

Action internationale des collectivités locales et développement économique.

Avril 2008

Valorisation d'un atelier, organisé à Via le Monde, le 27 mars 2008, dans le cadre du programme « Ancrer la solidarité internationale dans les territoires ». Document réalisé par l'Aitec, en partenariat avec Cités Unies France¹.

Préambule :

Ce document est issu d'une première séance d'échanges de pratiques et de réflexions qui a réuni des membres de l'Aitec, de Cités Unies France, du CG 93, de Rosny sous bois, de Nanterre et du CRID. L'atelier portait sur l'action internationale des collectivités et le développement économique et plus précisément sur 1) Les coopérations internationales dans leur dimension « développement économique » 2) Les partenariats du Département avec des acteurs privés – associations et entreprises - du développement économique ici et là-bas 3) Les actions de sensibilisation - ici - sur la consommation éthique, éco responsable, équitable.

Pour retrouver les interventions- dans leur intégralité- de Pascal BUHRY, chef de service du département Relations internationales du CG 93, d'Olivier LE MASSON, coordinateur des programmes double espace du GRDR, de Fanny Gallois du collectif Ethique sur l'étiquette, vous pouvez consulter le site de l'Aitec : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique189>

Deux autres ateliers thématiques (action internationale et enjeux environnementaux/action internationale et initiatives de paix) auront lieu au mois de mai 2008.

Au terme de ces ateliers, nous organiserons une séance sur l'engagement en solidarité internationale des collectivités et préparerons, à partir des documents de valorisation de ces séances, un document de synthèse mettant en avant les éléments essentiels de stratégie et de positionnement ainsi que les pratiques et expériences significatives des collectivités partenaires.

Le rôle des collectivités locales en matière de développement économique :

La réflexion que nous souhaitons conduire s'appuie sur une constatation simple : depuis une dizaine d'années les engagements internationaux associant Collectivités locales et associations de solidarité se sont accrus. On voit en effet émerger, face aux états et aux acteurs privés, les collectivités locales et la société civile comme des acteurs de développement. Ce processus s'inscrit dans un mouvement plus global, selon lequel la mondialisation économique tend à écraser le rôle de l'état, pourtant envisagé comme un acteur majeur dans l'accomplissement des objectifs de développement du millénaire (ODM).

Le développement économique n'est pas, à l'origine de l'action internationale des collectivités locales, un objectif explicité en tant que tel. Les actions engagées par les collectivités locales sont très diverses, inscrites dans des territoires aux contraintes et aux histoires différentes, mais ne plaçaient pas, jusqu'il y a relativement récemment, le développement économique comme priorité.

¹ L'Aitec et Cités Unies France animent un programme de deux ans auquel participent le Conseil régional Ile de France, les villes de Nanterre, de Rosny sous bois, le CG 93, le CG 78 et le CRID. Pour retrouver l'ensemble des documents concernant ce programme, vous pouvez consulter le site de l'Aitec : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique184>

Pourtant une étude réalisée par le HCCI sur Développement économique et coopération décentralisée² montre la diversité des motivations et des formes de l'engagement des collectivités en la matière. Ce mouvement de diversification correspond à une volonté des CL d'inscrire leur action dans une perspective de développement local intégré de leur CL partenaire, mais aussi de penser les « retours » économiques de ces actions à l'international sur leur territoire.

L'enquête réalisée par le HCCI illustre la pluralité des modalités d'action des CL en la matière : elles font la part belle aux pays émergents, dans la perspective de créer des débouchés aux entreprises implantées sur leurs territoires, à travers notamment l'appui à la création de pôles de compétitivité (en Chine, au Vietnam par exemple), les actions se déclinent de plus en plus volontiers dans les pays en développement : programmes de revitalisation agricole ou artisanale, qui donnent lieu, parfois, à la structuration de filières de commerce équitable, valorisation touristique, réduction de la fracture numérique, formation professionnelle, activités génératrices de revenus...

