

Master en Sciences de la population et du Développement
Finalité Coopération Internationale

**Les villes et pouvoirs locaux, nouveaux acteurs du
développement**

Cas du partenariat entre Munich et Harare

Année académique 2008-2009

COOP5S-C

Sous la direction de

Mr Alain Verhaagen

Mémoire défendu par

Camille Courger

Camille COURGER

✉ Gunta-Stölzl-Str.27
80807, Munich, Allemagne
☎ +49 89 36 89 06 83
☎ +49 15 77 34 575 34
✉ camille.courger@gmail.com

Française
24 ans - Célibataire

MASTER EN SCIENCE DE LA POPULATION ET DU DÉVELOPPEMENT

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Expériences Professionnelles

- 10.2008/01.2009 **Nord-Süd-Forum München e.V.**, Munich, Allemagne
Stagiaire assistante projet / projet d'étude
- Analyse du partenariat Munich-Harare (Zimbabwe)
 - Etudes des structures institutionnelles et associatives
 - Etudes des rôles et représentations des acteurs
 - Etudes et enjeux et obstacles politiques dans un contexte de crise zimbabwéenne
 - Appui à un projet d'échange entre étudiants allemands et africains : recherches relatives aux programmes de bourses allemands à destination d'étudiants non membres de l'UE
- 03.2007/08.2007 **Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement**, Paris-La Défense, France
Stagiaire
- Participation au projet « Fleuves et Patrimoine » : travail documentaire et bibliographique en vue de la création d'une base de données sur ce thème
 - Contribution au projet FSP (Fonds de solidarité prioritaire) « Appui à la gouvernance urbaine dans les pays en développement » : recherches sur les thèmes gouvernance urbaine, patrimoine, urbanisation.
 - Accueil et accompagnement du public du centre de documentation *Villes en Développement*
 - Appui à l'organisation du lancement de l'ouvrage *Villes en Devenir*
- 09.2006/12.2006 **Association AiderAfrique**, Paris, France
Stagiaire
- Participation au projet de création d'un site internet à destination des associations africaines de lutte contre le Sida : recherches sur la maladie et son évolution sur le continent africain, sur les traitements antirétroviraux, sur les structures sociales et médicales africaines

Formation

- 2007-2009 **Master en science de la population et du développement – Coopération Internationale**
Université Libre de Bruxelles, Belgique
Mémoire : Les villes et pouvoirs locaux, nouveaux acteurs de la coopération – Cas du partenariat Munich-Harare (mention Très Bien)
- 2006-2007 **Auditeur libre en Licence de Science Politique - Stages**
Université Paris 1 – Sorbonne, France
- 2004-2006 **Licence et Maîtrise d'Histoire**
Université Paris IV – Sorbonne, France
- 2002-2004 **Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles – Hypokhâgnes et Khâgnes Chartes B**
Lycée Chateaubriand, Rennes, France
Admissible à l'Ecole Nationale des Chartes

Compétences linguistiques et informatiques

- **Anglais**: courant (pratique quotidienne lors du stage à Munich)
- **Allemand** : courant (séjours de plusieurs mois à Berlin et Munich).

Informatique : maîtrise de Microsoft Office, Internet Explorer, Mozilla Firefox

Loisirs

Littérature, voyage, piano, course à pied

Remerciements

Je tiens à remercier Mr Verhaagen pour avoir accepté de diriger ce mémoire, ainsi que Mme Nahavandi, mon assesseur.

Je remercie aussi les équipes du Nord-Süd-Forum München e.V et de la mairie de Munich qui m'ont permis de pénétrer le quotidien du partenariat Munich-Harare et d'en étudier les structures.

Sommaire

Camille COURGER.....	2
Introduction	6
1^{ère} partie : Les conditions d'émergence des pouvoirs locaux dans la sphère de la coopération internationale.....	9
1. De nouveaux acteurs reconnus et encouragés sur la scène internationale.....	9
1.1. Décentralisation et urbanisation galopante	9
1.2. Un engouement international	12
1.3. Concrétisation et structures d'appui de l'action internationale des pouvoirs locaux	14
2. Penser la solidarité internationale multiforme des pouvoirs locaux	20
2.1. La « diplomatie des villes » : entre dépendance et autonomie des pouvoirs locaux	20
2.2. La vision pratique des responsables locaux	24
3. Construction d'une légitimité autour de valeurs et principes d'action communs	25
3.1. La dimension humaine et partenariale au centre des discours	25
3.2. Evolution vers l'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.....	28
3.3. Les pratiques en débat.....	30
4. L'Allemagne et la coopération au niveau communal : <i>die kommunale Entwicklungszusammenarbeit</i>	33
2^{ème} partie : Les espoirs et désillusions du partenariat Munich-Harare	40
1. Mobilisation des acteurs munichoïses autour d'un projet commun de coopération	41
1.1. Un contexte favorable au partenariat : l'Agenda 21 et l'engagement des élus	41
1.2. « Un pont entre les peuples » ?	44
1.3. Une approche transversale du partenariat au sein du corps municipal.....	49
1.4. Les réseaux de solidarité de la société civile munichoïse	55
2. Les tentatives d'adaptation des acteurs au contexte de crise zimbabwéenne	61
2.1. Munich au service de la « conditionnalité politique » occidentale	61

2.2. Stratégies de contournement et maintien du partenariat	66
2.3. Les dérives politiques.....	68
3^{ème} partie : Les défis de la coopération entre pouvoirs locaux – quelques pistes pour l’avenir.....	73
1. Une marge de manœuvre réduite	73
2. L’enjeu de la professionnalisation des acteurs	74
Conclusion : un retour nécessaire aux principes fondateurs de la coopération décentralisée.....	78
Bibliographie.....	80
Ouvrages et parties d’ouvrages :.....	80
Articles scientifiques :	80
Rapports, études et documents :	82
Sites Internet :	84
Annexe 1 : Décision des Premiers Ministres des <i>Länder</i> allemands – 1^{er} décembre 1994	86
Annexe 2 : Signature de la convention de partenariat entre Munich et Harare	87
Annexe 3 : Organigramme du Nord-Süd-Forum München e.V.....	88
Annexe 4 : Liste de critères établis par la ville de Munich pour sa coopération au développement	89
Annexe 5 : Création d’un service des affaires internationales à Munich	90

Introduction

« Etre la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale et par la coopération entre gouvernements locaux »¹, telle est la mission que s'est donnée le CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) en 2004 lors de son Congrès Fondateur. Elle traduit l'aspiration des pouvoirs locaux à développer une action au-delà des frontières de leur Etat, et à acquérir une légitimité et une reconnaissance de leur statut d'acteur international auprès de la communauté mondiale.

Depuis la fin des années 1980, la montée en puissance du modèle libéral entraîne la multiplication des échanges transnationaux et pose la question de l'avenir des frontières, éléments structurant les relations internationales jusqu'à lors, et du modèle westphalien qui fonde, en 1648 lors de la Paix de Westphalie, « l'ordre international sur la prééminence des Etats »². Dans un contexte mondial de décentralisation – qui prévoit théoriquement le transfert de compétences de l'Etat vers les autorités locales afin qu'elles disposent d'une plus grande autonomie juridique et financière – et d'urbanisation (plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui dans des agglomérations), ces autorités locales³ sont amenées à renforcer leur position et leur légitimité dans les échanges politiques, économiques et culturels mondiaux. Par autorités locales sont entendus : les collectivités territoriales (régions, provinces, départements...) issues des modèles administratifs centralistes, les Etats fédérés (Länder allemands, régions et communauté belges...), l'ensemble des villes et communes dont la taille ne cesse de croître, ainsi que toutes les structures représentatives de ces autorités locales (associations de villes, de régions...).

