laisse apparaître que l'initiative peut revenir soit aux élus d'une des deux villes futures partenaires, de la société civile, voire des deux collectivités simplement. Bref, pour ce qui est de la ville de Pointe-Noire, l'intention a souvent été portée à l'attention des réseaux des villes auxquels la ville appartient, l'Association des Maires Francophones (AIMF), l'Association Francophone internationale de la coopération décentralisée (AFICOD), l'Association internationale Villes et ports (AIVP). Le réseau considéré met en contact les deux villes désireuses de passer un accord de jumelage ou de coopération et les services respectifs de coopération de deux villes par un échange des courriers se mettent en relation.

Ensuite, vient l'accord, après l'identification du partenaire, il revient à chaque collectivité de formuler ses attentes, de définir des besoins en coopération du partenaire. A ce stade, les responsables de deux villes le plus souvent éloignées se rencontrent et fixent les bases de leur coopération. Il est courant dans un premier temps que les deux collectivités en cause s'accordent sur un ou deux domaines de coopération prioritaire avant d'envisager des extensions à d'autres domaines. Ils vont à proprement parler nouer un accord comprenant les points clés de la coopération.

La formalisation est une étape particulièrement importante de la procédure engagée : l'accord obtenu sur les axes de coopération, reste à satisfaire les obligations juridiques des parties. A double niveau, la formalisation fait appels à deux instruments juridiques majeurs que sont les délibérations et les conventions. Qu'en est-il de ces deux instruments ? Les délibérations, décisions d'un organe délibérant sont indispensables pour la conclusion de la convention de coopération décentralisée. On peut conclure momentanément ici avec Bekkouche et Gallet que « *la capacité à contracter reconnue aux collectivités territoriales ne constitue pas une compétence nouvelle mais une modalité d'exercice de leurs compétences. C'est sans doute une des raisons de son encadrement institutionnel* » (Bekkouche et Gallet, 2001, p.381).

1.3.3 *L'encadrement institutionnel de la coopération décentralisée*

L'Etat reste le garant de la légalité des actions menées par les collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée (Bekkouche et Gallet p.382). A la vérité, la coopération initiée par les collectivités locales « peut être source de confusion ou de désordre si l'Etat se montre inattentif aux initiatives, parfois aventureuses, des collectivités territoriales » (Denoix de Saint Marc, 2004 ; p.98).

Notons qu'en matière de coopération décentralisée, au Congo comme en France, le conseil municipal doit autoriser le Maire, à passer une convention dont le projet est adressé au préfet en charge du contrôle de légalité accompagné des documents justificatifs. Instrument conventionnel dont les dénominations peuvent être diverses (pactes de jumelage, convention de partenariat, accord de coopération décentralisée), la convention de coopération décentralisée n'a pas encore été définie en droit congolais²⁰. Devant cette absence de définition en droit congolais, il est utile de se référer au droit français afin de mieux en connaître les contours. Au sens de la circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée, il faut entendre par convention, « tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'une et l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités »²¹. Généralement assez vague pour laisser une certaine marge dans la mise en œuvre des projets qui bénéficient de plus de détails, la convention énonce plus une stratégie globale de la coopération que des actions précises (Maré, 2012 ; p.32).

Le contrôle de l'Etat exercé par le préfet dans le cadre de la coopération décentralisée porte sur le respect de la légalité externe et interne de la convention contribue à prévenir le contentieux et à clarifier les engagements pris (Bekkouche et Gallet, p.382) par les organes décentralisés. Il vérifie d'abord que l'acte ne lie pas des collectivités non signataires ou un Etat, qu'il a été autorisé par une délibération avant signature ensuite que le contenu de la convention n'est pas en contradiction avec les principes constitutionnels et engagements internationaux du pays. Il est à noter que la signature d'un serment de jumelage, des avenants aux conventions s'effectue dans les mêmes conditions qu'une convention proprement dite. La transmission de la convention au préfet est une formalité obligatoire qui lui confère son caractère exécutoire. Aucune convention de coopération décentralisée ne pourra donc entrer en vigueur avant sa transmission de même que la publication de la délibération autorisant la signature de la convention n'est pas suffisante pour conférer un caractère exécutoire à la convention. En cas de constat d'irrégularités par le préfet, celui-ci saisit le président du conseil et lui fait des observations par écrit dans un délai de trente jours en vue de la reformation des actes incriminés. Dans ce cas, la délibération devrait être modifiée ou retirée dans un délai de trente jours (Nsakani ; 2008, p17) et en cas de refus, le préfet saisit le juge administratif. Au Congo, les hypothèses décrites sont très rarement observées. A contrario, en France la coopération décentralisée semble très développée et pourvue de nombreuses structures d'encadrement. La pratique laisse apparaître que la voie de la négociation a tendance à être préférée au déféré préfectoral pour obtenir la rectification d'une

²⁰ L'article 79 de la loi du 06 février 2003 relative à l'organisation et fonctionnement des collectivités locales prévoit simplement que les collectivités locales peuvent avec l'autorisation du gouvernement « passer des conventions avec les collectivités étrangères avec les collectivités décentralisées étrangères ou avec tout organisme international développement ».

²¹ Circulaire du 20 Avril 2001 citée par Maré (2012, p. 32).

convention (Maré 2012, p.34). En dépit de la diversification et la densification des relations de coopération décentralisée, le déferé préfectoral reste quasi-inexistant.

Au-delà de la seule mission de contrôle des actions de coopération décentralisée, l'Etat devrait s'employer à accompagner et encadrer les collectivités locales dans leurs actions de coopération. Si tel est le cas dans certains pays comme la France²² et le Bénin²³ qui ont mis en place respectivement des Commissions nationales de la coopération décentralisée (CNCD), force est de constater que les initiatives dans ce sens se font encore attendre au Congo. L'expérience de la France est très édifiante car pour accompagner la coopération décentralisée, les pouvoirs publics ont mis en place en plus de la CNCD, la Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats(DGM). La CNCD a pour mission de faire l'état de la coopération décentralisée ainsi que des propositions pour la renforcer (article L. 1115-6 CGCT). Le Secrétariat de la Commission est assuré par le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministre des Affaires étrangères²⁴. Dès lors, nous pouvons convenir de la justesse des propos exprimés, dans un contexte marocain, par d'Abdelghani Abouhani qui résume parfaitement la situation au Congo en matière de coopération décentralisée: « A la différence des pays du Nord, il n'existe pas encore dans notre pays d'organisme spécifique chargé de la coopération internationale des collectivités locales. Dans l'absence d'une telle structure, les collectivités locales s'engagent seules avec des moyens modestes en s'appuyant sur des liens personnels qu'ils entretiennent avec leur homologue étranger. Les partenariats se font au hasard des rencontres et les projets tantôt aboutissent tantôt échouent » (Abouhani, p.5).

Enoncé des questions, proposition de recherche et synthèses des données de terrain

1.3.1 Question, objectifs et proposition de recherche

❖ Questions de recherche

A travers cette étude, nous voulons répondre à la question de savoir :

Comment améliorer la gestion de la coopération décentralisée dans sa mise en œuvre au sein de la municipalité de Pointe-Noire ?

❖ Objectif général

Au terme de cette étude, nous comptons :

²² Cette commission a été prévue à l'article 134 de la loi du 6 février 1992.

²³ C'est le décret n°2007-448 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et l'Aménagement du Territoire qui a mis en place en s'inspirant de l'expérience française au sein de ladite structure un dispositif d'encadrement de la coopération décentralisée comprenant également la Maison des collectivités locales.

²⁴ Il convient de faire une mention spécifique du rôle des acteurs associatifs nationaux en matière de coopération décentralisée d'une part, Cités unies de France (CUF) et l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) et d'autre part trois les associations nationales d'élus comme l'Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France).

- proposer des pistes d'amélioration du cadre organisationnel de la coopération décentralisée au sein de la commune de Pointe-Noire

Objectifs spécifiques

De façon concrète, nous analyserons :

- les documents relatifs aux accords de coopération décentralisée entre les villes du Havre et de Pointe-Noire
- le dispositif et les pratiques organisationnelles en rapport avec la coopération décentralisée au sein de la commune de Pointe-Noire

❖ *Proposition de recherche*

La présente étude est guidée essentiellement par la proposition suivant laquelle un meilleur cadre organisationnel contribuerait à une mise en œuvre efficiente de la coopération décentralisée au sein de la Commune de Pointe-Noire.

1.3.2 Synthèse des données de terrain

❖ *Synthèse des données de terrain*

En vue de répondre à notre question de recherche, nous avons mobilisé des données de terrain, notamment les entretiens effectués auprès des autorités municipales mais également et surtout à notre observation qui nous a permis de dresser plusieurs constats relatifs à la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Restant partielles, ces données de terrain ont été complétées par la recherche documentaire. Cette dernière ne s'est pas limitée seulement aux ouvrages sur la coopération décentralisée mais s'est également étendue aux rapports et mémoires pertinents sur la question.

❖ *Les résultats attendus*

Sur la base des différents éléments ou données de terrains, bibliographiques et expériences de stage, nous nous efforcerons de proposer des pistes d'amélioration de la coopération décentralisée susceptibles en cas d'appropriation d'éviter certains dysfonctionnements et lourdeurs ou léthargies constatées.

Au terme de ce chapitre, il ressort que la coopération décentralisée « Havro-pontégrine » au-delà des avancées enregistrées doit surmonter quelques difficultés dans le cadre de sa mise en œuvre susceptible d'améliorer ses résultats. Aussi pour mieux répondre à ces problèmes constatés, nous avons entrepris de prendre connaissance de la littérature existante sur la coopération décentralisée mais également de procéder dans le chapitre suivant à une clarification des concepts.

2 Chapitre 2 : La coopération décentralisée, une forme de coopération pour le développement diversement interprétée dans la littérature

A travers ce chapitre, nous envisageons de faire une recension des écrits, un bilan critique de ce qui a été écrit en lien avec la thématique de la coopération décentralisée. Cette dernière nous permettra non seulement d'appréhender les concepts clés de l'étude mais également d'évoquer les approches ou théories développées en lien avec la coopération décentralisée.

2.1 L'analyse critique de la politique publique de coopération décentralisée

La thématique relative à la coopération décentralisée Nord - Sud a longuement été abordée par des auteurs selon des angles et des approches différents. Au carrefour de plusieurs disciplines, la coopération décentralisée a fait l'objet d'analyses, des développements, de juristes, de politologues, d'ingénieurs territoriaux et de bien d'autres chercheurs et professionnels du développement local.

Sur la coopération décentralisée française en Afrique qui nous concerne, Petiteville (1995) figure parmi les premiers auteurs les plus connus à s'être intéressé à la question. Il observe que « Les communes françaises multiplient les jumelages avec des communes africaines, et y développent une coopération qui n'a plus rien de folklorique. [...] la coopération décentralisée Nord-Sud rencontre des nouveaux enjeux de développement au Sud, auxquels elle semble pouvoir répondre spécifiquement» (Petiteville, 1995 ; p.7).

Il nous est possible de dire tout en relevant les évolutions observées relativement à la coopération décentralisée que cet avis qui ne manque pas de pertinence a fait toutefois l'objet de précisions ultérieures de sa part. Conscient de la persistance de certaines difficultés organisationnelles et opérationnelles, il poursuit par ailleurs que « comme toutes les autres politiques publiques de coopération au développement, la coopération décentralisée est ainsi confrontée à des interférences multiples (décalage culturel, enjeux politiques et sociaux autochtones, pesanteurs institutionnelles, limites technico-économiques) qui sont autant de perturbations à attendre sur la trajectoire d'un projet de coopération, et autant d'effets pervers potentiels qui militent pour une rationalisation plus efficace de la coopération décentralisée urbaine» (p.89). Dans le prolongement de Petiteville, d'autres auteurs tel que Abdelghani Abouhane considèrent la coopération décentralisée comme moins formaliste et mieux adaptée puisqu'elle se concentre sur des projets concrets. Pour lui, «la coopération décentralisée a d'autres vertus : elle faciliterait l'accès à des zones géographiques que la coopération entre Etats ne permet pas d'atteindre. Elle mettrait en rapport des milieux économiques et des catégories sociales auxquelles les relations diplomatiques officielles n'ont toujours pas la possibilité de consacrer toute l'attention souhaitable et dont le rôle est cependant important sur le plan local ». (Abouhane, SD ; p.1). A la lumière du cas marocain, il observe toute fois, par exemple, les limites structurelles de la coopération décentralisée et pointe du doigt l'inexistence des structures spécialisées et le déficit de qualification des élus locaux. Ce qui empêche les collectivités locales d'être des acteurs actifs du développement local.