Les collectivités locales (au moins en France, et à l'exception des régions) ont, concernant le champ du développement économique, un mandat restreint qui exclut, par exemple, l'intervention directe de type création d'entreprises. Leur réflexion s'est davantage orientée autour des conditions du développement économique local et des politiques publiques qu'elles peuvent concevoir pour façonner un environnement favorable au développement économique et à la création de valeur à partir des potentiels locaux. Cette préoccupation d'une perspective plus globale et inclusive mobilise alors des instruments politiques qui dépassent le strict appui financier : réformes fiscales locales, formation professionnelle et appui institutionnel aux collectivités partenaires, gestion durable des ressources naturelles et environnementales, réalisation d'infrastructures (transports, adductions aux réseaux...)... Cette réflexion sur la création des conditions du développement économique vaut bien sur dans le cadre de leur action internationale, mais aussi sur leurs territoires même : dans les collectivités françaises, cela peut signifier une réforme en profondeur de la politique locale des achats publics, la structuration d'instruments locaux d'appui à l'économie sociale...

Dans la pratique les deux volets (action internationale et réflexion locale) sont de plus en plus articulés.

Du reste, ce mouvement d'ouverture des collectivités locales aux problématiques du développement économique fait la part belle aux partenariats et aux alliances avec des acteurs a priori non économiques (c'est-à-dire : les entreprises ne sont pas les premiers partenaires) : les ONG et associations locales, les entreprises de l'économie sociale et solidaire, les organismes parapublics (chambres régionales et locales de commerce et d'industrie, de commerce et d'industrie, établissements d'enseignement et de formation professionnelle, de gestion et de valorisation du patrimoine par exemple).

Quelques analyses sur le cadre de réflexion des CL

? Si les collectivités partenaires du Nord et du Sud partagent la préoccupation du développement économique et de la création de richesses, on peut tout de même postuler que l'ampleur des besoins et des inégalités est le plus souvent sans commune mesure. Ainsi même dans une collectivité comme le CG 93 qui connaît des problèmes d'insertion et de chômage importants, la structure politique et administrative est stable et efficace, dotée de moyens et d'instruments, alors que les collectivités locales partenaires présentent souvent des situations beaucoup plus préoccupantes : absence quasi-totale d'infrastructures et de services locaux, niveau d'informalité de l'économie très important et déficit d'acteurs économiques locaux structurés, absence de plan local de développement, de capacités

² La dimension économique de la coopération décentralisée dans une perspective de développement local, enquête HCCI (2007). Un colloque de restitution des résultats de l'enquête s'est tenu le 19 octobre 2007 à Poitiers : voir la restitution sur le site du HCCI : http://www.hcci.gouv.fr/travail/actes_seminaires/dimension-economique-cooperation-decentralisee.html

humaines pour le développer, instruments de redistribution (notamment fiscalité) délégitimés et/ou inopérants, problèmes de pauvreté criants...

Les engagements respectifs des partenaires ne peuvent se situer au même niveau humain, financier...

? Il n'existe pas de fracture entre dimension solidarité/sociale et dimension économique. On peut appréhender les deux volets sous un même angle : le développement local. En effet le développement économique est indissociable de la lutte contre la pauvreté, à travers ses résultats en termes d'emploi et d'insertion notamment, et du développement durable.

Or aujourd'hui la principale question posée aux collectivités est la question sociale et son évolution. Les collectivités participent, dans le champ qui est le leur, à réduire les effets de la mondialisation qui a tendance à uniformiser les circuits économiques. Et la nature des compétences des collectivités incline à se préoccuper du développement local, à partir d'un développement susceptible de répondre aux besoins sociaux, à la satisfaction des droits fondamentaux.

La question économique est de ce fait intégrée aux actions de développement local et fait partie de la structuration des territoires. Exemple : **Charte du développement de l'emploi dans le 93** (qui associe à la fois le département, les chambres de commerce, les syndicats...). Observons cependant les difficultés posées par le cadre légal de la décentralisation en France : si les départements ont la compétence en matière de questions sociales (notamment gestionnaires du RMI), la compétence économique revient, elle, aux régions de plus en plus actives dans ce domaine, multipliant les partenariats avec les missions internationales de développement économique. Cette distinction des compétences fait que notamment, les collectivités (ici : département, communes) impulsent, encouragent, créent un environnement, mais ne sont pas réellement à la décision concernant les opérations économiques en tant que telles.