Dans le champ du développement, ces nouveaux acteurs développent, aux côtés des organisations non-gouvernementales (ONG), un discours critique à l'égard des coopérations

¹ CGLU, statuts de l'organisation :

www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=FR&ID=6

² CITES UNIES FRANCE, *La coopération change-t-elle de sens ? Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre à la Sorbonne à Paris*, Paris, Cités Unies France, 2007, p. 17.

³ VILTARD, Yves, « Conceptualiser la 'diplomatie des villes'. Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique* 03/2008, vol. 58, p. 511.

bilatérales et multilatérales traditionnelles. Elles dénoncent les lourdeurs bureaucratiques des organisations de développement, leur éloignement des réalités quotidiennes des populations du Sud, ainsi que leur incapacité à saisir la complexité des enjeux politiques, économiques ou culturels des sociétés des pays en développement et à mettre en place des stratégies adaptées à cette complexité. En même temps, ces autorités locales se démarquent des ONG, puisque tout en revendiquant leur différence par rapport aux Etats, elles peuvent être définies comme des « modèles réduits du pouvoir central », se référant à un territoire, disposant d'une légitimité électorale, de politiques publiques et de compétences financées par l'impôt⁴. C'est ainsi que depuis le début des années 1990, elles mettent en place des instruments institutionnels, juridiques et financiers plus ou moins aboutis, aux niveaux national et international, afin d'asseoir leur position dans le secteur du développement et de donner une dimension concrète à la solidarité Nord-Sud au niveau local. Divers modèles naissent alors dans ce contexte, prenant le nom de « coopération décentralisée », ou encore de « coopération locale et communale », en fonction des contextes territoriaux et administratifs dans lesquelles elles émergent (plutôt centraliste ou plutôt fédéral). En France, pays pionnier en matière de coopération décentralisée, celle-ci est souvent définie comme l'ensemble « des relations extérieures ou des actions extérieures que les collectivités locales peuvent mettre en œuvre dans les domaines de leur compétence »⁵. Les acteurs de cette nouvelle forme de coopération – à savoir les élus et personnels administratifs locaux, les « sociétés civiles », présentées comme pilier du modèle naissant, mais aussi le secteur privé, associé à ces actions dans un contexte libéral – contribuent à élaborer un discours valorisant la coopération décentralisée, en opposition aux systèmes bilatéraux et multilatéraux : ils mettent l'accent sur la souplesse des structures, la proximité des acteurs, les relations partenariales avec les acteurs du Sud...

Quelles réalités se cachent derrière ce discours ? Telle a été la question centrale qui a guidé ce mémoire. A partir de l'analyse de la littérature portant sur ce phénomène émergent depuis plus de quinze ans, des valeurs sur lesquelles il repose et des différentes pratiques, nous avons tenté de saisir la spécificité et les points communs de ces formes nouvelles de solidarités Nord-Sud, malgré la grande diversité des actions (partenariat entre pouvoirs

⁴ *Idem.*

⁵ DUCASSE, Marion, *La coopération décentralisée : dynamique d'animation territoriale et approche participative dans la collectivité locale française – Le cas de Pays de Savoie solidaires en Savoie et Haute-Savoie*, Mémoire de DESS « Développement durable des espaces et sociétés à fortes contraintes », février 2005, p. 7.

locaux, partenariat entre pouvoir local du Nord et société civile du Sud, constitution de réseaux de gouvernements locaux...) et la nature encore changeante de la coopération décentralisée. En outre, arrive aujourd'hui l'heure des premiers bilans et des premières critiques à son encontre, malgré la persistance caractéristique de l'attachement des acteurs locaux à ces pratiques. En effet, les partisans des théories réalistes s'opposent au développement de l'activité extérieure des pouvoirs locaux qui remet en cause un système international dont la stabilité serait basée sur des relations exclusivement entretenues entre Etats. Cette critique pose la question du degré réel d'autonomie possible pour les autorités locales : quelle est leur marge de manœuvre ? De quels moyens humains, matériels et financiers disposent-elles et sont-ils suffisant pour faire aboutir leurs ambitions ? Car l'objectif central de ce travail était de s'interroger sur leur capacité réelle à répondre de manière adaptée aux attentes des populations du Sud, argument principal sur lequel les acteurs fondent la légitimité de la coopération décentralisée.

L'étude du partenariat entre la ville de Munich (Allemagne) et d'Harare (Zimbabwe), menée dans le cadre d'une expérience de stage à Munich, a permis de mieux saisir les pratiques et la diversité des acteurs au Nord (et partiellement de ceux du Sud), leurs représentations, leurs convictions mais aussi leurs déceptions, et donc d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions.

Une première partie est consacrée à l'étude du contexte d'émergence des autorités locales sur la scène internationale et des enjeux conceptuels et pratiques des actions diverses développées dans le champ spécifique de la coopération au développement. Une attention particulière sera accordée au contexte allemand. Dans une seconde partie sont étudiés les structures, actions et discours du partenariat Munich-Harare, ainsi que les limites de ce type de coopération dans un contexte de crise zimbabwéenne et les stratégies de contournement adoptées par les acteurs. Enfin, est abordée la question de l'avenir de ce modèle, de ses apports réels par rapport aux systèmes de coopération traditionnels et des failles qu'il comporte malgré tout.

1^{ère} partie : Les conditions d'émergence des pouvoirs locaux dans la sphère de la coopération internationale

1. De nouveaux acteurs reconnus et encouragés sur la scène internationale

1.1. Décentralisation et urbanisation galopante

Le phénomène de mondialisation et d'augmentation des flux planétaires de toutes natures (financiers, commerciaux, humains...) et l'affirmation de la doctrine libérale encourageant le retrait progressif des Etats des sphères économiques et sociales s'accompagnent, dans les années 1980, d'un processus de décentralisation. Réforme destinée à organiser le transfert des attributions de l'Etat vers les autorités locales, elle vise théoriquement à favoriser l'autonomisation financière et juridique de ces dernières, et permet à l'Etat de décharger ses instances centrales tout en donnant les responsabilités aux structures locales les plus adaptées, en fonction des domaines de compétence de chacune (santé, éducation, services urbains, politique d'emploi...). Les partisans de ces réformes insistent sur les effets positifs de la décentralisation, tels que la meilleure prise en compte possible des besoins des populations, la participation accrue des populations à la vie politique locale, et la créativité encouragée pour la résolution des problèmes locaux⁶. Ces arguments sont largement employés dans les discours internationaux pour encourager ce processus. C'est pourquoi, dans un contexte de mondialisation des échanges et de renforcement théorique des compétences des autorités locales, ces dernières cherchent à favoriser leur rayonnement international et à se faire reconnaître sur la scène mondiale⁷.

Parallèlement, la situation démographique mondiale est confrontée à de nouveaux défis liés à la croissance exponentielle des villes et agglomérations : « Les agglomérations vont bientôt abriter la majorité des habitants de la planète (...). Elles sont au cœur des flux

⁶ THEDIECK, Prof. Dr. Franz, *Dezentralisierung und Kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit – Bilanz und Perspektiven – aus der Sicht der Wissenschaft*, EURO-Institut, Institut für Regionale Zusammenarbeit und Europäische Verwaltung, Kehl/Strasbourg, 09/2000, p. 5.

⁷ CITES UNIES FRANCE, *op.cit.*, p. 190.

planétaires »⁸. Les pays en développement sont particulièrement concernés par ce phénomène, le taux d'urbanisation pouvant y atteindre 75%. Et aujourd'hui, deux enfants sur trois nés dans un de ces pays grandissent dans les villes⁹. Or les municipalités sont encore largement démunies pour faire face à ce phénomène, malgré la décentralisation qui devait renforcer leurs compétences et leurs moyens : les bidonvilles et favelas s'agrandissent, les populations qui y vivent n'ont souvent pas accès aux services de base (eau, électricité) et les violences se multiplient dans ces quartiers (par exemple, entre 1978 et 1998, le taux de couverture du réseau d'approvisionnement en eau a chuté de 90 à 32 % à Nairobi¹⁰). Et selon le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), 27.7 % des populations urbaines des pays en développement vivaient dans une pauvreté extrême¹¹.