La plupart des auteurs, quoi que conscients des avantages à tirer de la coopération décentralisée, également ont plaidé pour, une amélioration des pratiques et des nouvelles orientations dans le domaine.

En analysant de manière globale les politiques de coopération décentralisée françaises en Afrique en se fondant sur une évaluation effectuée en 1993 par le ministère des Affaires étrangères et européennes, Laye (2009, p.54.) a posé plusieurs constats et a estimé que « la coopération décentralisée par son caractère spontané et foisonnant, aboutit parfois à des résultats incertains ». Dans ce sens, il précise que les collectivités locales rencontrent de nombreuses « difficultés dans la mise œuvre de leur politique de coopération décentralisée » (Laye, 2009 ; p.54) et évoque quelques obstacles relevés depuis 1993 mais clairement réduits aujourd'hui parmi lesquels « un saupoudrage des moyens au détriment des actions structurantes » qui devrait être corrigé par une concentration des moyens sur les grands projets et « *un manque de capitalisation des expériences* » de sorte que « les évaluations rétrospectives sont trop rares et les résultats insuffisamment mis à disposition des autres collectivités locales » (p.54). Dans ces conditions, observe-t-il « la coopération reste une abstraction pour un trop grand nombre de contribuable locaux » (p. 54). D'où la nécessité de multiplier les actions pour la faire connaître comme une politique publique à part entière et de combler le déficit démocratique en la matière. Dans la même veine, Maré (2012) en analyste averti des relations internationales, des questions de développement, s'est livré à un état des lieux de la coopération décentralisée française qui à ses yeux présente toujours un impact limité. De ce fait, il plaide pour une perfectibilité de la coopération qui passerait par des actions déterminées à entreprendre à travers une réflexion qu'il a qualifié de « défis d'une coopération décentralisée perfectible » (p.135). Pour ce dernier auteur, une des raisons majeure du faible impact de la coopération décentralisée demeure le manque de coordination qui devrait être surmonté grâce à une mutualisation, une intégration des acteurs privés et une diffusion de la culture du résultat dans la gestion des projets. Dès lors, les critiques adressées à la coopération décentralisée comme le résume Adda Bekkouche et Bertrand Gallet « portent moins sur les principes que sur leur application concrète » (Bekkouche et Gallet, 2005, p.5). De tous les auteurs, il considère des plus recevables, les critiques d'amateurisme manifeste dont souffrent certaines coopérations :

L'action internationale des collectivités locales ne s'est pas encore accompagnée de la constitution d'un corps spécialisé de fonctionnaires territoriaux. Les affaires ont été gérées [...] par les cabinets du maire ou du président ou ont été sous-traitées à des comités de jumelage, avant que ne soient embauchés des vacataires, les élus en charge payant largement de leur personne. Le problème vient moins des compétences [...] que du faible nombre de personnes affectées à ce secteur qui est l'un des moins stratégiques de la politique locale (p.7).

Au Congo, la littérature en matière de coopération décentralisée est très rare alors que l'on assiste dans beaucoup de pays africains²⁵ à une multiplication des écrits sur la question. A la vérité, si peu de chercheurs se sont consacrés à la coopération décentralisée, l'on doit dire qu'on ne dispose que de

²⁵ C'est le cas dans les pays comme le Maroc, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin....

quelques écrits des cadres administratifs. Cette faible productivité documentaire est non seulement illustrative d'un manque d'intérêt mais témoigne également de la méconnaissance de la question par une bonne partie des citoyens congolais. En effet, bien que le jumelage ne soit qu'un aspect de l'action extérieure des collectivités locales reconnue par la loi depuis 2003, on peut dire que la coopération décentralisée continue de n'être appréhendée qu'au travers du jumelage²⁶. Un des rares documents facile d'accès sur la coopération décentralisée relative au Congo demeure la présentation de M. Bemba-Bantsimba, membre du comité de pilotage du Projet de renforcement des capacités des collectivités locales du Cameroun et du Congo(PARECC)²⁷, lors du séminaire sous régional – coopération décentralisée/ rôle des associations nationales d'autorités locales, intitulée « *Expérience de la Ville de Pointe-Noire en matière de coopération décentralisée* » (Bemba-Bantsimba, 2012). A travers cette présentation, l'auteur s'est efforcé de présenter la coopération décentralisée entre la ville de Pointe-Noire et du Havre. Du partenariat entre les deux villes initialisé en 1984, à travers les jumelages, l'auteur retient qu'il s'est confirmé et renforcé par la suite par des actions de coopération décentralisée. Il évoque les relations privilégiées établies entre les deux villes organisées autour de quelques thématiques relatives à la vie locale tout insistant sur l'amélioration de la gouvernance urbaine attendue du projet de gouvernance numérique en cours dans la ville congolaise. Riche d'enseignements quant aux actions engagées dans le cadre de la coopération «Havro-ponténégrine», cette présentation intitulée « *Expérience de la ville de Pointe-Noire en matière de coopération décentralisée* » ne renseigne pas, comme son titre pourrait laisser penser, sur l'ensemble des expériences de coopération nouées par la municipalité de Pointe-Noire avec d'autres collectivités étrangères. De même, on peut regretter que l'étude considérée n'intègre pas assez une dimension critique de la coopération entre les deux villes. A ce titre, elle ne permet pas, dans le cadre d'une simple analyse documentaire, d'avoir une vue générale des avancées et difficultés rencontrées relativement à la question.

Plus proche de la réalité observable, l'universitaire français Philippe Vidal à travers un article intitulé « *Bilan critique de l'aide au développement numérique de l'Afrique* », a eu à s'intéresser à la coopération dans le domaine numérique initiée entre les villes de Pointe-Noire et du Havre. A la lumière du projet Pointe-Noire numérique (P2N) en cours, l'auteur révèle les effets contre productifs et les points de blocage apparus dans cet axe de la coopération sensé améliorer la gouvernance urbaine.

2.2 *La coopération décentralisée, une réalité conceptuelle complexe*

Née au cours des années 80, la coopération décentralisée est apparue comme une politique publique destinée à faire face à l'échec des politiques de développement antérieurement mise en œuvre dans

²⁶ Les jumelages constituent une démarche première de la dynamique de coopération décentralisée et encore aujourd'hui la plus répandue de lien entre collectivités locales française et étrangères.

²⁷ Le projet PARECC est mis en œuvre par l'AIMF et cofinancé par l'UE.

les PED. Il s'agit des politiques multilatérales ou bilatérales nées après la vague des indépendances des pays colonisés insistant sur la croissance.

Avant toute analyse du contenu appliqué à la coopération décentralisée, nous devrions préciser pour une meilleure appréhension le sens des termes coopération, décentralisation. Ces deux termes considérés n'ont cessé de faire l'objet des perceptions qui évoluent avec le temps. A la suite de l'analyse de ces deux termes, nous précisons le sens que nous donnons dans notre étude au terme cadre organisationnel de la coopération décentralisée.

2.2.1 Les notions connexes à la coopération décentralisée : coopération et décentralisation

Alternative à la coopération d'Etat à Etat, «la coopération décentralisée se distingue de celle réalisée par l'Etat sur plusieurs points, notamment 1) il s'agit d'acteurs ayant un certain ancrage local et territorial, 2) la nature de la coopération est davantage horizontale et favorise l'échange d'expériences, et 3) la coopération est ici basée sur la réciprocité, l'intérêt mutuel, et les bénéfices communs» (DGCID ; P.103). Il sied de noter que si l'acception de coopération décentralisée continue d'être employée, le rapport Laignel du 23 janvier 2013 propose de substituer à celle-ci la notion d'action extérieure des collectivités territoriales considérée comme plus large (Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Janvier 2013 ; P.19). Au-delà de cette proposition, il se dégage aujourd'hui le souci de mieux coordonner l'action extérieure des collectivités territoriales françaises à travers le monde. Toutefois, il demeure que «pour comprendre l'importance de la coopération décentralisée, il est nécessaire de la situer clairement dans le cadre des processus de décentralisation, et de la considérer comme une manifestation de l'autonomie locale» (DGCID, P.102). Si la coopération est un substantif au contenu précis, il faut dire d'emblée que l'adjectif décentralisé renvoie au niveau et au mode d'une coopération, plus exactement, celui des collectivités territoriales de pays différents (Bekkouche et Gallet 2001, p.390). Dès à présent, il est possible de revenir sur les concepts de coopération, de décentralisation et, au passage, sur celui de collectivités locales afin de mieux en cerner les contours.

- La coopération

Inscrivant le concept coopération dans une logique des rapports non conflictuels, la coopération internationale est pour Hugon :

[...] le contrepoids des relations de conflits et de domination internationale. Elle est l'action d'opérer conjointement entre plusieurs acteurs de la société internationale (exemple des projets de codéveloppement ou de coopération décentralisée entre collectivités territoriales). Elle suppose des relations d'échanges mutuels (Hugon, 2007, p.213).

Dans le cadre des relations internationales particulièrement les relations entre pays développés et pays sous développés ou pauvres, le terme coopération a été souvent compris comme aide au développement. Cette définition longtemps appliquée au terme coopération ne semble plus rendre

compte de la réalité en ce que la coopération au développement se présente simplement aujourd'hui comme une des modalités de partenariats entre acteurs de différents pays et ne couvre pas l'ensemble des relations internationales établies par les acteurs du développement (Zapata-Garesche, 2010).

- La décentralisation

Objet de plusieurs analyses à travers le monde et en Afrique, la décentralisation a un contenu différent selon que l'on se situe dans le monde francophone ou anglophone. On doit dire qu'elle a été présentée par de nombreux auteurs francophones comme un processus. Ainsi, pour Laye (2009, p.203) la décentralisation, évoque « un processus politique et un système administratif précis : l'Etat accorde à d'autres entités juridiquement reconnues l'autonomie financière et la gestion dans des conditions prévues par la loi. En d'autres termes, l'Etat se dessaisit au profit de collectivités locales ou territoriales, dont l'administration est assurée par des assemblées élues et disposant d'une liberté de décision, de compétences exercées jusque-là par ses organes centraux et ses représentants territoriaux ».

Dans le même sens Laye, Hugon considère que « le processus de décentralisation est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus et par la participation de la société civile les affaires propres d'une collectivité territoriale » (Hugon;2007, p.226).

Au contraire, dans les pays de tradition anglo-saxonne, la décentralisation réfère « au niveau de prise de décision » et recouvre à la fois « la déconcentration administrative », « l'exercice du pouvoir par les élus locaux et le fonctionnement des communautés de base » (Laye, 2009, p.203). Ces deux conceptions pour le moins distinctes se rapprochent en ce qu'elles s'organisent autour du transfert des ressources, tâches et de pouvoirs à des entités locales démocratiquement élues pouvant jouir selon les cas d'une indépendance large par rapport à l'Etat central. Pour ce qui est de cette étude, la définition retenue est celle des pays francophones pour des raisons pratiques et évidentes. Vu sous cet angle, la décentralisation serait à notre sens une technique de gestion administrative appliquée à un territoire consistant pour l'Etat à reconnaître la personnalité juridique aux collectivités infra-étatiques, collectivités locales. Celles-ci vont bénéficier d'une autonomie administrative puisqu'elles vont s'administrer librement dans les conditions prévues par la loi. Ainsi, la décentralisation ici en cause est, une décentralisation territoriale, distincte de la décentralisation fonctionnelle applicable à un établissement public. Elles s'appliquent exclusivement au niveau des collectivités territoriales. Ces dernières sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État dotées de l'autonomie administrative et gérées par des autorités élues. Sur un plan purement juridique, collectivités locales et territoriales sont aujourd'hui interchangeables. C'est dans ce sens que les Constitutions française de 1958 et congolaise de 2002 utilisent pour désigner ces instances infra étatiques respectivement les termes collectivités locales et territoriales. Selon l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution française, les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Au Congo, l'article 174 de la constitution de 2002 a prévu comme collectivités locales : la commune et le département. Les autres précise - t- elles sont à créer par la loi.