? Quel rôle de la collectivité ?

- Il consiste en premier lieu à créer les conditions du développement économique, dont la réalisation directe s'appuiera en premier lieu sur des acteurs économiques privés, qu'il s'agisse d'entreprises classiques, d'entreprises du secteur de l'ESS, de coopératives... Créer les conditions du développement économique appelle une intervention transversale et multisectorielle, de long terme, qui s'appuie sur une connaissance très fine des territoires dans leurs contextes, de leurs potentiels et de leurs contraintes. La planification du développement local appelle de ce fait un travail institutionnel important de structuration des services municipaux autant que de réflexion sur les conditions de contractualisation avec les partenaires, de renforcement de la connaissance des territoires (appareillage statistique, enquêtes qualitatives...), d'organisation fiscale...
- La CL peut également prendre la responsabilité de faciliter le dialogue et les synergies inter-acteurs à l'échelle de son territoire. Qu'il s'agisse des établissements de formation initiale et professionnelle, des associations prestataires de services d'intérêt général, des entreprises « classiques », des entreprises de l'ESS, des usagers et utilisateurs des services et prestations, des organisations de migrants, de jeunes, de femmes, qui souvent apportent des analyses et des compétences utiles à la compréhension des dynamiques locales et la mobilisation des ressources existantes...
- L'organisation et la fourniture de services publics locaux est également créatrice de valeur, d'emplois, tout en étant un instrument déterminant et direct de réduction des inégalités : elle structure de façon pérenne les territoires. Il peut s'agir des transports publics locaux ou de la gestion des infrastructures locales, des services en réseau (eau, NTIC par exemple), de la gestion des déchets...
- Il peut également consister en une réflexion approfondie sur l'empreinte économique de la collectivité elle-même, dans sa politique d'achat par exemple, dans la gestion de sa logistique (parcs de véhicules, consommation d'énergie...).

Ces différents volets, complémentaires pour élaborer, à long terme, une politique locale de développement qui soit durable et intégré, s'appliquent dès lors qu'il s'agit de réfléchir aux modalités de l'engagement des CL en solidarité internationale :

- Les partenariats envisagent de plus en plus fréquemment l'appui institutionnel comme une priorité : diagnostics territoriaux, appui à la structuration de plans de développement local, à la définition de priorités de développement, formation des personnels locaux à la gestion municipale... Toutefois les modes d'intervention sont relativement limités même si en matière de coopération décentralisée, les législations évoluent. La dimension économique est une dimension nouvelle, prise en compte par l'Etat depuis juin 2006, de la coopération décentralisée. Nouvelles manières de coopérer. Mais l'échelle locale est une dimension pérenne au regard des ODM. Les collectivités ont une bonne connaissance du terrain, sont d'ailleurs de plus en plus sollicités par les grands bailleurs de fonds (l'UE ouvre des financements aux collectivités...)
- La fédération des acteurs locaux autour de dynamiques collectives valorisant les compétences et les ressources locales et pourvoyeuses d'emplois est une dimension tout à fait centrale : de plus en plus fréquemment les CL travaillent ensemble sur la structuration de filières du commerce équitable (qui offrent de nouvelles opportunités au Nord comme au Sud), cherchent à associer les migrants présents sur leurs territoires à leur projet, contribuent au regroupement d'acteurs économiques intervenant à des niveaux différents d'une même filière, travaillent à faciliter les relations entre les entreprises implantées sur les territoires des deux CL partenaires... S'il est vrai que la recherche de débouchés pour les entreprises franciliennes dans les pays émergents était jusqu'il y a peu une dimension essentielle de l'AICL, elle reste présente mais s'accompagne plus volontiers d'une réflexion en termes de transferts de technologies utiles, en termes de durabilité... Dans ce domaine la vigilance doit être de mise concernant les retombées sociales et environnementales de ces initiatives, et l'utilisation de l'argent public (qui ne peut servir à financer le développement d'acteurs économiques privés sans retombées positives pour la collectivité).