Pourtant, les bailleurs internationaux continuent de présenter la décentralisation comme « une panacée à même de résoudre les problèmes de développement par la démocratisation »¹². Ils encouragent les entités locales des pays en développement à favoriser la « gouvernance locale » afin d'engager leur population sur la voie du développement économique et social. Développé par la communauté des chercheurs depuis le début des années 1990, le concept de « gouvernance » repose, en opposition à celui de gouvernement, sur la multiplicité des acteurs, des rapports de pouvoir et des moyens engagés dans la résolution d'un problème « touchant l'intérêt collectif »¹³. La prise de décision, au niveau local, résulterait de la construction de compromis entre les acteurs privés et publics et favoriserait ainsi la démocratie au niveau local : la « gouvernance locale » serait « un processus de construction d'une compatibilité entre différentes proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux) géographiquement proches, en

⁸ *Idem*, p. 19.

⁹ CRAMER, Cathy, SCHMITZ Stefan, « „Die Welt will Stadt“ – Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“ », *Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte*, 04/2005, n°15-16, p. 13.

¹⁰ *Idem*, p. 15.

¹¹ *Idem*, p. 14.

¹² BOTTAZZI, Patrick, « La décentralisation à la lumière de la gouvernance », in HUFTY, Marc (et al.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007, p. 71.

¹³ *Idem*, p. 71.

vue de la résolution d'un problème productif inédit »¹⁴. Ces acteurs locaux sont aussi bien les instances institutionnelles (collectivité locale, municipalité...), le secteur privé (entreprises) que la « société civile », à savoir les syndicats, associations, forums censés représenter les intérêts de la population dans toute sa diversité.

Ce nouveau modèle de « gouvernance locale » n'est pas sans susciter des polémiques. S'il peut apparaître adapter aux entités du Nord et offrir un cadre intéressant pour la gestion des affaires collectives ainsi que pour l'action extérieure des collectivités locales et leurs programmes de solidarité Nord-Sud (quoique les critiques y soient aussi nombreuses), il peut apparaître plus problématique pour les communautés locales des pays en développement. Tout d'abord, la décentralisation dans les pays en développement, en particulier en Afrique, n'a pas permis l'autonomisation financière des entités locales. Les budgets et le personnel compétent sont insuffisants pour prendre en charge ce processus de mise en œuvre de la « gouvernance locale »¹⁵. D'autre part, alors que le transfert de compétences est issu d'un lent processus politique et social dans les pays du Nord, il en est tout autrement dans les sociétés du Sud, qui, après les indépendances, ont été encouragées à mettre en place des structures institutionnelles similaires à celles des anciennes métropoles, sans qu'elles ne soient bien adaptées aux organisations sociales des communautés locales (les communes, départements ou régions se superposent, par exemple, aux villages et communautés de villages qui sont les véritables entités reconnues par les populations)¹⁶. Enfin, l'installation de régimes autoritaires, notamment en Afrique, pose la question de l'effectivité de la décentralisation dans ces pays (cf. 2^{ème} partie : le cas du Zimbabwe). Certains auteurs, tels que Patrick Bottazzi, dénoncent la décentralisation comme étant un instrument politique des bailleurs internationaux visant à encourager le désengagement des Etats dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Au Nord, au contraire, les acteurs locaux (institutions, secteur privé et monde associatif) voient dans la décentralisation à échelle mondiale une opportunité formidable pour développer un nouveau modèle de coopération entre entités locales du Nord et du Sud, et pour pallier ainsi les failles des Etats et des bailleurs internationaux en matière de développement.

¹⁴ GILLY, Jean-Pierre, PERRAT, Jacky, *Développement local et coopération décentralisée, Entre gouvernance locale et régulation globale*, Université de Pau, septembre 2002, p. 5.

¹⁵ OUATTARA, Soungalo, *Gouvernance et libertés locales : pour une renaissance de l'Afrique*, Paris, Karthala, 2007, p. 181.

¹⁶ *Idem*, pp. 194-195.

Guidées par la devise « Think global, act local », les sociétés civiles du Nord entendent multiplier les échanges avec les populations du Sud afin de créer de véritables liens humains, plus à même de répondre aux défis de la mondialisation, de la décentralisation et de l'urbanisation que les froides institutions de développement, déshumanisées et étrangères aux réalités qui touchent les populations du Sud (cf. 3. Construction d'une légitimité autour de valeurs communes, p. 23). Mais, à la lumière des critiques évoquées à l'égard de la décentralisation dans les pays du Sud, ce nouveau type de coopération peut aussi être lu comme un moyen d'importation de modèles et structures occidentaux, inadaptés à des communautés locales du Sud, à leurs pratiques sociales et territoriales spécifiques. Dès lors, la coopération au niveau local serait paradoxalement au service des politiques des bailleurs internationaux, pourtant dénoncées par les acteurs locaux. L'étude de cas présentée dans la 2^{ème} partie illustre ces risques liés à l'importation de valeurs occidentales.

Néanmoins, portés par un enthousiasme international, ces acteurs locaux entendent dépasser les critiques, au nom d'une solidarité Nord-Sud basée sur des principes de paix, de proximité humaine et d'échanges culturels.

1.2. Un engouement international

Dès le début des années 1990 sont organisées de grandes conférences mondiales portant sur le rôle des autorités locales et témoignant de l'engouement général à leur égard. En juin 1992 a lieu, à Rio de Janeiro, la Conférence mondiale des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, ou « Sommet de la Terre de Rio », où sont reprises les réflexions sur la notion de *développement durable*, initiées en 1987 dans le rapport Brundtland. Un document, appelé *Agenda 21*, est signé par 170 pays qui s'engagent alors à favoriser l'émergence d'un développement économique et social durable, en harmonie avec l'environnement, à savoir « un développement qui satisfasse les besoins des générations d'aujourd'hui, sans compromettre les chances des générations futures de satisfaire les leurs » (Rapport Brundtland, 1987)¹⁷. Les discussions se poursuivent lors de la Deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains en juin 1996¹⁸, à Istanbul : l'accent y est

¹⁷ HERMANNNS, Klaus, « Die Lokale Agenda 21, Herausforderung für die Kommunalpolitik », *Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte* 03/2000, B10-11, p. 4.

¹⁸ HABITAT II : <http://www.un.org/Conferences/habitat/fr-press/3/habist6.htm>

mis sur la notion de *développement urbain durable* et sur la nécessité de faire de la ville un lieu de vie sain et sûr.

Lors des deux événements, une attention particulière est accordée aux autorités locales, à partir du constat suivant : les villes et collectivités locales sont les premiers territoires concernés par les problèmes sociaux, environnementaux et économiques liés à la mondialisation. C'est pourquoi, à Rio, elles sont appelées à développer des *Agendas 21 locaux*, comme le souligne le chapitre 28 de l'*Agenda 21* : « ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable »¹⁹. A partir de là, elles sont encouragées à mettre en place des programmes d'actions pour le 21^{ème} siècle, à l'échelle locale, dans la lignée des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ils touchent les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'emploi, des infrastructures ou de l'écologie, afin d'améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales dans les zones rurales et urbaines, ainsi que la qualité de vie et les conditions de travail des populations, en particulier dans les régions les plus pauvres du monde. Les collectivités locales sont ainsi amenées à jouer un rôle à part dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, notamment à travers des programmes de coopération entre localités du Nord et du Sud (le programme des Nations Unies pour les établissements humains, UN-Habitat, encouragent tout particulièrement les partenariats Nord-Sud²⁰).

Comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ces programmes d'action sont basés sur de grands principes sans aucune valeur juridiquement contraignante, et les communes et pouvoirs locaux restent libres de s'engager dans cette voie ou non. Aujourd'hui, les objectifs généraux énoncés dans les *Agendas 21 locaux* sont loin d'être atteints, car ils ne

¹⁹ *Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Agenda 21*, Agenda 21, Section 3, Chapitre 28, Conseil économique et social des Nations Unies, Commission développement durable, 1992, 1 p.

²⁰ CRAMER, Cathy, SCHMITZ, Stefan, *op.cit.*, p. 20.

partent pas d'états des lieux précis relatifs aux diverses situations économiques et sociales des territoires concernés, ne prévoient pas d'instruments de mise en œuvre précis, ni ne traitent de la question des moyens humains, financiers et matériels nécessaires pour la concrétisation de ces objectifs. On observe pourtant dans les collectivités du Nord, depuis les années 1990, un mouvement général en faveur de l'engagement local, en particulier tourné vers la solidarité avec les populations du Sud. Et c'est peut-être là que se situe la valeur véritable de ces *Agendas 21 locaux*, et non dans l'énonciation de grands principes flous et trop généraux pour en faire des lignes de conduite. En effet, portées par ce climat général favorable à l'action locale dans le champ du développement et de la coopération, les sociétés civiles du Nord sont particulièrement sollicitées, notamment dans la concrétisation de partenariats avec le Sud et la formation de réseaux nationaux et internationaux²¹. Dans ce contexte et à partir des réflexions sur la notion de « gouvernance locale » déjà évoquées, les sociétés du Nord s'engagent dans un processus de mise en place de structures et d'instruments financiers et juridiques, autour des questions suivantes : comment favoriser les liens entre administrations locales et sociétés civiles dans l'élaboration des programmes de solidarité ? De quelle nature doivent être ces liens (plus ou moins formels) ? Comment choisir le partenaire du Sud ? Doit-il rassembler, comme au Nord, les acteurs politiques, sociaux et économiques, selon le principe de « bonne gouvernance locale » ? Quelle contribution peut apporter la collectivité du Nord au développement de celle du Sud ? Faut-il se concentrer sur un secteur (santé, éducation...) ou engager une coopération multisectorielle ? Toutes ces questions constituent l'arrière-plan des concrétisations diverses des actions de coopération au développement à échelle locale.

1.3. Concrétisation et structures d'appui de l'action internationale des pouvoirs locaux

Au niveau national

Les pratiques de coopération des autorités locales sont encore aujourd'hui en pleine évolution et d'une grande diversité. Souvent définies comme héritées de la tradition des

²¹ VISBECK, Brigitte, « Together we can move mountains – Partnerschaften für Stadtentwicklung in Kapstadt/Südafrika », *Dialog*, 03/2006, n°90, p. 28.

jumelages entre communes nés après la Deuxième Guerre mondiale²², elles ne doivent toutefois pas être confondues avec eux, bien que l'on y retrouve les mêmes valeurs de paix, de réconciliation et de rapprochement entre les peuples. Les simples relations d'amitié et d'échanges culturels propres aux jumelages sont complétées par une institutionnalisation du partenariat visant la mise en œuvre de projets tournés vers le « développement local ». Le modèle le plus courant est celui du partenariat entre communes, entre groupements de communes, entre régions ou provinces, mis en place dans le cadre de la signature d'une convention par les parties concernées clairement identifiées (le plus souvent, les maires des communes, les présidents de région...). La notion de « coopération décentralisée » fait référence à ce type de pratique. Pourtant, les définitions varient d'un pays à l'autre, reflétant ses contours encore flous. En France, « la coopération décentralisée est le fait d'une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) et une ou plusieurs autorités locales étrangères qui se lient, sous forme conventionnelle, dans un intérêt commun », les partenaires doivent obligatoirement être des autorités locales. En Wallonie, en revanche, les pratiques sont plus récentes et la « coopération décentralisée » désigne plutôt toute action de coopération internationale engagée par un pouvoir subordonné wallon, mais également par les organisations professionnelles (syndicats), et les Hautes écoles dépendant totalement ou en partie de la Communauté française de Belgique. Les acteurs ne doivent donc pas exclusivement être des pouvoirs locaux. Cette différence est significative des variations entre différentes régions du monde qui partagent des valeurs communes mais dont les pratiques divergent. Le terme de « coopération décentralisée » sera donc ici fréquemment employé, car il manque, encore aujourd'hui, des termes plus appropriés permettant d'englober la variété des pratiques. Il est donc nécessaire de bien considérer cette faille et la garder à l'esprit durant la lecture de ce travail.

Une étude prise en charge par la CNCD (Commission nationale de la coopération décentralisée) française en 2000 révèle la diversité et les points communs des dispositifs juridiques et législatifs et des structures institutionnelles mises en place en Europe²³. Nous émettons toutefois une objection en ce qui concerne le titre de cette étude, « La coopération

²² DUCASSE, Marion, *op.cit.*, p. 11.

²³ COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (CNCD), *La coopération décentralisée en Europe*, CNCD, août 2000, 6 p.

décentralisée en Europe », qui masque la multiplicité des appellations et des définitions en fonction des pays (les acteurs allemands ne parlent pas de « coopération décentralisée », qui selon eux, ne correspond pas au modèle fédéral allemand, mais plutôt de « coopération à échelle locale ou communale »).

La France et l'Espagne ont par exemple rédigé des lois assez proches l'une de l'autre : d'une part, la loi française du 6 février 1992 stipule que « les collectivités locales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements, dans la limite de leurs compétences et le respect des engagements internationaux de la France »²⁴ ; d'autre part, la loi espagnole de 1998 précise que les collectivités locales ont le droit d'engager des actions de coopération décentralisée dans le respect des politiques de coopération déjà mises en place par l'Etat espagnol.

De plus, sur le plan institutionnel, les autorités locales se dotent de services plus ou moins formels, chargés de la conception jusqu'à l'exécution des actions de coopération (des « services opérationnels », des « services de relations internationales », ou encore des organismes extérieurs sollicités par les collectivités). Des structures nationales de soutien aux pouvoirs locaux voient le jour (cf. la CNCD en France), et des associations de pouvoirs locaux ou de villes (Cités Unies France, ou la *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* en Allemagne) se donnent pour mission de coordonner les actions initiées dans leur pays, d'apporter un soutien technique et de favoriser les échanges d'expériences entre collectivités.

Enfin, selon l'étude, les contraintes financières se révèlent être les premières sources de difficulté pour la mise en œuvre des actions de coopération. Très peu d'informations ont été publiées sur les budgets concernant la coopération décentralisée²⁵. L'étude du partenariat Munich-Harare donne quelques indications en 2^{ème} partie. En Belgique, toutefois, l'Etat fédéral et les pouvoirs subordonnés, prenant conscience de l'importance de ces pratiques, s'engagent depuis peu à dégager des moyens financiers plus importants (Wallonie-Bruxelles-International prend en charge notamment un « programme de cofinancement de projets de coopération décentralisée dans les pays en développement »). Quoi qu'il en soit, les sommes

²⁴ J.O n° 33 du 8 février 1992, *Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*.

²⁵ Seule l'Espagne indique un budget de 96 millions d'euros pour la coopération des régions avec les pays en développement, de 24.6 millions pour les provinces, et de 56.2 millions pour les communes.

engagées dans le cadre des partenariats Nord-Sud restent restreintes et ne sont pas comparables avec les budgets des grandes ONG ou des coopérations bilatérales.