Il est à noter qu'au sens de l'article 1115-1 du CGCT français, en dehors de la région, le département et la commune, les groupements des collectivités territoriales comme les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les institutions et ententes interdépartementales ou interrégionales peuvent nouer des relations avec des autorités locales étrangères.

- Cadre organisationnel de la coopération décentralisée

Par cadre organisationnel de la coopération décentralisée, nous entendons un système en interaction qui détermine le projet stratégique de la coopération décentralisée, sa structure organisationnelle notamment la répartition des rôles entre chacun sur la base de la division du travail et la coordination des activités et enfin un système de management pour l'animation des équipes.

Eclairé sur ces différents termes utiles à la compréhension de la coopération décentralisée, nous pouvons naturellement nous intéresser au sens et contenu appliqués à la coopération décentralisée ou approches y relatives.

2.2.2 La coopération décentralisée : un concept récent au sens et contenu variés

A ce jour, il n'existe pas de définition unique de la coopération décentralisée de sorte que le terme fait l'objet d'interprétations multiples. Loin de nous la prétention d'en donner une liste exhaustive, nous nous contenterons pour des raisons pratiques de nous référer à quelques définitions seulement.

- Les approches théoriques de la coopération décentralisée, deux approches définitionnelles axées sur la notion d'acteurs

A ce jour, on peut dire qu'il existe deux approches théoriques majeures de la coopération décentralisée : l'approche extensive ou anglo-saxonne et l'approche restrictive que l'on peut qualifier de française.

- L'approche extensive

L'on doit dire qu'il s'agit d'une approche promue par certaines institutions internationales comme l'Union Européenne. Suivant cette approche, la coopération décentralisée comprendrait non seulement les actions mise en œuvre par les collectivités locales mais également par les ONG ou d'autres organismes privées²⁸. C'est dire que sont pris en compte par cette approche à la fois les personnes morales privées et les personnes publiques autres que territoriales. Acquis à cette approche, la Commission sur le développement et la coopération décentralisée considère que la coopération décentralisée « a pour objet d'entrer en relation directe avec des organismes locaux représentatifs et de

²⁸ Peuvent être en cause dans le cadre de la coopération décentralisée en dehors des collectivités territoriales, les chambres consulaires ou de métiers, les universités, les centres de recherche, les associations, les O.N.G,...

renforcer leur capacité de concevoir et de mener des actions de développement impliquant directement les populations concernées et représentant leurs intérêts et leur approche du développement »²⁹.

- La conception restrictive

Cette conception que nous qualifions ici de latine par opposition à l'approche extensive dite anglo-saxonne, est soutenue par certains pays comme la France, l'Espagne, ou l'Italie. Selon cette approche, la coopération décentralisée est limitée à celle réalisée par les collectivités locales, les collectivités territoriales infra étatiques comme les régions, provinces, départements, communautés, les municipalités selon les pays. Il résulte de cette approche que tous les organismes ne relevant de cette catégorie et qui entretiennent des relations avec des organismes étrangers ne font pas de la coopération décentralisée mais de la coopération non gouvernementale. Privilégiée dans la pratique par de nombreux pays latins, cette approche est partagée par la doctrine française. Ainsi pour Maré (p.161) :

La coopération décentralisée recouvre l'ensemble des actions conventionnées et d'intérêts mutuels menés conjointement par au moins une collectivité territoriale française et une autorité locale étrangère en vue de contribuer au développement pacifique, démocratique et durable de leurs territoires respectifs.

Au terme de l'analyse des deux acceptions de la coopération, il apparaît clairement que l'approche française entend particulièrement la coopération décentralisée comme une relation entre les acteurs territoriaux c'est-à-dire de collectivité à collectivités sans exclusion toutefois de toute participation de la société civile. Pour l'UE, un accent particulier est mis sur l'intervention des acteurs pluriels, collectivités locales, ONG et autres acteurs étatiques. Ces deux approches, bien que distinctes, se rapprochent en ce qu'elles mobilisent des acteurs variés pour répondre aux attentes de développement. Si ces typologies comme le note Zapata-Garesche « sont utiles pour approcher le phénomène d'un point de vue analytique, elles sont souvent limitées et schématiques face à la richesse et la diversité des pratiques » (zapata-Garesche ; Juin, 2010).

- Les approches méthodologiques ou pratiques de la coopération décentralisée : l'approche aide projet et l'approche processus

Les approches ici considérées de la coopération décentralisée renvoient à la mise en œuvre de l'aide au développement. Pour reprendre les termes employés par l'ex-ministre français, chargé de la coopération, Henri Raincourt, lors de la réunion du CNCD, le 7 juillet 2011, la coopération décentralisée est devenue une "«brique» essentielle de l'Aide Publique au Développement"³⁰. L'évolution constatée a

²⁹ Commission des Communautés européennes, *La coopération décentralisée : objectifs et méthode*, document interne établi par la Direction générale du développement, Unité coopération décentralisée et cofinancement avec les ONG, Bruxelles, 1992, p. 1.

³⁰ Commission nationale de la coopération décentralisée, intervention du ministre chargé de la coopération, Henri de Raincourt, Paris, 7 juillet 2011, disponible sur <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20110707.html>, consultée le 02 Février 2013.

conduit au positionnement des acteurs locaux au centre de l'aide. D'où l'idée d'une « territorialisation relative à l'aide » (Maré, p.144). On doit dire que ces approches ambitionnent par le biais de l'intérêt mutuel local d'aboutir et à mettre en œuvre un intérêt mutuel global.

- L'approche aide projet, une démarche projet

Depuis ces dernières années, la coopération décentralisée a essentiellement été basée sur la mise en œuvre des projets parfois traduits en programmes. L'approche a été dénommée "aide projet". L'idée au travers de cette approche est de financer une action « homogène, courte et évaluable, devant servir à la création d'un capital productif ou d'infrastructures sociales » (Maré 2010, p.147). L'inconvénient de cette approche résulte essentiellement du caractère sectoriel et ponctuel de l'aide projet. Or, la coopération décentralisée envisage désormais de s'inscrire dans la durée notamment par l'accomplissement d'une succession d'actions dans différents domaines. Pour remédier aux faiblesses constatées de l'approche projet, une démarche itérative répondant à la logique des partenaires et axée sur l'appui institutionnel a été envisagée.

- L'approche processus, une démarche itérative

Selon cette approche, la coopération décentralisée est un moyen de sortir du système de coopération centralisée afin d'impliquer l'ensemble des acteurs de la société civile. Appelée à dépasser l'approche de la coopération par projet, élaborée par l'Union européenne dans le cadre de la Convention de Lomé(IV), l'approche processus se veut être une démarche itérative adaptée à la logique des partenaires et axée sur l'appui institutionnel. Cette approche a été exposée clairement par Simon A (2000, Décembre ; p 12) pour qui :

L'approche coopération décentralisée repose sur le passage de l'aide projet (composée de phases clairement séparées, limitées dans le temps et basées sur des objectifs, moyens et budgets définis avant le commencement du projet) à l'adoption d'une approche processus itérative adaptée à la logique du ou des partenaires selon un cadre de partenariat négocié avec lui. Dans le même temps, de nouvelles formes de contrôle à posteriori et d'audit conçues comme un outil d'apprentissage de la bonne gestion devront être mises en place. Concrètement, cette approche est mise en avant par l'UE dans sa politique de partenariat au développement dans les régions subsahariennes. Le tableau ci-dessous schématise les différences entre l'approche projet et celle de la coopération décentralisée.

Figure 2 : Approche projet et coopération décentralisée

	Approche projet	Coopération décentralisée
Dispositif financier	Aide par projet	Vers des Fil (Fonds d'investissement locaux) Vers l'aide budgétaire
Dispositif technique	Renforcement des services locaux	Personnel spécialement affecté
Dispositif formation	Programmes spécifiques de formation	Echanges d'expériences Appui individualisé

Source: Bernard HUSSON, 2006.

Des deux approches présentées, l'approche projet se caractérise par la recherche de résultats mesurables à court ou moyen terme, la mise en place d'une organisation à trois dispositifs comportant un dispositif financier pour le financement des actions, un dispositif technique pour les études et le suivi des réalisations et un dispositif de formation. Les structures de projet apparaissent comme des organisations à vocation sectorielle qui fonctionnent en marge des structures de l'Etat.

Au contraire, l'approche de coopération décentralisée se caractérise par une durée plus longue, un contenu conventionnel impliquant la responsabilité directe des collectivités partenaires, des champs d'actions plus étendus et des opérateurs aux statuts divers choisis pour leurs compétences au regard des actions à initier dans des domaines variés. La coopération décentralisée met en œuvre à travers certaines caractéristiques l'approche projet : chaque action est mise en perspective avec la dynamique globale de coopération arrêtée par les collectivités partenaires, une attention particulière est portée à la prise en compte de la situation locale. Ce contexte a un impact sur chacun des trois dispositifs déjà cités. Sur les modalités financières : les collectivités locales optent peu à peu en faveur de la création de "Fonds d'investissements locaux (FIL) alimentés par la collectivité du Nord et engagés sur initiative de la collectivité du Sud³¹. Pour ce qui est du dispositif technique, la coopération décentralisée, privilégie le renforcement des services techniques de la collectivité partenaire en accompagnant leur création et la formation de leurs agents. Enfin, relativement au dispositif de formation, c'est une relation entre collectivités partenaires qui valorise l'échange d'expériences et des appuis individualisés à des agents des collectivités partenaires qui est mise en avant³².

Dès lors, il est semble raisonnable de privilégier, l'approche de coopération décentralisée qui place les acteurs au centre des processus de coopération et répond à une logique du partenariat. Il est à noter que pour notre étude l'acceptation de la coopération décentralisée sera entendue comme un héritage légitime des anciennes relations de jumelage mais surtout comme le pouvoir des collectivités locales de contractualiser avec d'autres collectivités étrangères dans la limite de leurs compétences et le respect des engagements internationaux. Mais avant tout, il convient de reconnaître la coopération décentralisée comme un outil de développement dans un contexte de démocratie locale. Comme tel, elle doit être envisagée et mise en œuvre avec une bonne participation des élus et des communautés. Les enjeux qu'elles suscitent nécessitent une transparence dans la gestion des services chargés de sa mise en œuvre.

³¹ Il faut dire que l'abondement direct du budget de la commune partenaire par la collectivité du Nord est dans certain cas utilisé.

³² Misions d'appui pour les aider à organiser leur service, accueil en France dans des services ayant les mêmes compétences...

3 Chapitre 3 : Approche méthodologique et apports du stage

L'approche méthodologique présentée dans le cadre de cette étude décrit la démarche qui nous a permis d'aboutir à la proposition qui sera présentée à la prochaine partie. Dans ce sens, nous exposerons successivement la méthode utilisée pour la collecte des données (3.1), puis nous montrerons l'apport spécifique du stage à la mairie de Pointe-Noire dans l'atteinte de nos objectifs de mémoire (3.2).

Dans le cadre de cette étude, notre approche se veut plus qualitative que quantitative.

3.1 La collecte des données et outils utilisés

La collecte des données entreprise s'est basée essentiellement sur l'étude documentaire, l'entretien et l'observation afin de répondre à notre question fondamentale de recherche et surtout de vérifier les propositions formulées à cet effet. Dans ce sens, nous avons distingué : la recherche des données secondaires (recherche documentaire) qui a commencé à l'université Senghor puis celles des données primaires qui s'est limitée au terrain.

3.1.1 La recherche documentaire ou la collecte des données secondaires

Première démarche de toute recherche, la recherche documentaire dans le cadre de cette étude a fait appel à des sources diverses et variées. Il faut dire que le cadre de collecte de données secondaires, les documents renvoient à toute source de renseignements existante à la quelle nous avons eu recours (N'DA, 2002, p.77). Essentiellement, les documents analysés dans le cadre de notre recherche sont des documents écrits. Ce qui illustre clairement le non usage de notre part des sources sonores, audiovisuels, etc.