Exemples de projets de dimensionnement économique (93) : Développement de filières de commerce équitable (production de dattes et artisanat local au Maroc avec Minga)/ rencontre entreprises de la chambre des métiers et commerce industrie avec homologues au Vietnam (développement entreprises)/ développement agriculture vivrière (réalisation de jardins, filières huile d'olive..)

La problématique des achats éthiques et de la commande publique

Les CL sont ainsi à la fois partenaire et cible des activités de la plate-forme « De l'éthique sur l'étiquette » (www.ethique-sur-etiquette.org) puisque commanditaires et acteurs de développement. Il importe donc de les sensibiliser aux pratiques d'achats publics éthiques. A CUF : 150 collectivités ont signé la démarche.

L'aspect social du développement durable est le parent pauvre (on parle plus du volet écologique ou environnemental). L'achat éthique ne touche pas très directement les collectivités du Nord (droites travailleurs sud relativement loin)

Cependant on observe des expériences pertinentes, dans le cadre desquelles les liaisons entre services de relations internationales et services des achats se sont améliorées voire structurées : même si dans la plupart des cas, les services des CL fonctionnent de façon relativement cloisonnée, démontrant un manque de communication

Exemple : Le schéma départemental l'achat public du CG93 qui intègre des clauses de développement environnemental, des clauses sociales et équitables.

Un enjeu : faire entrer la problématique des achats publics dans le champ de la coopération décentralisée et plus largement dans le champ d'action de la collectivité.

Cela appelle la question de la responsabilité sociale et environnementale des collectivités, qui, même dans des situations de réelle volonté politique, appelle des interventions de long terme, qui interpellent tous les acteurs du territoire. A titre d'exemple, ces CL volontaristes se heurtent parfois aux problèmes des fournisseurs, qui ne remplissent pas les normes, auquel cas elles peuvent entrer en négociation et faire œuvre de pédagogie. Ces CL constatent aussi parfois l'absence totale de fournisseurs qui répondent aux cahiers des charges même minimalistes : dans ces cas, la CL est interpellée dans son rôle de catalyseur de dynamiques nouvelles, d'innovation économique, de promotion de l'ESS.

Le rôle des collectivités peut aller jusqu'au développement des filières éthiques, d'impulser cette logique de consommation et production éthique.

Plus fondamentalement on observe l'émergence de questions communes au nord et au sud (la place de l'économie informelle, la fiscalité locale) même si les demandes demeurent différentes: la demande est accrue en termes économiques côté sud (cf évolution des échanges mondiaux, des réalités locales) quand les CL du Nord sont davantage orientées vers des préoccupations de qualité de vie, de gestion durable. Il existe bien sur, de leur côté, une volonté de créer des emplois et de nouvelles opportunités pour lutter contre le chômage et les exclusions, mais qui se trouve parfaitement conciliable avec l'appui au développement durable de leurs partenaires. Reste à savoir comment...

A partir de là le rôle des collectivités consiste aussi à créer des alternatives, à capitaliser mutualiser les expériences auprès d'associations d'élus...

Le rôle des migrants en matière de développement économique : expériences et réflexions du GRDR (www.grdr.org/)

La question que s'est posée le GRDR est de savoir quelle peut être la plus value de l'intervention des migrants à la fois dans le développement local de leurs communautés villageoises d'origine et conséquemment dans les actions de coopération décentralisée conduites par leurs collectivités de résidence.

Cette question s'inscrit dans des histoires complexes, à la fois migratoires (situation de migration qui repositionne les relations sociales dans les communautés de départ), politiques (reprofilage administratif avec les processus de décentralisation africains) et sociologiques dans les pays d'accueil (vieillesse des migrants, nouvelles générations, précarisation économique et sociale).

En même temps les migrants concentraient des pouvoirs économiques et symboliques considérables l'épargne collective a souvent été un des seuls instruments de financement dans ces villages et communes rurales. Mais doit-on la canaliser au risque de l'instrumentaliser ?

Les initiatives individuelles de migrants ont été très nombreuses mais ont donné lieu à beaucoup

d'échecs, d'où la proposition de penser les interventions à l'échelle collective: caisses d'épargne et de crédit, banques de céréales pour réguler les prix agricoles, réalisation d'infrastructures de santé, d'eau et d'assainissement...