La coopération à échelle locale est, le plus souvent, une coopération « de maire à maire »²⁶ (cf. exception belge), et toujours une coopération où la question du pouvoir local est au cœur des préoccupations. Les échanges visent à favoriser la réflexion sur le rôle du pouvoir local au 21^{ème} siècle, sur les conditions de son renforcement, sur ses moyens d'action dans un contexte de décentralisation (si les compétences sont transférées aux autorités locales, il en est souvent autrement des ressources financières), ainsi que sur la citoyenneté et la participation de la « société civile » aux décisions d'intérêt collectif. Elle est aussi une coopération « de territoire à territoire »²⁷, dans la mesure où elle s'inscrit dans un espace géographique restreint et touche une population qu'il s'agit de mobiliser. La dimension humaine est en effet essentielle. Ces deux caractéristiques permettent de comprendre les arguments des acteurs locaux qui soulignent des valeurs de réciprocité et de proximité (cf. 3, p. 23).

Pour ce qui est des champs d'action couverts par la coopération Nord-Sud des collectivités locales, la diversité est encore de mise, mais ils restent dans la limite des compétences propres des collectivités. Les initiatives prises par les élus locaux et leur administration prennent par exemple la forme de projets de développement (comparables à ceux des ONG) comme l'appui à la mise en place d'infrastructures : construction de puits, aménagement d'un réseau d'approvisionnement en eau... Elles peuvent aussi porter sur des échanges professionnels et/ou culturels : échanges d'écoliers et d'étudiants, soutien à la préservation de l'environnement ou à la conservation du patrimoine... toujours dans le but de valoriser les ressources locales, de soutenir les initiatives de la population du Sud pour promouvoir un développement durable, et de favoriser les échanges entre les peuples. La société civile du Nord est donc vivement invitée à participer aux projets : syndicats professionnels, associations étudiantes, écoles... La notion de « gouvernance locale » et de participation citoyenne dans le cadre de la coopération décentralisée prend ici une dimension concrète.

²⁶ CITES UNIES FRANCE, *op.cit.*, p. 193.

²⁷ *Idem*, p. 193.

Au niveau européen et international

L'Union européenne s'inscrit dans le mouvement général de soutien aux initiatives locales et aux sociétés civiles. La recherche de synergie et de cohérence entre les diverses actions engagées par les communes et autorités locales se retrouvent donc au niveau européen. La première tâche a consisté en l'établissement d'une définition de la coopération au niveau local, ou « coopération décentralisée », afin de bien identifier à quels programmes ou projets sont consacrés les instruments mis à disposition par l'Europe. Or l'approche de l'Union se distingue de la définition française, qui a pourtant souvent tendance à s'imposer dans la pratique. Elle désigne tous les programmes engagés dans un pays du Sud ou d'Europe de l'Est par un acteur de la société civile (ONG, pouvoirs publics locaux, coopérative agricole, syndicat...). Elle se rapproche donc plus de la définition belge. Toutefois, en raison des nombreuses sollicitations et pressions françaises, l'Union Européenne reconnaît un rôle spécifique aux collectivités locales. Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'approches tout à fait nouvelles dans la politique de coopération mise en œuvre, car, même si auparavant les ONG étaient de plus en plus impliquées, le seul interlocuteur reconnu par l'Europe était l'Etat partenaire. Les objectifs énoncés se placent dans la lignée du discours international justifiant la coopération décentralisée : associer les sociétés locales à la définition des priorités du développement dans leur pays, permettre l'appropriation par les populations locales des programmes, être plus à l'écoute des sociétés locales, favoriser les processus de décentralisation²⁸... A partir de là, et dès 1995, des instruments spécifiques sont octroyés aux actions de coopération décentralisée en Europe : le Fonds Européen de Développement est ouvert à certaines conditions aux projets de coopération décentralisée et certains programmes (MEDA, PHARE, ACCESS...) prévoyaient des dispositions spécifiques.

Mais, à l'échelle européenne, le partenaire principal des autorités locales est le Conseil des Communes et Régions d'Europe, qui, en 2002, a mis en place « un nouveau réseau pour la coopération Nord-Sud afin d'échanger les expériences et les informations et promouvoir une reconnaissance plus large, notamment par les institutions européennes, du rôle des pouvoirs

²⁸ *Note d'orientation sur la coopération décentralisée*, Commission européenne, 23 décembre 1999, 3 p.

locaux »²⁹. L'objectif est donc double : favoriser la cohérence des actions de coopération des pouvoirs locaux européens, et leur octroyer une légitimité et une reconnaissance au niveau international. Pour cela, elle organise, en collaboration avec les associations nationales de pouvoirs locaux, des plates-formes d'information, des séminaires, des échanges et sessions de formation, toujours dans un souci de « bonne gouvernance » et de « décentralisation efficace » au Nord et au Sud³⁰.

Enfin, le désir des pouvoirs locaux d'acquérir une légitimité au niveau international a conduit à la création d'instances représentatives mondiales. Ainsi sont créés à Paris en 2004 les Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui résultent de la fusion entre l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA, 1913) et de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU, 1957). La naissance de cette organisation (dont le siège se trouve à Barcelone) constitue une étape importante dans la structuration et le pouvoir d'influence des autorités locales dans le monde³¹. Elle a pour rôle de promouvoir leur rôle dans les prises de décisions internationales, de collaborer avec les instances des Nations Unies pour une redéfinition de ce rôle, de mettre en œuvre des projets de solidarité « à travers la coopération décentralisée »³². Cet événement correspond aussi à la naissance de la notion de « diplomatie des villes »³³ (CGLU s'est doté d'une commission du même nom) qui reflète la volonté des communes d'acquérir une autonomie par rapport aux Etats, afin de promouvoir une vision de la démocratie qui leur est propre, au nom de la solidarité entre les peuples. Ce concept nouveau n'est pas sans susciter des controverses au sein de la communauté des chercheurs en relations internationales (cf. 2 Penser la solidarité internationale multiforme des pouvoirs locaux, p. 19).

Dans la lignée de ces réflexions, les problématiques tournant autour du développement urbain et de la « ville sociale, économique et écologique » occupent une place de plus en plus

²⁹ CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE (CCRE), *La coopération Nord-Sud : l'action des associations des collectivités territoriales d'Europe*, CCRE, 2005, p. 1.

³⁰ *Idem*, p. 2.

³¹ CHARREYRON-PERCHET, Anne, « L'enjeu international du mouvement municipal », *Ponts et Chaussées Magazine*, 01/2005, n°1, p. 58.

³² CGLU, statuts de l'organisation :

www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=FR&ID=6

³³ CITES UNIES FRANCE, *op.cit.*, p. 23.

importante dans la coopération internationale, dans le contexte d'intense urbanisation que nous avons décrit précédemment. C'est pourquoi, en 1999, ONU-Habitat (Agence des Nations Unies pour les établissements humains) et la Banque Mondiale créent *Cities Alliance*³⁴, un réseau de villes, d'agglomérations et d'organismes de développement visant la réduction de la pauvreté urbaine par des « stratégies de développement urbain » (planification à long terme de développement urbain basé sur la mobilisation de tous les acteurs de la ville, de leurs compétences diverses, et la promotion de l'innovation) développées en partenariat avec CGLU³⁵. L'amélioration des conditions de vie des populations vivant dans les bidonvilles et la résorption de l'habitat insalubre sont présentées comme étant des priorités mondiales.

Enfin, divers réseaux de pouvoirs locaux voient aussi le jour à échelle régionale : le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), par exemple, rassemble des communes africaines et des représentants des bailleurs de fonds pour soutenir le processus de décentralisation. Ce réseau n'est pas sans rappeler les critiques relatives à l'instrumentalisation des initiatives locales par les bailleurs de fonds pour promouvoir les réformes libérales et le désengagement de l'Etat. Mercociudades en Amérique Latine et City Net en Asie incarnent, quant à elle, la montée en puissance des agglomérations dans ces régions du monde.