L'analyse documentaire pour ce qui nous concerne a consisté à la consultation d'abord des ouvrages généraux, spécialisés et articles des revues de la bibliothèque de l'Université Senghor, puis les mémoires, rapports, revues scientifiques, thèses, à travers la recherche en ligne avec le moteur de recherche Google. Un recours a également été fait à la base de données Cairn aujourd'hui incontournable pour l'ensemble de la communauté universitaire et scientifique en sciences humaines et sociales. L'étude documentaire s'est poursuivie durant notre stage à Pointe-Noire avec des documents de l'administration municipale comme les actes de délibérations, textes organisationnels et bien d'autres documents inédits comme le livre d'Or des 90 ans de la ville de Pointe-Noire dont les premiers exemplaires ont été mis à la disposition du public durant notre séjour. De nos recherches documentaires, quatre ouvrages de références en matière de coopération décentralisée ainsi que quelques rares publications congolaises en rapport avec la décentralisation ont pu efficacement aidés à la compréhension et au traitement de notre problématique. A ce titre, notre inventaire documentaire

n'a concerné que les nombreuses publications en ligne tels que les articles, rapports des institutions françaises, mémoires et thèses pour analyse et insertion dans les références bibliographiques

3.1.2 La collecte des données primaires ou la collecte des données de terrain

Cette collecte a concerné à la fois l'entretien et l'observation.

Les entretiens ont été menés dans la plupart des directions et services municipaux principalement auprès des autorités et du personnel municipal de la Ville de Pointe-Noire.

Ces entrevues de type semi directif organisées ont toutes été individuelles afin d'éviter des biais pouvant être induits par un quelconque esprit de groupe. Ces entrevues en personnes ont eu le mérite de fournir des riches informations relatives aux pratiques et réalités peu visibles derrière les textes dans le cadre de la coopération décentralisée. Un guide d'entretien a dû pour des raisons d'efficacité être élaboré (adressé aux agents, aux responsables municipaux et au responsable de la coopération au sein de la municipalité). Entretien le plus utilisé en sciences sociales, le semi directif sur la base du guide d'entretien (question guide) a permis de recueillir en raison de sa souplesse des informations plus facilement de personnes ressources ayant été impliquées dans la mise en œuvre de cette coopération notamment avec notre responsable de stage et les différents acteurs et responsables techniques. Ce guide a été élaboré et administré sur la base d'un échantillon de 10 agents municipaux dont la détermination s'est fondée sur un choix raisonné. Nous sommes partis selon la méthode de l'échantillon préalablement défini (Annexe 3, p.47). Cette technique qui suppose que la cible soit connue d'avance a été facilitée par le service d'accueil du stage. Cette structure nous a préparé le terrain compte tenu du peu de temps dont nous disposions. Ce qui nous a permis d'être plus facilement en contact avec notre échantillon à notre arrivé. On doit dire que nos résultats sont essentiellement issus de la synthèse des entretiens réalisés.

- *Variables étudiées*

Notre étude se fonde sur deux variables à savoir la coopération décentralisée (variable dépendante) et les aspects organisationnels (variable indépendante). Nous ferons la relation entre les deux variables considérées en démontrant l'impact de la dernière sur la première.

L'observation directe ou de visu aura été également une source importante d'information et d'analyse et nous a permis de noter et de mieux percevoir les comportements dans la pratique des parties.

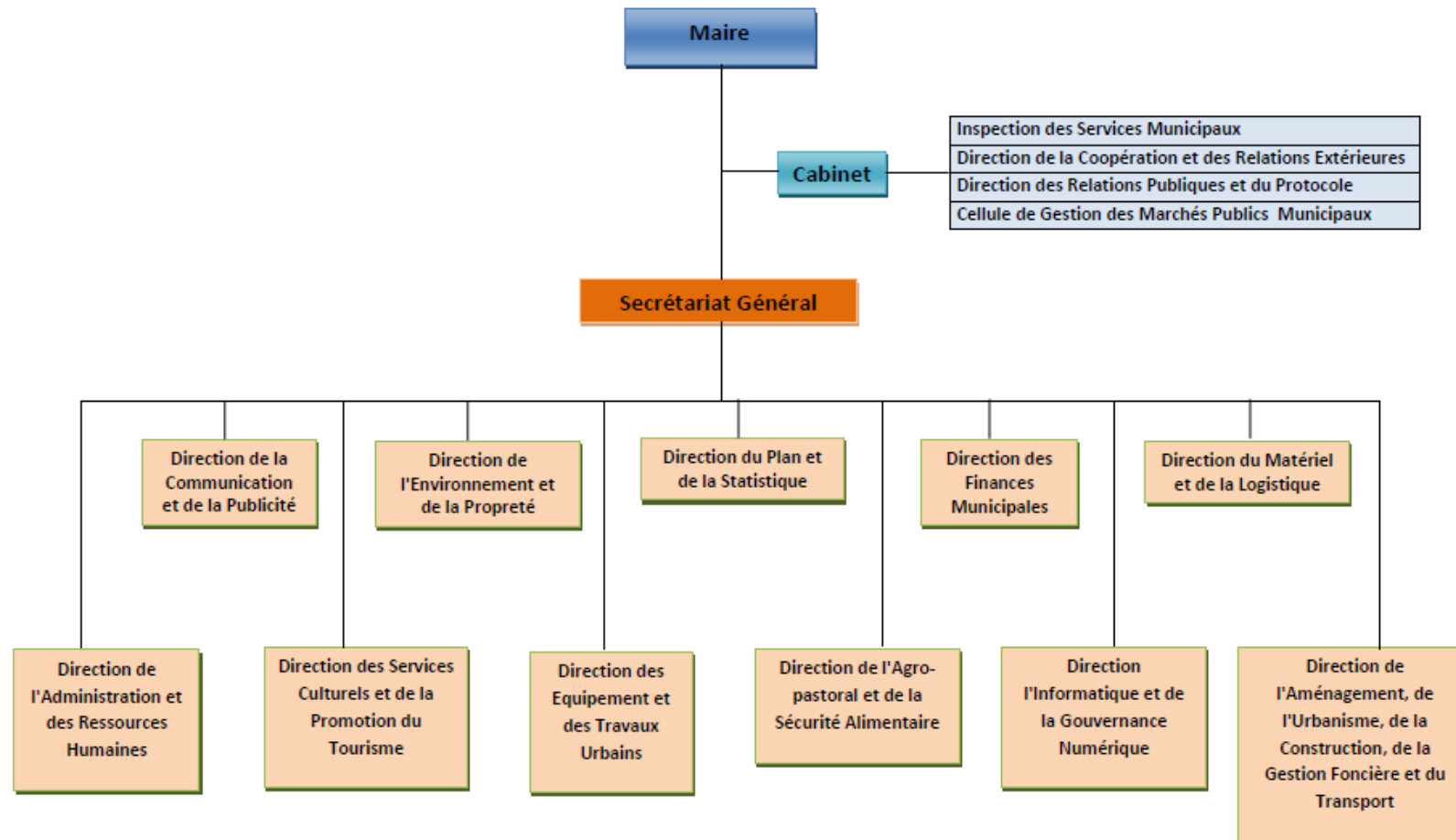
3.2 L'expérience du stage à la mairie de Pointe-Noire

Conformément aux exigences de l'Université Senghor d'Alexandrie, nous avons été appelés à passer un stage de mise en situation professionnelle à la Mairie de la ville de Pointe-Noire (3.2.1), en République du Congo, dans la période allant du 07 Mai au 13 Juillet 2012. Au terme de ce stage qui n'a pas été à l'abri de quelques difficultés, nous avons pu obtenir des données utiles à la rédaction de notre mémoire (3.2.2).

3.2.1 Présentation de la structure d'accueil

Créée le 11 Mai 1922, la Ville de Pointe Noire a commencé à s'administrer comme municipalité dès 1939. Fort de son statut particulier, la ville est à la fois un département et une commune décentralisée pourvue d'un conseil départemental et municipal de 75 membres élus d'entre lesquels se trouve le Maire, M. Roland Bouiti-Viaudo, Président du conseil départemental et municipal. Sur le plan organisationnel, nous dirons que les services municipaux sont constitués par le cabinet du Maire, les Secrétariats administratifs et le secrétariat général composé de l'ensemble de directions opérationnelles municipales (Ville de Pointe-Noire, 2012, p.100-101).

Figure 3: Organigramme des services municipaux de la ville de Pointe-Noire



Source : données du terrain (Arrêté portant organisation, et attributions des services municipaux de la Commune de Pointe-Noire/ Livre d'or de la Ville de Pointe-Noire de 2012)

Placé sous la direction d'un chef de cabinet, le cabinet du Maire est composé de trois conseillers, quatre attachés, un secrétariat particulier et des chargés de mission. La fonction essentielle du cabinet est la conception, l'étude des différents dossiers, la formulation des propositions et des esquisses de solutions à l'attention de l'autorité municipale.

Quatre services sont directement rattachés au cabinet du Maire : l'inspection des services municipaux, la direction de la coopération et des relations extérieures, la direction des relations publiques et du protocole et la cellule de gestion des marchés publics. Pour ce qui est des secrétariats administratifs, nous dirons que l'on distingue au sein de ceux-ci les secrétariats administratifs des membres du Bureau exécutif autres que celui du Président.

Enfin, le Secrétariat général, chargé de veiller à la bonne marche de l'administration municipale, à la mise en œuvre du programme des assemblées délibérantes et à l'exécution des orientations du Maire, assure l'animation, la coordination, le contrôle des services municipaux, la gestion des revenus des établissements municipaux, les polices administratives, le recensement administratif, exerce des compétences en matière électorale, notamment les opérations pré-électorales et électorales ainsi que l'organisation technique de celles-ci.

Le Secrétariat général s'appuie sur un ensemble de directions opérationnelles constituées de : la Direction de l'administration et des ressources humaines (DARH), la Direction des services culturels et de la promotion du tourisme (DSCPT), la Direction de la communication et de la publicité (DCP), la Direction des finances municipales (DFM), la Direction du plan et de la statistique (DPS), la Direction de l'agropastorale et de la sécurité alimentaire (DAPSA), la Direction de l'environnement et de la propreté (DEP), la Direction des équipements et des travaux urbains (DETU), la Direction de l'informatique et de la gouvernance numérique (DIGN), la Direction de l'aménagement, de l'urbanisme, de la construction, de la gestion foncière et des transports (DAUCGFT), la Direction du matériel et de la logistique (DML). Outre les directions citées, la municipalité s'appuie également sur la recette municipale qui est un service à caractère hybride, appendice du trésor public³³.

Notons que si notre stage s'est effectué au sein de la Mairie de Pointe Noire, il a eu à concerner essentiellement la Direction de la Coopération décentralisée et des Relations extérieures qui est encore rattaché au cabinet du Maire. Cette direction de la coopération décentralisée et des relations extérieures est selon l'article 15 de l'arrêté N° 008/2009/DPN-CPN-SG relatif à l'organisation et attribution des services municipaux de la Commune de Pointe Noire chargée de « gérer les relations de partenariat ou de coopération qui existent entre la ville de Pointe Noire » et « les autres villes du monde liées à Pointe Noire ». Toutefois, le caractère transversal des missions ou dossiers confiés à cette direction nous a conduits à nous intéresser aux autres services concernés par la mise en œuvre des projets de coopération décentralisée au sein de la Ville. Formellement, cette direction compte deux services que sont le service de la coopération internationale et la coopération locale et nationale non fonctionnels. Et dans la pratique, la conduite de cette direction est de fait et non de droit confiée à

³³ Ville de Pointe-Noire (2012 ; p. 100- 101)

l'inspecteur général des services municipaux qui s'appuie sur le concours technique des autres services municipaux.

3.2.2 *Apport spécifique du stage et difficultés*

Avant d'exposer les difficultés rencontrées, nous reviendrons sur l'apport du stage dans nos recherches en vue du traitement de notre sujet de mémoire.

- Acquis pour le mémoire

Nous dirons que plusieurs données ont été collectées relativement aux récents projets de coopération décentralisée notamment le projet relatif à la gouvernance numérique. Au-delà de la seule coopération avec la Ville du Havre, le stage nous a aidé à comprendre que la Ville de Pointe-Noire est fortement en lien avec d'autres Villes étrangères portuaires comme Ravenne et Gênes en Italie, la New-Orléans aux USA, Dalian en République populaire de Chine, Lâayoune au Maroc.