Le GRDR, en appui aux migrants, a progressivement orienté son action vers le développement local intégré, l'accroissement des ressources locales, dans des territoires le plus souvent ruraux et très enclavés : création d'entreprises familiales, micro-crédit et AGR, financement d'infrastructures de désenclavement et de services locaux... pour autant les résultats s'évaluent plus en terme de réduction de la pauvreté que de développement local.

Le GRDR a élargi son action à l'appui aux diagnostics territoriaux et aux processus d'élaboration de plans de développement locaux, dynamiques enrichies d'appuis aux concertations locales, du renforcement de la connaissance collective des territoires. Cela implique une réflexion sur les processus de décentralisation et les changements qu'ils introduisent ou non, sur les leviers de la décision et de l'action au niveau de ces territoires.

Mais se posent des questions complexes:

- quelle est l'échelle pertinente d'action? les échelons administratifs définis par les lois de décentralisation ne sont pas forcément ceux là
- problématique de l'accès à l'énergie
- problématique de la génération de ressources et du financement: comment accroître les ressources de ces territoires? L'épargne des migrants a contribué à faire de Kayes le poumon économique de la vallée du fleuve Sénégal, mais a aussi accru les inégalités inter-territoriales, suscité l'inflation...
- problématique de la fragilité économique structurelle des territoires...

Aujourd'hui se pose un problème particulier: celui du fantasme des politiques dites de codéveloppement qui fantasment le retour du migrant dans sa communauté comme acteur de développement et limitateur des flux migratoires.

Le GRDR quant à lui préfère voir les processus migratoires et les groupes de migrants comme des catalyseurs de développement «ici» comme «là bas».

? Des enjeux

On sort de la coopération internationale traditionnelle, l'enjeu étant d'associer les acteurs associatifs dans le montage de la coopération où les collectivités locales sont chefs d'orchestre.

De ce fait la complémentarité est réelle entre secteurs public et privé en matière de coopération décentralisée. On peut avoir une réflexion sur le rôle de l'économie.

Dans la construction de partenariats, la situation géographique des territoires a son importance (on est peu nombreux au Gabon ou au Mozambique, présents en Chine, au Brésil...)

Qui va financer les développements économiques des territoires? Les Etats? Les entreprises?

Investir le champ du développement économique pose la question du développement, de ses principes et de ses objectifs, de la stratégie des entreprises, du financement de ce développement...

- Le développement est d'abord endogène que l'on n'ait rien ou que l'on ait tout. Se pose en arrière plan la question de la qualification et de la formation des acteurs, qui est la détermination première des capacités sociales de la collectivité à prendre en charge son développement.

- Dans un contexte global de métropolisation, qui fait des villes les lieux privilégiés de la création de richesses, les concurrences s'accroissent entre les territoires (enclavés ou pas): veut-on alors penser le développement comme la création de valeur à partir de ces concurrences, et donc de la compétitivité (cf modèle néo-libéral à l'œuvre) ou bien entamer la réflexion sur les conditions et les modalités d'un développement réellement endogène?

Ressources

- Le partenariat pour le développement municipal (renforcement des capacités politiques et de l'instrumentation au niveau local) www.pdm-net.org/et son programme ECOLOC (à l'attention des villes secondaires)
- IRIS (réseau des acteurs de l'ESS pour des territoires responsables...) créé en mars 2007.
- Etude HCCI (31 communes, collectivités) qui montre qu'il y a du développement économique avec tous les pays, pas seulement émergents (particularité de l'Afrique, réservée à l'action sociale), www.hcci.gouv.fr/
- Dialogue quadripartite (Institut de gestion déléguée): comment mieux gérer un service public et le rendre viable (collectivités territoriales/entreprise délégataire/association d'utilisateurs/services déconcentrés de l'Etat) www.fondation-igd.org/
- Les services publics locaux : levier économique ?, publication CUF et CFSI, 2001
- Dossier documentaire réalisé par le centre de documentations Via le monde, «action internationale et développement économique» avec Introduction/réflexions générales/initiatives locales en matière d'économie sociale et solidaire/ Migrants : acteurs du développement