Phénomène récent et en pleine expansion, l'émergence des pouvoirs locaux sur la scène internationale, portée par les discours encourageants des bailleurs de fonds, suscite pourtant des débats dans le cercle de la recherche en relations internationales.

2. Penser la solidarité internationale multiforme des pouvoirs locaux

2.1. La « diplomatie des villes » : entre dépendance et autonomie des pouvoirs locaux

Les nouvelles pratiques de coopération à échelle locale constituent un véritable défi intellectuel pour les chercheurs en relations internationales, dans la mesure où les autorités

³⁴ Cities Alliance :

www.citiesalliance.org/about-ca/about-ca.html

³⁵ CGLU, « City Development Strategies » :

www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=FR&ID=300

locales participent, au côté des autres entités subordonnées (telles que les ONG), à la remise en cause d'un système mondial exclusivement basé sur des relations entre Etats (thèse réaliste). Quelle place accorder à ces pratiques bien réelles en contradiction avec les schémas traditionnels ?

Le concept de « diplomatie des villes » naît officiellement avec la création de la commission du même nom au sein de CGLU. En juin 2008, ce réseau organise à la Haye la première conférence internationale sur ce thème, afin d'inciter les chercheurs à élaborer une définition scientifique de ce nouveau concept. La diversité des contributions témoigne de l'embaras de la recherche et de la difficulté à englober la multiplicité des pratiques dans une définition. Au terme de nombreux débats, elle est finalement comprise comme « un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflits »³⁶. D'une conception essentiellement tournée vers les questions de résolution des conflits (excluant alors les relations entretenues dans un contexte pacifique), elle évolue progressivement sous l'influence des universitaires néerlandais : « la diplomatie des villes tient dans les institutions et les processus par lesquels les villes s'engagent dans des relations réciproques avec d'autres acteurs sur la scène politique internationale »³⁷. La CGLU, quant à elle, développe une vision plus restreinte puisque, tout en reprenant les préoccupations des autorités locales à se faire reconnaître sur la scène internationale, elle met avant tout l'accent sur les relations « de ville à ville » comme source principale de légitimité de l'action internationale des pouvoirs locaux. La notion de relation partenariale n'est donc pas sans rappeler les définitions relatives à la coopération décentralisée.

Ces résultats des travaux portant sur la conceptualisation de la « diplomatie des villes » masquent néanmoins les diverses réflexions sur le rôle et la légitimité des autorités locales dans un système international traditionnellement régi par les Etats. En 1980, avant même la mise en œuvre des processus de décentralisation qui devaient favoriser l'émergence des pouvoirs locaux, le concept de « paradiplomatie » visait déjà à « rendre compte de l'activité internationale des unités subétatiques »³⁸ dans le but de lui donner une contenance

³⁶ VILTARD, Yves, « Conceptualiser la 'diplomatie des villes'. Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique* 03/2008, vol. 58, p. 512.

³⁷ *Idem*, p. 512.

³⁸ *Idem*, p. 515.

scientifique, et à la faire reconnaître par les Etats et les partisans du modèle traditionnel. Ceci implique une distinction de l'action internationale des pouvoirs locaux par rapport aux actions étatiques. Puis, dans le cadre plus large des débats sur la remise en cause du rôle de l'Etat dans un contexte de décentralisation, la coopération décentralisée Nord-Sud issue des jumelages lui offre une nouvelle source de légitimité, dans la mesure où cette pratique doit pallier les failles des modèles de coopération au développement des Etats. Mais cela entraîne-t-il pour autant une autonomisation des collectivités par rapport à eux ? Deux visions s'opposent alors sur cette question :

- Selon la vision réaliste, ces nouvelles pratiques ne remettent pas en cause la suprématie des Etats, elles ne font que s'inscrire dans un processus de « recomposition du système international »³⁹, dans lequel de nouveaux acteurs (secteur privé, ONG, autorités locales...) viennent appuyer la diplomatie et la coopération traditionnelles des Etats, dont la légitimité sort renforcée. Or, on remarque que les acteurs eux-mêmes considèrent leurs pratiques comme complémentaires de celles de leurs Etats, et s'alignent sur leurs engagements internationaux, ainsi que l'exigent la plupart des lois nationales portant sur la coopération des collectivités locales (cf. loi française du 6 juin 1992), en particulier en Europe. Le réseau des collectivités françaises engagées dans des actions de coopération décentralisée (Cités Unies France) rappelle d'ailleurs que celles-ci sont avant tout contraintes de respecter « les engagements internationaux de la France »⁴⁰. La réalité des pratiques de coopération Nord-Sud des collectivités locales européennes semblent donc bien aller dans le sens des arguments de la thèse réaliste des relations internationales. Car une collaboration avec les Etats, les agences des Nations-Unies et autres organisations internationales offre aux acteurs locaux des opportunités dignes d'intérêt, notamment sur le plan financier. Pour son partenariat avec la ville de Porto Novo au Bénin, la communauté urbaine du Grand Lyon en France bénéficie par exemple du soutien financier du ministère français des affaires étrangères, notamment dans le cadre du projet de réhabilitation du patrimoine afro-brésilien de la ville béninoise. De leur côté, les Etats voient dans les acteurs locaux des appuis utiles à leur politique nationale en matière de coopération internationale. Etat et communes sont donc ici partenaires.

³⁹ *Idem*, p. 517.

⁴⁰ Cités Unies France :

www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique16

- Pourtant, certains auteurs insistent sur « l'affaiblissement ou même l'effacement du rôle de l'Etat face à l'apparition de nouveaux acteurs internationaux », et sur « la décomposition et (le) morcellement des Etats »⁴¹, en particulier aux Etats-Unis. Car ici le contexte sociopolitique dans lequel émerge le mouvement municipal en faveur de l'action internationale diverge de manière significative du contexte européen. En effet, le terme de « politique étrangère municipale » voit le jour dans les années 1980 aux Etats-Unis, en réaction aux politiques conservatistes et néolibérales du président Reagan. De nombreuses villes engagent une réflexion, qui prend bientôt la forme d'un militantisme, sur l'autonomisation des autorités locales dans le domaine international. La contestation à l'égard de la politique étrangère américaine et l'engagement d'acteurs locaux (maires et gouverneurs, conseils et parlements locaux, associations de citoyens...) offrent à l'action internationale des villes une assise sociale et territoriale qui n'existe presque pas en Europe. C'est pourquoi, dans le cadre d'une critique plus large de l'Etat, les universitaires et juristes américains, en particulier le juriste Michael Shuman, ont été amenés à penser un mouvement municipal prenant racine dans des mobilisations sociales et politiques, et à qualifier les actions mises en place ensuite de « politique étrangère ». D'ailleurs, l'Etat américain confirme cette évolution en laissant les autorités locales « régler des problèmes par-delà les frontières »⁴². Et jusque dans les années 1990, certaines villes américaines (comme San Francisco) jouent un rôle considérable dans la poussée des acteurs locaux sur la scène internationale, en s'engageant activement, avec le soutien des juristes et chercheurs, dans une coopération Nord-Sud basée sur des principes « d'équité, (de) droits humains, (de) démocratie, (de) protection de l'environnement et (de) paix »⁴³.

La diversité des contextes et des pratiques fragilise donc le concept général de « diplomatie des villes », même si la majorité des chercheurs restent sceptique quant à la notion de « politique étrangère américaine », l'expérience américaine restant une exception dans le paysage international actuel. L'embarras des universitaires à ce sujet laisse alors la place libre aux praticiens les plus convaincus de l'action internationale des pouvoirs locaux,

⁴¹ VILTARD, Yves, *op.cit.*, p. 516.

⁴² *Idem*, p. 527.

⁴³ *Idem*, p. 528.

qui orientent la réflexion et les discussions sur la coopération à échelle locale en fonction des principes qu'ils défendent.