Il a représenté un cadre propice à la constitution d'un réseau relationnel professionnel incontestablement utile pour des missions, fonctions, tâches et emplois en lien avec la coopération décentralisée. On doit considérer que notre présence sur les lieux du stage était très importante en ce qu'il n'existe pas encore de manuel de procédure relatif à la conduite d'un processus de coopération décentralisée. C'est ce dernier qui nous a permis de comprendre la procédure relative à la passation d'un accord sur la coopération décentralisée, les différentes étapes, les contours et détours précédant la passation des accords de coopération. Loin de nous la prétention de nous étaler sur les moindres détails des acquis, nous dirons qu'il nous a donné une idée précise de l'organisation et du fonctionnement d'une collectivité locale décentralisée mais surtout sur l'étendue des missions dévolues à une municipalité comme Pointe-Noire.

- Difficultés rencontrées au cours de notre travail

Nous pouvons classer ces difficultés en trois catégories :

- Difficultés liées à la disponibilité de données :

Les données sur la coopération décentralisée, les textes et accords sur la thématique du mémoire n'ont pas été faciles d'accès. Nous avons pu constater que peu d'actions ont été menées pour un bon archivage des données sur la coopération décentralisée de sorte que l'accès souhaité n'aura été que relativement satisfaisant. Aussi, le non accès à l'information financière des actions ou des projets financés a été un autre handicap à l'analyse de l'impact financier des actions de la coopération décentralisée. Concrètement, nous avons fait face à une rétention de l'information qui illustre bien la faible volonté de certains administrateurs locaux de communiquer sur ces aspects.

- Difficultés liées à la disponibilité des personnes ressources :

La direction de la coopération décentralisée demeure jusqu'à ce jour une structure unipersonnelle, l'indisponibilité de la personne ressource principale, le chargé de la coopération décentralisée au sein de la municipalité a été une difficulté majeure. Ce dernier en tant qu'encadreur de stage a souvent été absent pour des raisons de services. Nous avons dû réadapter à chaque fois notre calendrier de stage pour passer des entretiens, visites et des recherches au niveau de la direction informatique et du projet gouvernance numérique.

- Difficultés liées à la période de stage

Ces difficultés tiennent essentiellement au fait que notre stage a coïncidé avec la période des campagnes et élections législatives congolaises. Durant la période considérée, l'administration a fonctionné au ralenti en raison de ce que beaucoup de gestionnaires et élus locaux ont pris une part active à ces élections. Ce qui a engendré une paralysie partielle des services municipaux et nous a empêché de travailler efficacement d'autant plus que la durée de notre stage était relativement courte

Malgré ces difficultés que nous venons ainsi d'énumérer, nos enquêtes nous ont tout de même permis d'aboutir à des résultats dont nous ferons la présentation au chapitre suivant.

De nature qualitative, notre étude a débuté par la recherche documentaire et s'est poursuivie par une collecte des données de terrain. Elle a mis à profit les outils de collecte que sont l'observation directe et les entretiens individuels. Ces derniers ont été organisés sur la base d'un échantillonnage non probabiliste. Toutes les données obtenues ont été analysées au moyen de la technique de l'analyse de contenu.

4 Chapitre 4 : Des résultats aux propositions de bonnes pratiques pour une mise en œuvre efficiente de la coopération décentralisée

L'analyse des données recueillies, particulièrement les entrevues et l'observation directe, nous a amené à faire des constats qui vont dans le sens de nos propositions de départ (4.1). C'est donc à partir de ces constats que nous allons proposer des solutions pour remédier aux problèmes constatés (4.2).

4.1 Les faiblesses constatées dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée au sein de la Commune de Pointe-Noire

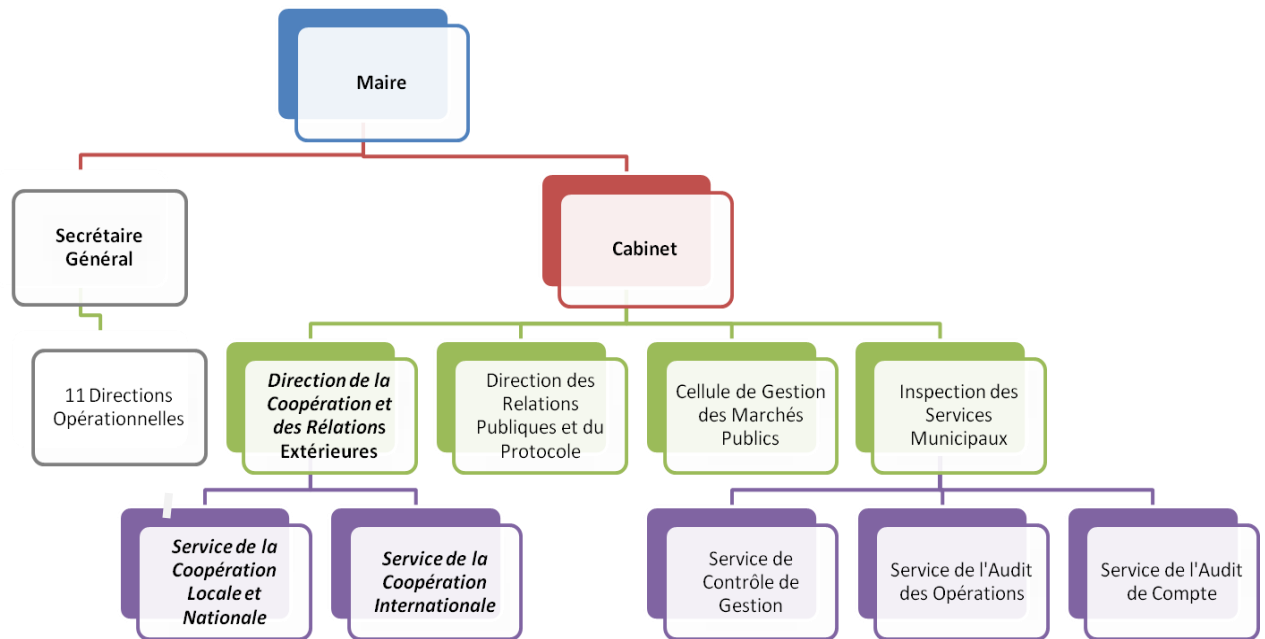
Outre la négligence des mécanismes d'information, de suivi et d'évaluation des actions de coopération décentralisée (4.1.2), nos analyses ont laissé apparaître des insuffisances organisationnelles (4.1.1).

4.1.1 Les faiblesses organisationnelles du dispositif relatif à la coopération décentralisée

Malgré le dynamisme de la ville de Pointe-Noire sur la scène internationale, son dispositif organisationnel en rapport avec la coopération décentralisée, est loin d'être d'un fonctionnement régulier. Nous avons pu constater, lors de notre passage au sein de la municipalité par exemple, que les tâches et les rapports d'autorité ne sont pas clairement établis au sein de la direction en charge de la coopération mais également dans l'ensemble des services municipaux. La spécialisation qui suppose la définition stricte des tâches et l'identification d'un exécutant laisse une place à des « dédoublements » des fonctions ainsi qu'au développement de conflits de compétences.

Cette brève évocation apparaît ici comme juste une occasion de pointer du doigt les problèmes organisationnels vécus dans une structure essentielle du dispositif de la coopération centralisée : la direction de la coopération et des relations extérieures en charge de la coopération. La figure ci-après expose les différents services rattachés au cabinet du Maire d'entre lesquels la direction de la coopération et des relations extérieures.

Figure 4: Services rattachés au Cabinet du Maire



Source : Arrêté portant organisation et attributions des services municipaux de la commune de Pointe-Noire.

Au regard du schéma ci-dessus présenté, il apparaît clairement que la direction de la coopération et des relations extérieures, en charge de la coopération décentralisée, comme l'inspection des services municipaux et la direction des relations publiques et du protocole sont rattachés au cabinet du maire. Une fois cette constatation posée, on peut penser que l'organisation présentée, fonctionne normalement. Loin de là, au contraire, on a pu constater un véritable « *dédoulement fonctionnel* ». Dans la pratique, les fonctions d'inspecteur de services municipaux sont assumées par le principal animateur de la direction de la coopération extérieure. Par ailleurs, si la direction en charge de la coopération décentralisée est devenue une direction essentielle au sein des collectivités locales, force est de constater que celle de Pointe-Noire ne dispose pas d'un personnel et des moyens à la hauteur de ses missions. Au terme de l'arrêté portant organisation et attribution des services municipaux de la commune de Pointe-Noire, cette direction est composée des services de la coopération internationale et de la coopération locale et nationale, avec pour attribution principale de gérer les relations de partenariat ou de coopération entre la ville de Pointe-Noire et les autres villes du monde, les organismes internationaux, les services extérieurs de l'Etat, les collectivités nationales congolaises et enfin, avec toutes les personnes morales à but lucratif et non lucratif. Elle a également pour rôle de tenir le fichier des organismes affiliés à la ville et d'initier les projets de jumelage et de coopération. Ainsi, à Pointe-Noire, la direction de la coopération et des relations extérieures demeure une structure unipersonnelle animée jusqu'à ce jour par un administrateur, l'inspecteur général des services municipaux qui assument les fonctions de chargé de la coopération en l'absence de tout acte ou texte juridique. C'est dire que l'institution d'une simple direction de la coopération décentralisée ne saurait suffire à elle seule notamment en termes de moyens humains, financiers et informationnels pour

répondre aux besoins et attentes de la collectivité dans un volet présenté par les autorités locales comme un levier du développement. A ce jour, l'arrêté portant organisation et attribution des services municipaux de la commune de Pointe-Noire précise simplement que la direction en charge de la coopération décentralisée comprend les services de la coopération internationale, locale et nationale.

Bien au-delà de la seule direction en cause, la coopération décentralisée, étant une thématique transversale, la mise en œuvre de ces projets ou de ces actions nous révèle d'autres insuffisances.

Concrètement d'autres acteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre de la coopération font état du manque de communication. Suivant la pensée managériale, l'on doit ici parler de manque de mécanisme de coordination et de concertation entre les différents acteurs et intervenants. Etant pluri thématique, les actions relatives à la coopération décentralisée ont besoin du concours de la plupart des services municipaux. Or déjà, tous ces services sont très peu performants. Dès lors, on ne peut être surpris en pratique par la cacophonie qui se manifeste entre différents services ou directions appelés à aller dans le même sens. Cela corrobore l'idée suivant laquelle, une structure qui n'a pas de mécanisme de coordination, notamment ceux par lesquels les individus s'ajustent mutuellement ne peut pas performer. Par conséquent, en l'absence des mécanismes de coordination et de vision commune, chaque entité continue à fonctionner comme un électron libre de la chaîne administrative, au lieu de se considérer comme un maillon de la chaîne. Tout ceci ne peut aboutir qu'à des conflits de compétence dans un cadre marqué souvent par le silence des textes

4.1.2 La négligence des mécanismes d'information, de suivi et d'évaluation des actions de coopération décentralisée

Malgré le fait que des dispositifs d'information, de suivi et d'évaluation ont été prévus dans certaines actions de coopération décentralisée, l'on note dans la pratique peu d'actions allant dans ce sens.

Relativement à l'information par exemple, on peut noter que selon l'article 32 alinéa 2 de la loi du 06 février 2006³⁴ : « Les citoyens ont libre accès aux documents ». Ils peuvent poursuivre l'alinéa 1 « obtenir communication sur place des procès-verbaux et des pièces annexes, des budgets et des comptes du conseil après leur publication officielle ». Toutefois, il nous est apparu lors de nos recherches sur terrain que l'information à destination des citoyens n'est pas largement diffusée de sorte que les actions de coopération décentralisée entre Pointe-Noire et le Havre sont peu connues des citoyens.

En conséquence, l'information dans le domaine de la coopération décentralisée est réservée prioritairement aux élus qui en principe ne sont que des mandataires c'est-à-dire appelés à rendre compte des affaires publiques aux citoyens. Dans ces conditions, il est difficile que les administrés

³⁴ La loi congolaise n° 7- 2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales stipule dans son article 32, alinéa 2.

jugent de l'efficacité et de la pertinence des actions de coopérations engagées. Notons que des actions de communication ont été initiées dans le cadre du projet gouvernance numérique en cours³⁵.

Pour ce qui est du suivi et de l'évaluation, notre constat est repris par Maré (2012) qui a observé que dans les actions de coopération, « *le suivi et l'évaluation son relativement négligés* (p.141). Avec de telles négligences, on peut comprendre que l'éloignement géographique du partenaire ne participe à ne pas inciter les gestionnaires locaux, peu acquis à la culture du résultat, à recourir à ces outils de gestion. C'est dire que même si des solutions faciles existent pour faciliter des échanges entre collectivités « coopérantes », la réalité de terrain est bien plus complexe en ce sens que beaucoup de gestionnaires locaux ne sont pas très réactifs dans le cadre des échanges à distance. Dans ces conditions de négligence, en rapport avec la réédition des comptes, les partenaires ne peuvent qu'être surpris de ne pas disposer d'informations relatives à l'évolution des activités des projets mis en œuvre, après l'accueil favorable dont ils font l'objet. Pour preuve, les rapports de suivi relatif au projet de gouvernance numérique en cours jusqu'à l'été 2013, n'ont pu parvenir au responsable du suivi de la ville du Havre dans les délais convenus. A cet effet, un déplacement a dû être réalisé vers la mi – septembre par une délégation avec à sa tête l'adjoint au maire de la ville du Havre pour faire le point sur les actions déjà entreprises. Tout ceci n'est pas sans générer des frais importants pour la collectivité partenaire et explique le nombre réduit de déplacements de celle-ci dans certains projets. On peut parler à ce niveau d'un manque d'implication des élus et gestionnaires quant à la conduite et la gestion de la coopération décentralisée qui débouche sur une mise en œuvre peu efficiente de la coopération.

4.2 *Propositions pour l'amélioration du cadre gestion de la coopération décentralisée*

Nous évoquerons dans cette partie les pistes de solutions ainsi que leurs conditions de mise en œuvre

4.2.1 *Vers un changement organisationnel*

Pour une mise en œuvre harmonieuse et efficiente de la coopération décentralisée, un changement organisationnel s'impose au travers de la démarche de la gestion intégrée. En effet, si les services locaux en charge de la coopération décentralisée laissent apparaître une organisation insuffisante qui a pour conséquence le faible taux de réalisation des actions de coopération, il est impérieux d'adopter des nouvelles pratiques. Plus que le comblement de faiblesses constatées, la solution pour améliorer la gouvernance de la coopération décentralisée serait le recours à une approche de gestion intégrée.

Concrètement le mode de gestion intégrée pour initier un changement organisationnel implique six étapes interreliées³⁶. Cette démarche dynamique vise à réunir tous les acteurs impliqués dans un processus pour l'atteinte des meilleurs résultats.

³⁵ www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet_id=63776, consulté le 15 octobre 2012.

³⁶ Notes de cours du Professeur Jean Daniel, 2013

i. La définition des objectifs reposant sur l'évaluation de la situation :

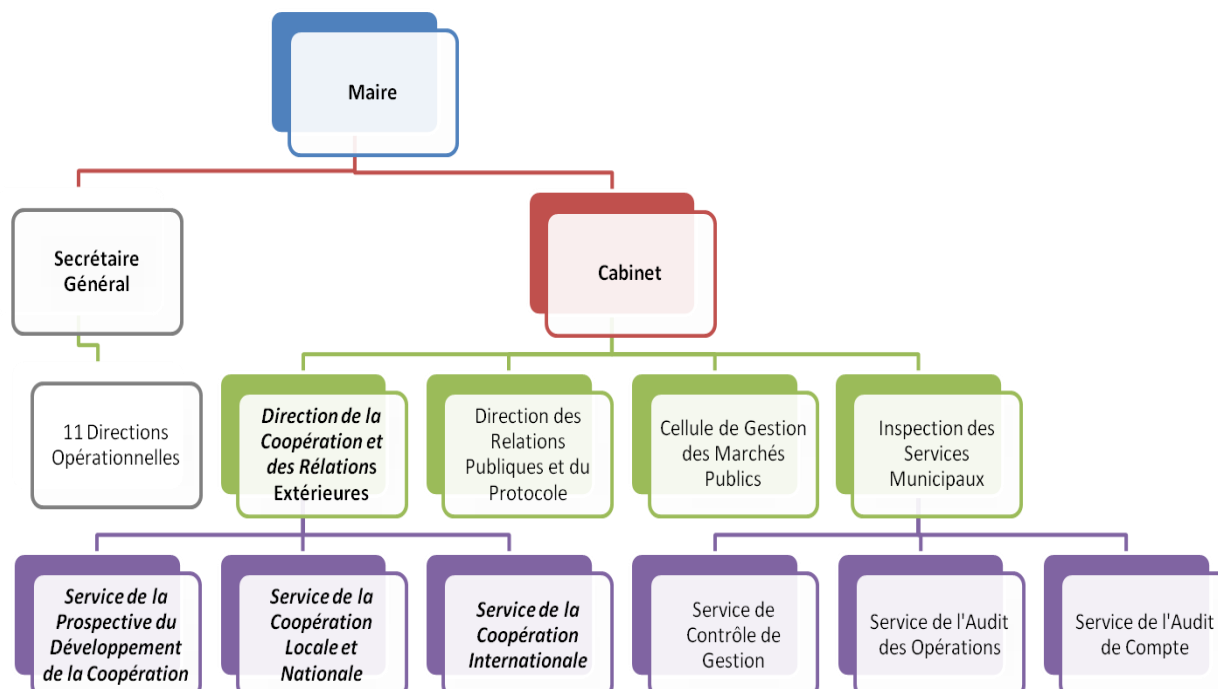
Cette première étape importante suppose que les dirigeants, comme le souligne Yves Gagnon (2012 ; p. 38, 39), «... aient une vision claire de la situation recherchée, mais, surtout, sachent la faire partager. Elle doit être reconnue comme légitime par tous les acteurs concernés par le changement. Pour ce faire, le meilleur moyen est de les associer à son élaboration».

Concrètement, il s'agit de mettre en place un comité de pilotage de la coopération qui sera chargé de l'élaboration des orientations et la planification des actions dans le cadre de la coopération décentralisée.

Pour plus d'efficacité, il faudra également repenser le dispositif de mise en œuvre de la coopération décentralisée au sein de la municipalité de Pointe-Noire. Dans ce sens, la réorganisation envisagée doit appeler, en dehors des deux services existants, à la création d'un service de la prospective du développement de la coopération (Annexe 1, p. 43).

La figure ci-après prévoit la création à coté des deux services de la Direction de la Coopération et Relations Extérieures existant un service de la Prospective du développement de la Coopération.

Figure 5: Proposition de la nouvelle organisation des services rattachés au cabinet du maire



ii. La mobilisation :

Cette mobilisation passe par la création d'un cadre de concertation qui doit veiller à l'atteinte de certains objectifs socio-économiques de la coopération décentralisée...Elle suppose la participation des différents acteurs tel que évoqué dans les conditions de réussite.

iii. La conception:

Des programmes intégrés doivent découler de la vision en fonction des plans de développement des collectivités. Les plans doivent intégrer l'ensemble des domaines de la coopération décentralisée (santé, éducation, etc.). L'idée est de définir des actions prioritaires ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

iv. L'approbation:

Elle se traduit par l'acceptation et l'engagement par les autorités responsables du plan d'actions intégrés. L'engagement des autorités doit être matérialisé par les engagements et attentes des autorités dans le cadre de la coopération décentralisée.

v. L'actualisation:

Politique publique récente et transversale, la coopération décentralisée demeure peu connue des agents des différents acteurs du territoire, de la population en général. Il convient pour sa meilleure compréhension entreprendre des actions de communication.

Cette mise en œuvre doit insister sur la mise en place d'une stratégie de communication. Celle-ci pourra se déployer à travers différents supports de communication (affiches, dépliants, presse écrite, audiovisuelle et presse en ligne).

vi. La rétroaction: le suivi et la révision des résultats :

Un comité technique de suivi placé sous l'autorité du secrétaire général devrait servir de cadre d'échange, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des actions de coopération. Il doit aider à la préparation des dossiers techniques de manière à aider les élus à prendre des décisions d'orientation, d'organisation et de conduite de la coopération.

Dans ce cadre, un renforcement du suivi devrait permettre de gérer de façon coordonnée à la fois le temps, les moyens humains, les moyens matériels et les moyens financiers, pour mettre en œuvre les activités. Bref, il apparaît utile de systématiser les mécanismes de suivi des actions de coopération décentralisée. Dans ce sens, l'obligation de fournir un rapport, souvent peu respectée, devrait être systématisée et devrait permettre aux autorités locales de justifier de la qualité et du sérieux de leurs actions auprès des assemblées délibérantes, des habitants et même des futurs partenaires. Le suivi et l'évaluation devraient aider à réorienter, en cas de besoin, ou de préparer la suite d'actions à envisager pour dégager de bonnes pratiques susceptibles d'améliorer le rendement de la coopération décentralisée.

L'idée c'est donc à partir d'une démarche inspirée de l'approche de gestion intégrée de redynamiser la coopération décentralisée en réalisant les 6 étapes citées.

4.2.1 Les Conditions de réussite

Nous avons pu constater que tout le processus de la coopération décentralisée ne faisait aucunement intervenir les citoyens. Or l'intervention de ceux-ci ainsi que l'implication des élus locaux et gestionnaires figurent parmi les conditions de réussite d'une coopération décentralisée concertée et intégrée. C'est de plus une condition essentielle de l'approche de gestion intégrée de la coopération décentralisée.

- La participation des citoyens

Il est apparu dans le cadre de la mise en œuvre des projets de coopération, que le manque de coordination entre acteurs et intervenants pouvaient trouver une justification dans les multiples fonctions dont étaient pourvus certains acteurs. Pour ne citer que le projet gouvernance en cours, les fonctions de coordonateur de ce projet, de chargé de la coopération et d'inspecteur des services sont exercées cumulativement comme nous l'avons déjà examiné plus haut au sein de la municipalité. Dans ces conditions, il est difficile d'établir ses rôles et responsabilités clairement et de s'attendre à un meilleur rendement par rapport à tout le processus de mise en œuvre de la coopération décentralisée. Il est difficilement et objectivement concevable qu'il impulse une culture d'évaluation notamment parce que celle-ci est souvent perçue comme un audit et non un outil d'aide à la décision. De ce point de vue, il faille comme le recommande les approches processus, aller vers une responsabilisation des acteurs de la société civile pour les amener à être capable de prendre en charge leur développement. Une telle approche est, de nos jours, également corroborée par les écrits des auteurs et spécialistes de la science de gestion comme le Professeur Bachir Mazouz qui considère que « ...pour que l'action menée collectivement puisse donner lieu à une amélioration des résultats, on ne peut imaginer aujourd'hui un gestionnaire public qui ne s'intéresse pas à l'empowerment, c'est-à-dire, à la responsabilisation » (Mazouz ; 2008, p.22-23).

La pratique observée laisse place à la contractualisation ou création des associations de caractère para municipale. Dans le premier cas de figure, la collectivité délègue la mise en œuvre des actions à une association sur la base d'un contrat et d'un projet présenté. Dans le deuxième cas de figure, la ville délègue son action sur la base également d'une convention. C'est ici une mise en œuvre de la coopération le plus souvent de type associative dans laquelle les deux partenaires s'accordent pour la reconnaître comme maître d'ouvrage délégué.

- L'implication des élus et gestionnaires locaux

Une des autres raisons majeurs susceptible d'être à l'origine du succès de futures actions de coopération est le changement d'attitude des élus et gestionnaires publics locaux. Bien que ceux-ci

affichent une volonté dans les discours, dans la pratique, cette volonté mérite d'être confirmée. C'est bien ce que souligne Abouhani lorsqu'il déclare : «souvent les partenaires du Nord ne trouvent pas de vis à vis crédibles et motivés au Sud. Les collectivités locales n'arrivent pas à saisir les opportunités qu'offrent les réseaux d'acteurs avec lesquels ils sont en relation » (Abouhani, p.6).

Dans ce sens, les lenteurs constatées, plus largement les insuffisances constatées devraient être des préoccupations à corriger au plus vite au moyen de la supervision et de l'ajustement mutuel pour ne citer que ces deux mécanismes de coordination. A ce titre, ces derniers devraient concevoir, communiquer et partager une vision en rapport avec la coopération décentralisée.

Relativement à la coopération décentralisée l'absence de plan de développement par exemple pour la ville de Pointe-Noire n'est pas de nature à aider à la connaissance des priorités locales. Même si ces priorités peuvent être définies ensemble avec le partenaire à la suite d'un diagnostic, on ne peut que déplorer la carence de toute initiative locale dans ce domaine. Il faut dire à cet effet que peu d'actions ont été initiées de la propre initiative de la collectivité pour la coopération. Bref, aucune réflexion dans ce sens n'a été notée lors de notre stage professionnel. Par ailleurs, des éléments comme l'absence de document ou de manuel de procédure susceptible d'indiquer la procédure à suivre ou encore pour définir les contours, les principes ou règles à respecter illustre clairement le faible niveau d'organisation de la ville dans ce domaine.