2.2. La vision pratique des responsables locaux

Les responsables de la coopération décentralisée profitent du désarroi des chercheurs pour imposer leur vision. En France notamment, où l'action des collectivités locales tournée vers le Sud est une des plus anciennes, ils se détachent du concept de « diplomatie des villes » au profit d'expressions plus concrètes, plus neutres et moins formelles, telles que « actions extérieures des collectivités territoriales » incluant aide humanitaire, aide d'urgence, actions de promotion économique et coopération décentralisée Nord-Sud. Tournés vers des exigences pratiques, les acteurs locaux ont choisi de donner une priorité à l'action et d'ignorer la tension entre autonomie des collectivités et dépendance vis-à-vis des Etats, tension mise en évidence par certains chercheurs dont Yves Viltard. Pour bénéficier d'un appui matériel et financier national et international, ils optent pour un conformisme à l'égard des politiques de développement élaborées aux niveaux supérieurs. Ceci explique en partie la traduction du principe de « bonne gouvernance » de la Banque Mondiale à échelle locale : la « gouvernance locale », la nécessaire participation de la société civile et du secteur privé aux politiques publiques, sont autant de préceptes nés lors de grandes discussions nationales et internationales, et relayés par les pouvoirs locaux (le partenariat Munich-Harare donne un exemple significatif de ce phénomène).

Dans certains pays, comme au Pays-Bas, qui ont accueilli la première conférence mondiale sur le thème de la « diplomatie des villes », plusieurs universitaires ont tenté de trouver un compromis entre les exigences de la recherche et les contraintes pratiques des responsables des autorités locales, en faisant de la coopération décentralisée une part de la « diplomatie des villes ». Mais la question de savoir si les collectivités locales peuvent ou non être considérées comme des acteurs internationaux à part entière reste néanmoins en suspens, comme nous l'avons expliqué. Le plus souvent (en France, en Espagne, en Allemagne), les chercheurs s'effacent au profit des praticiens et politiques qui mettent alors la main sur les concepts par souci de pragmatisme, justifiant leur choix par un discours axé sur la priorité donnée aux actions de solidarité Nord-Sud, au rapprochement des peuples... Prenant l'exemple français, Yves Viltard affirme que « la science politique a fait bon accueil au concept de « coopération décentralisée », même si la littérature sur le sujet est limitée en

volume, alors qu'elle ignore en revanche – à de rares exceptions près pour l'instant – une approche par la « diplomatie des villes », s'accordant en cela avec le discours dominant des praticiens »⁴⁴. Ce retrait de la recherche entraîne une sympathie générale, un consensus autour de l' « idéologie altruiste et solidaire de la coopération Nord-Sud », bien que les premières critiques voient le jour dans les années 2000, révélant les faiblesses de pratiques essentiellement tournées vers l'action solidaire. Mais il s'agit avant tout de déchiffrer ce discours commun sur lequel les acteurs du Nord fondent les divers partenariats entre pouvoirs locaux.

3. Construction d'une légitimité autour de valeurs et principes d'action communs

3.1. La dimension humaine et partenariale au centre des discours

« La paix est l'enjeu fondateur et historique de la coopération décentralisée »⁴⁵. En effet, hérités des jumelages de l'après-guerre, les partenariats entre collectivités locales s'inspirent des valeurs de réconciliation et de rapprochement entre les peuples, caractéristiques des relations d'amitié entre communes après la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi la compassion et la solidarité avec le partenaire du Sud constituent les premières valeurs citées pour justifier les actions de coopération décentralisée. Reprenant à leur compte les droits de l'Homme, les collectivités locales semblent vouloir corriger les politiques des Etats à la lumière de ces principes. Comme le souligne Alain Marie, les acteurs locaux du Nord dénoncent la faillite des grands programmes de développement, leur inefficacité, voir la corruption et le clientélisme des Etats et organismes « développeurs », au profit du « small is beautiful » de la coopération directe entre populations du Nord et du Sud, conception « plus modeste et plus réaliste »⁴⁶. Cette mission nouvelle est bien la première source de légitimité de la coopération décentralisée : les partenaires « sont, en théorie, plus proches les uns des autres et des réalités locales que les méga-institutions lointaines et impersonnelles que sont les Etats et les institutions internationales (...), entretiennent des relations plus directes, plus souples, plus

⁴⁴ *Idem*, p. 513.

⁴⁵ CITES UNIES FRANCE, *op.cit.*, p. 191

⁴⁶ MARIE, Alain, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Paris, Karthala, 2005, p. 22.

humaines et plus sensibles aux spécificités des populations ; ils peuvent, théoriquement, promouvoir des modalités du développement mieux adaptées aux conditions particulières de lieux et d'environnement social et culturel »⁴⁷ (on remarquera la réserve de l'auteur quant à ce discours qu'il critique par la suite). Tel constitue, en résumé, l'essentiel du discours justificatif de la coopération à échelle locale. Une analyse de ces divers aspects et de leur mise en pratique permet de mieux saisir les spécificités sociales, culturelles et institutionnelles des partenariats.

La dimension humaine se retrouve tout d'abord dans l'engagement d'individus, élus locaux, citoyens responsables d'associations, professionnels de la santé ou de l'éducation, un engagement qui se trouve souvent à l'origine du partenariat. L'histoire du partenariat Munich-Harare est significative à ce sujet. Le projet même de coopération se distingue donc des activités des grandes agences de développement nationales, gérées de manière beaucoup plus formelle et bureaucratique. Il s'agit là d'une « coopération de citoyens » de deux territoires donnés⁴⁸, c'est, dans la tradition des jumelages, une coopération avant tout culturelle qui vise une meilleure compréhension mutuelle, grâce à un rapport de proximité entre communautés et entre individus. Ainsi en témoigne Francis Hennetin, ancien membre de l'Association drômoise des chantiers d'animation de la vie locale (ADCAV) en France : « Ce qui prime, ce sont les relations affectives, l'émotion des rencontres, la compréhension mutuelle, qui peuvent apparaître marginales face à l'action, mais qui en sont le moteur »⁴⁹. Les budgets et l'ampleur des projets restent limités, afin de promouvoir les relations humaines : il s'agit d'échanges entre écoles, associations étudiantes, groupes citoyens. A Munich, depuis les débuts du partenariat avec Harare, les acteurs ont largement favorisé les programmes d'échanges entre jeunes et entre artistes (peintres, sculpteurs) des deux villes. La notion de proximité s'exerce alors à plusieurs niveaux : entre les populations des deux territoires, entre les administrations des deux collectivités, ainsi qu'entre les populations et administrations de chacun des deux

⁴⁷ MARIE, Alain, *op.cit.*, p. 22.

⁴⁸ ALLOU, Serge, *Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique : pratiques en débat*, Paris, GRET, 2000, vol.1, p. 29.

⁴⁹ RAFFOUL, Michel, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation, La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale », *Le Monde diplomatique*, juillet 2000 : www.monde-diplomatique.fr/2000/07/RAFFOUL/14031

partenaires (société civile, secteur privé, personnels et élus locaux étant réunis autour d'un même projet).