- Renforcement des capacités des acteurs

La bonne participation citoyenne s'obtient à travers un renforcement des capacités des acteurs. Il faut rappeler que les acteurs sont amenés à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Pour mener à bien cette gestion, il est important que les acteurs soient informés, formés à leurs rôles et responsabilités ; aux enjeux de la gestion décentralisée et les avantages y afférents pour les municipalités. Il s'agit d'une vraie nécessité pour la ville de Pointe-Noire qui ne dispose pas des cadres spécialisés dans la plupart des domaines de la coopération.

A ce titre, il est impérieux d'agir dans le sens de la formation des gestionnaires locaux afin de faciliter le suivi des activités et réalisations dans le domaine de la coopération décentralisée. Cela devrait permettre de pallier le déficit de qualification qui n'est que la résultante d'une formation insuffisante des catégories des cadres cités plus haut. S'il est vrai que dans le cadre des actions de coopération, un certain nombre d'agents municipaux ont été formés, il n'en demeure pas moins que cela n'a pas suffi à pallier le déficit de formation déploré au sein de la municipalité³⁷. Outre les cadres locaux, le développement des capacités devrait également être envisagé à l'égard des élus ou dirigeants municipaux de manière à leur permettre d'opérer des choix éclairés dans le domaine de la coopération mais également de s'orienter vers des changements organisationnels. Ce n'est que de cette manière qu'ils pourront négocier efficacement avec des partenaires dont l'expertise et le professionnalisme sont

³⁷ Il nous est apparu lors de notre passage à Pointe-Noire que des critères peu objectifs présidaient au choix des agents devant aller en formation. Si pour les responsables municipaux cela pouvaient être aisément acquis, il a pu être déploré un accès limité pour les agents et animateurs de certains services pas bien placés dans la hiérarchie.

avérés. Car les élus locaux manquent encore des capacités requises pour mettre en œuvre de manière harmonieuse le processus de coopération décentralisée.

- Mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources humaines, matérielles et financières est un autre aspect de la question. En effet, les instances décentralisées manquent d'infrastructures et de ressources aussi bien matérielles, financières qu'humaines au regard des compétences qui leur ont été transférées (environnement, tourisme, loisirs, santé et éducation). Il s'agit de mettre l'accent sur la sensibilisation, l'information et la mise à disposition des ressources au niveau des municipalités. La mobilisation des ressources est une condition importante de réussite des actions de coopération décentralisée. Il faut rappeler que l'Etat se désengage de plus en plus des secteurs importants. En plus « *les collectivités locales, y compris celles des pays les plus riches, ont des limites budgétaires, il ne faut pas espérer de la coopération qu'elle réponde à tous les besoins* » (DGCID ; p.106).

Les collectivités à travers leurs habitants doivent faire des efforts pour reprendre le contrôle du financement et de la gestion des services municipaux. Sur le plan financier par exemple, même si la municipalité de Pointe-Noire ne peut contribuer financièrement à la hauteur de son partenaire du Havre, il faudrait comme l'indique Maré « (...) instaurer une relation horizontale dégagée de logique d'assistanat, pour limiter les soupçons de néocolonialisme et éviter l'écueil d'une coopération à sens unique » (Maré ; 2012, p.99-100).

De même, il faut noter que le développement observé de la coopération décentralisée appelle également à une mobilisation des ressources humaines notamment des capacités en gestion plus importantes que par le passé. D'où la possibilité d'un recours comme on le voit à travers le monde dans de nombreux cas aux volontaires du progrès³⁸ qui assistent les collectivités dans le cadre des actions de coopération décentralisée. Si Pointe-Noire ne fait pas encore appel aux volontaires du progrès³⁹, on doit dire qu'un tel recours peut être une solution à court terme pour la collectivité, c'est-à-dire, en attendant qu'elle se dote des ressources humaines qualifiées dans le domaine.

³⁸ Il faut noter qu'un volontaire ne reçoit pas de rémunération mais perçoit une indemnité de subsistance.

³⁹ http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet_id=63776, consulté le 02 mars 2013.

Conclusion

Au terme de cette étude destinée à contribuer à l'amélioration du cadre organisationnel de la coopération décentralisée de la ville de Pointe-Noire, nous pouvons affirmer que la proposition de recherche énoncée en introduction a été confirmée par notre étude : un meilleur cadre organisationnel contribue à une mise en œuvre efficiente de la coopération entre les deux villes partenaires étudiées. L'analyse présentée, nous a permis de nous rendre compte que la coopération décentralisée demeure très méconnue en République du Congo. Cependant, la ville de Pointe-Noire de par son engagement depuis 1984 dans le jumelage avec la ville du Havre a pu profiter de nombreux fruits de la coopération en matière de formation, d'envoi de matériel, d'appui institutionnel, etc. Pourtant, l'on peut observer que cette coopération aujourd'hui très liée à la décentralisation est apparue sous forme de jumelage en l'absence de toute réglementation précise dans les deux pays. Aujourd'hui, cette absence a été palliée par l'adoption en France d'un ensemble des lois jusqu'à la loi N° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements et au Congo par la loi n°7- 2003 du 6 février 2003 relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Ces textes évoqués autorisent les collectivités locales sous réserve du respect de la loi à s'engager dans ce domaine sans un préalable contrôle d'opportunité.

A ce jour, cette coopération active devrait être améliorée afin d'avoir plus de résultats. Plus que la quantité, c'est ici la qualité et la cohérence qui devraient être recherchés. Car, plus que par le passé, les collectivités publiques doivent faire face à des exigences de plus en plus pressantes des citoyens / usagers des services publics. Dès lors, apparaît la nécessité de se mettre dans les services publics aux principes de la gestion moderne, se tourner vers l'efficacité, l'efficience. De ce point de vue, la coopération décentralisée devrait être un moyen dans un contexte permanent d'augmentation des charges et de rareté des ressources d'aider à améliorer l'offre de service local.

Aussi pour la présente étude, le cadre organisationnel de la coopération présente de nombreuses insuffisances. D'où la nécessité d'adopter des bonnes pratiques managériales visant à renforcer le dispositif de conception et de mise en œuvre existant. Dans ce sens, il nous a été donné de constater des insuffisances dans la coordination se matérialisant par des conflits de compétences, absence des définitions des rôles et responsabilités...Nous avons proposé un changement organisationnel plus adapté aux défis de l'heure. Le recours à une approche intégrée devrait constituer la solution de manière à ne pas agir que sur un seul aspect mais d'avoir une approche globale et intégratrice.

Face à cette mise en œuvre peu efficiente de la coopération décentralisée au sein de la ville, il apparaît clairement que le faible recours aux outils de suivi et d'évaluation dans le domaine des projets mis en œuvre justifie largement les constats opérés.

Dans ce sens, les effets pervers constatés ne devraient pas inciter à renoncer à cette approche pour le développement. Postuler pour un retour en arrière ou au contraire une multiplication des contrôles formels qui sans véritable appropriation ne ressemblerait qu'à un effet de mode donc contreproductif quant à l'idée d'optimisation de profitabilité du service public dans le contexte qui est le nôtre. C'est ici

l'idée aussi l'idée que la faible capacité managériale des gestionnaires locaux ne devrait pas inciter les autorités publiques à agir toujours au niveau des textes. Face à ces défis, les gestionnaires publics locaux surtout sont appelés à faire preuve d'innovation. Il faut en tenant compte des ressources propres (fiscalité locale) et concours financiers de l'État (diverses dotations) viser la performance. Ici encore, la naissance d'un leadership local et la prise en compte de l'environnement et le changement de culture sont des éléments à ne pas ignorer.

Références bibliographiques

Abouhani A. (SD). *La coopération décentralisée : un espoir pour les villes du sud ? Le cas du Maroc*, www.gemdev.org/publications/etatdessavoirs/pdf/abouhani.pdf, consulté le 21 mars 2013.

Arrêté N° 008/2009/DPN-CPN-SG portant organisation, et attributions des Services municipaux de la Commune de Pointe-Noire.

Assemblée Nationale de France(2003), *La coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'UE - La Documentation française*, pages 102.

www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports.../0000.pdf, consulté le 10 Novembre 2013.

Beauregard et al. (2006). « Les mécanismes de gouvernance publique locale. Une comparaison à l'échelle internationale », CIDEGEF, Ville et management, AUF, 2006, pages 66, www.cidegef.refer.org/douala/carassus_et_alii.doc, consulté le 10 janvier 2013.

Bekkouche A. et Gallet B. (2001). *La coopération décentralisée. L'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale*", AFRI, volume II, disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/gallet2001.pdf>, consulté le 5 novembre 2012.

Bemba-Bantsimba G. (2012). *Expérience de la ville de Pointe-Noire en matière de coopération décentralisée*, Douala, 4-5 Février, Séminaire sous régionale coopération décentralisée/rôle des associations nationales d'autorités locales,

<http://www.aimf.asso.fr/default.asp?id=10&event=79>, consulté le 25 janvier 2013.

Jean D. (2013). Note de Cours Gestion des services publics locaux, Université Senghor, pages.

Denoix de Saint Marc R. (2005). *L'Etat*, Paris : Puf, 123 pages.

Gagnon Y-C(2012). *Réussir le changement*, Presses de l'Université du Québec, 135 pages.

Gallet B. (2005). *Les enjeux de la coopération décentralisée*, *Revue internationale et stratégique*, 11 N°57, p. 61-70/. DOI : 10.3917/ris.057.0061/, <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm>, consulté le 05 octobre 201, pages 376-392,

Hugon P(2007). *Géopolitique de l'Afrique*, Paris : Sedes, 239 pages.

Husson B. (2006) "*Coopération décentralisée et cycle de projet - Approche méthodologique*"

Centre International d'Etudes pour le Développement Local – CIEDEL, www.codatu.org/wp-content/uploads/HUSSON.pdf, consulté le 16 mars 2013.

Laye P. (2009). *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*. Paris : Territorial, pages 225.

Maré C., (2012). *La coopération décentralisée*. Studyrama, 172 pages.

(Sous la direction) Mazouz B. (2008). *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 558 pages.

Ministère des Affaires étrangères et européennes/Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, 2010. *La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France :50 ans de dialogues et d'échanges pour le développement*, p.12, Novembre, 32 pages, <http://www.cncd.fr/frontoffice/file.asp?id=811>, consulté le 15 mars 2012.

Ministère des affaires et européennes, assemblée des départements de France, fonds pour la promotion des études préalables, études transversales et évaluations juillet 2008 (), *Guide pratique et méthodologique « Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée »*, www.diplomatie.gouv.fr/.../Guide_qualite_cooperation_decentralisee..., consulté le 20 décembre 2012.

Moudoudou P., Markus J.P. (2005). *Droit des institutions administratives congolaises*, Paris : L'Harmattan, 256 pages.

N'da P. (2006). *Méthodologie de la recherche, de la problématique à la discussion des résultats. Comment réaliser un mémoire, une thèse d'un bout à l'autre ... 3ème éd. rev.compl. - Abidjan : Educi*, pages.

Nsakani J. (2008). *Décentralisation congolaise : un processus inachevé*, *Revue Congolaise de Droit et du Notariat*, n° 22, p 3-25.

Petiteville F. (1995). *La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la Coopération Nord-Sud*, Paris : L'Harmattan, pages 278.

Simon A. (Décembre 2000). *Coopération décentralisée : Comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne ?* Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), 22 pages, www.ecdpm.org/.../E26F0D320190473DC1256CF6004B977F?, consulté 10 janvier 2013.

Tulard M-J. (2006). *La coopération décentralisée*. Paris : L.G.D.G, pages114 pages.

Vidal P. (2011), "Bilan critique de l'aide au développement numérique de l'Afrique", in « Le développement durable en manque de communication », Laulan A.-M. (coord.), LES CAHIERS DU CEDIMES, Vol. 5 - No3 Automne 2011, Paris, L'Harmattan, pp. 45-60.

Ville de Pointe-Noire (2012). *Livre D'Or, 90^{ème} Anniversaire : 11 mai 1922-11 Mai 2012* », Pointe-Noire : Inédit, 208 pages.

Zapata-Garesche E. (Juin 2010). *Coopération décentralisée*, IDHIL. Institut des Hautes Etudes de l'Action Internationale, 2 pages, www.idhil.org, consulté le 10 mars 2013.

Annexes

Annexe 1 : Proposition de création d'un service de la Prospective et du Développement de la Coopération Décentralisée

Ce nouveau service à créer devra avoir des missions et tâches précises, une composition particulière et des sources de financement diversifiées.

I. Missions :

- Veille informationnelle (collecte traitement et diffusion de l'information)
- Gestion de l'incertitude et anticipation (scénarios)
- Etudes

II. Tâches :

- Suivre et analyser l'évolution des collectivités partenaires ;
- Suivre les actions de la coopération décentralisée en collaboration avec les autres services concernés ;
- Procéder à une évaluation périodique des acquis de la coopération existante ;
- Retracer l'évolution de chaque coopération et faire part des perspectives ;
- Identifier des recommandations permettant de dynamiser les coopérations décentralisées entre la commune et les autres villes partenaires ;
- Définir les principaux secteurs d'intervention des coopérations décentralisées ;
- Déterminer les investissements dans la collectivité dans le cadre de la coopération décentralisée par les partenaires et les bénéficiaires ;
- Rechercher des nouvelles sources de financement ;
- Etablir des bilans des cofinancements sur l'appel à projets.

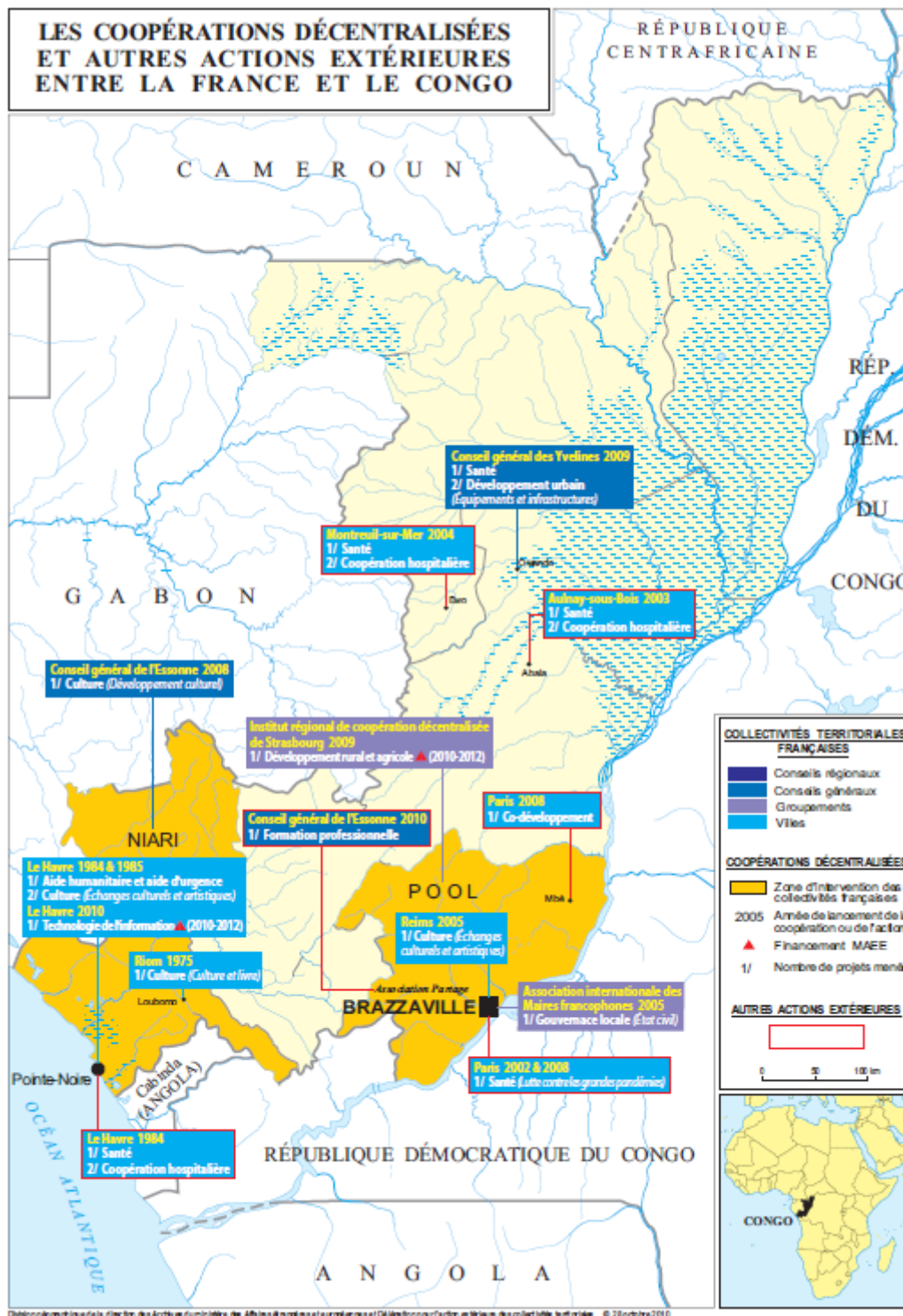
III. Composition :

- Un économiste statisticien ;
- Un ingénieur territorial ;
- Un juriste publiciste.

IV. Financement :

- La collectivité (Commune de Pointe-Noire) ;
- Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation ;
- Les collectivités partenaires.

Annexe 2 : Figure 6: Carte de la Coopération décentralisée entre le Congo et la France



Source : Ministère des affaires étrangères et européennes/Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, 2010.

Annexe 3: Textes

Loi n°7-2003 du 06 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales TITRE IV : DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Article 76 : les collectivités locales peuvent :

- s'associer ou conclure entre elles des conventions pour l'exercice de leurs compétences ;
- créer des organismes publics de coopération dans les formes et les conditions prévues par la loi ;
- s'engager à mettre à la disposition d'une autre collectivité leurs services et leurs moyens afin de faciliter à celle-ci l'exercice de ses compétences.

Lorsqu'un groupement de collectivités locales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme, sur décision de l'organe délibérant.

Article 77 : Les départements limitrophes peuvent, librement, coopérer au moyen de conférences ou d'ententes inter départementales et signer des accords pour l'étude, le financement et la réalisation des équipements d'intérêt commun.

Article 78: Les collectivités locales peuvent signer des accords de partenariat avec les associations et les organisations non gouvernementales.

Article 79 : les collectivités locales peuvent, avec l'autorisation du gouvernement, organiser des contacts réguliers et passer des conventions avec les collectivités décentralisées étrangères ou avec tout organisme international de développement.

Les accords signés doivent être approuvés par le Gouvernement.

Article 80: La coopération entre les collectivités locales est modulée et adaptée en fonction des priorités économiques, d'actions de développement et d'aménagement ainsi que des besoins spécifiques.

Les formules de coopération avec les collectivités décentralisées étrangères sont déterminées par décret en Conseil des ministres, sur proposition conjointe du ministre en charge de l'administration du territoire et de la décentralisation et du ministre chargé de la coopération.

Texte statut particulier de Pointe-Noire et Brazzaville

Loi n°11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier de la ville de Brazzaville et de la ville de Pointe-Noire.

L'assemblée nationale et le Sénat ont délibéré et adopté ;

Le président de la république promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier : La ville de Brazzaville et de Pointe-Noire sont érigées en départements.

Les limites territoriales du département de Brazzaville sont les mêmes que celles de la commune de Brazzaville.

Les limites territoriales du département de Pointe-Noire sont les mêmes que celles de la commune de Pointe-Noire.

Article 2: La ville de Brazzaville et la ville de Pointe-Noire, telles que définies à l'article précédent, sont chacune une circonscription administrative et une collectivité locale.

Brazzaville est le siège du département de Brazzaville et de la commune de Brazzaville.

Pointe-Noire est le siège du département de Pointe-Noire et de la commune de Pointe-Noire.

Article 3: Les villes de Brazzaville et de Pointe-Noire sont administrées et gérées chacune par un Conseil municipal élu au suffrage universel direct et un exécutif élu en son sein.

Le bureau exécutif du Conseil municipal de Brazzaville ou de Pointe-Noire comprend :

- un président : le maire ;
- un premier vice-président : premier adjoint au maire ;
- un deuxième vice-président : deuxième adjoint au maire ;
- un premier secrétaire ;
- un deuxième secrétaire.

La composition du bureau doit refléter la représentation proportionnelle pluraliste.

Article 4: Le Conseil municipal de Brazzaville est, à la fois, Conseil municipal de Brazzaville et Conseil départemental de Brazzaville.

Le Conseil municipal de Pointe-Noire est, à la fois, Conseil municipal de Pointe-Noire et Conseil départemental de Pointe-Noire.

Article 5: Le département de Brazzaville et le département de Pointe-Noire ont chacun un budget.

La commune de Brazzaville et la commune de Pointe-Noire ont chacune un budget.

Article 6: Les règles concernant les Conseils départementaux sont applicables, lorsque le Conseil de Brazzaville et le Conseil de Pointe-Noire siègent en qualité de Conseil départemental.

Article 7: Les règles relatives à l'administration et à la gestion des communes et des départements sont applicables à Brazzaville et à Pointe-Noire, sous réserve des dispositions particulières qui concernent leur statut.

Article 8: Les dispositions communes et les relations entre l'Etat, les communes et les départements, réglant le contrôle financier et la tutelle technique, sont applicables à Brazzaville et à Pointe-Noire.

Article 9: La ville de Brazzaville et la ville de Pointe-Noire, en tant que circonscriptions Administratives, sont placées chacune sous l'autorité d'un préfet de département.

Article 10: Il est institué, dans le département de Brazzaville, un préfet de police.

Article 11: Un décret en Conseil des ministres détermine les compétences et fixe le statut du préfet de police de Brazzaville.

Article 12: Le préfet du département de Brazzaville est le préfet de la ville de Brazzaville dans les conditions de droit commun.

Article 13: Le préfet du département de Pointe-Noire est le préfet de la ville de Pointe-Noire dans les conditions de droit commun.

Article 14: Les dispositions relatives au département de Pointe-Noire seront applicables dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 15: La présente loi, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera publiée au journal officiel et exécutée comme loi de l'Etat.

Annexe 4 : Guide d'entretien

Guide d'entretien adressé aux responsables des services municipaux

1. Quelles sont vos missions au sein de la municipalité ?
2. Quelle est votre niveau d'implication dans la coopération décentralisée ?
3. Quels sont les domaines dans lesquels votre service a déjà travaillé avec le partenaire du Havre ?
4. En quoi la coopération a-t-elle été utile à la municipalité ?
5. Quels sont les défis de la coopération décentralisée ?
6. Que faudrait-il faire pour améliorer la coopération décentralisée selon vous ?
7. Quels sont les autres domaines sur lesquels vous souhaitez un appui de votre partenaire Havrais ?

Guide d'entretien adressé aux agents municipaux

1. Que savez-vous de la coopération décentralisée ?
2. En quoi la coopération a-t-elle été utile à la municipalité ?
3. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez ?
4. Quelles sont vos aspirations par rapport à la coopération décentralisée ?
5. Avez-vous déjà participé à un programme de formation dans le cadre de la coopération décentralisée ?

Guide d'entretien adressé au Responsable de la coopération au sein de la municipalité

1. A quand remonte la coopération décentralisée au sein de la ville de Pointe-Noire ?
2. Quel sont les différents accords passés par la ville ?
3. Quels sont les différents accords passés par la ville
4. Quels sont les difficultés que vous rencontrez ?
5. Quel est le rôle du citoyen dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée ?
6. Quelle est la structure technique de coopération décentralisée ?
7. Quelles sont les structures organisationnelles et opérationnelles intervenant dans le cadre de la coopération
8. Quelle est la procédure que vous suivez pour conclure un accord ?
9. Pourquoi les autres services de la coopération ne fonctionnent pas
10. Quels sont vos collaborateurs immédiats dans le cadre de la coopération
11. Pourquoi n'avez-vous pas d'assistant jusqu'à ce jour qui pourrait vous remplacer en cas de nécessité ?
12. Quels sont les acteurs directs et indirects dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée ?
13. Quels sont les avantages de la coopération décentralisée ?