Cette relation partenariale est alors aussi fondée sur un idéal de réciprocité, matérialisé par la convention liant deux partenaires « sur un pied d'égalité ». Toujours selon les acteurs, la coopération décentralisée se distingue des programmes de développement traditionnels, dans la mesure où elle met fin aux relations d'assistanat qui persisteraient entre les bailleurs et les pays en développement. Ceci représente même l'enjeu principal de la coopération entre collectivités du Nord et du Sud, ainsi que l'affirme le Burkinabais Soungalo Ouattara : « cette solidarité devra se départir de l'idée d'assistanat datant de la période coloniale et missionnaire faisant du colonisé un indigène à secourir et à assister en permanence. Les collectivités locales africaines auront besoin de développer la confiance en leur propre capacité, de jeter leurs béquilles pour marcher sur leurs propres pieds »⁵⁰. Un véritable partenariat implique donc, d'après cette vision, la collaboration de deux entités partageant les mêmes droits, les mêmes intérêts, les mêmes difficultés. D'abord caritative et humanitaire, la coopération devient une solidarité « symétrique », écartant a priori tout rapport hiérarchique, entre des pairs soumis aux mêmes règles, rejetant toute idée de sous-développement qui « implique un état d'enfance situé au Sud et une maturité située au Nord »⁵¹. A partir de là, les acteurs du Nord et du Sud sont amenés à construire des relations stables et durables dans un souci de réciprocité : au Sud, comme au Nord, la coopération permet d'engager une réflexion commune sur la citoyenneté à l'heure de la mondialisation, sur la notion de dialogue interculturel, mais aussi de responsabilité publique des autorités locales. En cela, « la coopération décentralisée s'apparente à une école de la citoyenneté »⁵². Les acteurs du Nord mettent en avant les effets positifs produits des deux côtés. Ainsi, dans le cadre du réseau Eurogaza qui lie les villes de Barcelone, Turin, Dunkerque avec Gaza dans le but principal de restaurer et réhabiliter le quartier d'East Al Nasser, un projet de maisons de quartiers et d'agriculture biologique a vu le jour à Dunkerque, faisant l'écho de comités de quartiers mis en place par des ONG palestiniennes impliquées dans le réseau. Les responsables de la coopération décentralisée à Dunkerque y voient la concrétisation du principe de réciprocité et l'atout majeur de ce type de relations.

⁵⁰ OUATTARA, Soungalo, *op.cit.*, p. 218.

⁵¹ CITES UNIES FRANCE, *op.cit.*, p. 25.

⁵² RAFFOUL, Michel : www.monde-diplomatique.fr/2000/07/RAFFOUL/14031

Enfin, à la différence des ONG spécialisées dans un domaine d'action, l'approche transversale de la coopération décentralisée s'inscrit dans une démarche favorisant le « développement local ». Les relations humaines, la proximité et la réciprocité doivent permettre une meilleure analyse des besoins et enjeux des communautés du Sud, dans tous les secteurs de la vie locale (santé, éducation, emploi, infrastructures...), ce qui explique la diversité des champs d'action que nous avons évoquée précédemment. Et pour mettre en œuvre une stratégie de développement local, les acteurs soulignent l'importance de la mobilisation de l'ensemble des groupes sociaux du territoire : professionnels des secteurs privé et public, administration locale, et bien sûr la société civile, définie comme moteur du développement. Les homologues du Nord viennent alors appuyer leurs partenaires du Sud dans le but de servir au mieux l'intérêt collectif, d'améliorer les conditions de vie des populations, de promouvoir l'innovation, le dynamisme économique et l'engagement citoyen. Des échanges entre professionnels de l'eau de Munich et Harare ont notamment permis, dans les années 1990, d'améliorer le réseau d'approvisionnement en eau potable pendant plusieurs années. Ceci constitue une des dimensions les plus concrètes mises en avant par les acteurs locaux du Nord.

3.2. Evolution vers l'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation

Comme nous l'avons déjà mentionné, la naissance de la coopération à échelle locale est conditionnée par le contexte international de décentralisation. Or, si ce processus correspond, dans les pays développés, à une évolution lente, souvent inscrite dans leur histoire institutionnelle, politique et sociale, il en est tout autrement des pays en développement, notamment en Afrique, qui, au sortir des indépendances, doivent mettre en place ces réformes, alors que les Etats, leurs structures, et même l'idée d'Etat, restent extrêmement fragiles. Comment alors organiser un transfert de compétences vers les entités locales, à partir d'Etats qui existent à peine, ou qui, pour faire face à leur fragilité, prennent la forme de régimes autoritaires incompatibles avec les principes de décentralisation ? Car « la décentralisation ne doit pas être un abandon de responsabilité mais bien un transfert de compétences et de ressources adéquates dans des mains sûres, sur la base de la confiance mutuelle entre l'Etat et les collectivités »⁵³. Les gouvernements des pays en développement étant incapables ou

⁵³ OUATTARA, Soungalo, *op.cit.*, p. 195.

réticents à accompagner les nouvelles structures locales, celles-ci manquent fondamentalement de ressources financières et de compétences humaines. Pourtant, comme le souligne Soungalo Ouattara, les bailleurs internationaux, et en particulier la Banque mondiale dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, présentent la réussite de ces réformes comme une condition à la bonne gestion des secteurs de « la santé, l'éducation, l'assainissement, la culture, le contrôle et le bon usage des biens publics »⁵⁴.

Dès lors, la coopération décentralisée se voit investie de la mission d'appuyer les collectivités du Sud dans leurs réformes, mission lui conférant une nouvelle source de légitimité. Les personnels des administrations locales du Nord et des organismes publics qui leur sont associés sont dotés de compétences en matière de gestion des affaires publiques locales et sont alors identifiés comme les acteurs les mieux placés pour soutenir les ressources humaines des collectivités partenaires, dans le but ultime d'un renforcement des capacités sur le long terme. La notion de durabilité des partenariats est une fois de plus fondamentale. Cette coopération technique équivalant à une « exportation des compétences » des acteurs locaux du Nord est alors considérée comme leur « domaine d'excellence »⁵⁵, et l'appui à la décentralisation constitue désormais une des principales fonctions des partenariats.

Toutefois, celle-ci dépasse les modalités purement techniques et gestionnaires, puisque décentralisation et coopération décentralisée s'inscrivent dans un corpus idéologique qui s'est développé à la fin de la Guerre Froide en Occident et se fonde sur les idéaux des droits de l'Homme et de la démocratie libérale, imposant « la suprématie du droit et une morale universelle faite de paix et de solidarité »⁵⁶. Les principes de « bonne gouvernance » et de promotion de la société civile, prônés et popularisés par la Banque Mondiale, font des entités locales des « accoucheuses de démocratie à la base »⁵⁷. Elles sont en effet présentées comme le premier échelon d'exercice de la démocratie. La « gouvernance locale », évoquée à plusieurs reprises, doit émerger de la collaboration entre autorité locale, secteur privé et sociétés civiles, afin de servir au mieux l'intérêt collectif. Et la coopération décentralisée se met alors au service de ce modèle idéologique : des associations de citoyens à Munich et Harare ont, par exemple, organisé des ateliers de réflexion communs sur la « démocratie

⁵⁴ *Idem*, p. 195.

⁵⁵ CITES UNIES FRANCE, *op.cit.*, p. 188.

⁵⁶ *Idem*, p. 19.

⁵⁷ GALLET, Bertrand, « Les enjeux de la coopération décentralisée », *Revue internationale et stratégique* 01/2005, n°57, p. 62.

locale » et la « participation citoyenne » (cf. 2^{ème} partie, p. 67). La promotion de ces valeurs représente un enjeu majeur de tout projet de coopération décentralisée : selon l'ouvrage dirigé par Serge Allou et relatif à l'étude de coopérations entre villes françaises et africaines, « (la coopération décentralisée) vise des enjeux qui dépassent les finalités immédiates du lien noué entre deux villes particulières, des enjeux qui ont pour nom, par exemple, construction d'un Etat de droit, renforcement de la démocratie locale ou encore invention de nouvelles régulations des relations internationales ».

Toutes ces convictions et les pratiques qui s'ensuivent suscitent des débats, en particulier depuis les années 2000, mettant en lumière certaines dérives, certaines limites de la coopération décentralisée, en dépit des engagements humains tournés vers un idéal de solidarité Nord-Sud.

3.3. Les pratiques en débat

Les décalages entre « l'idéalisme militant »⁵⁸ des acteurs et les réalités que recouvre la coopération décentralisée ont progressivement suscité des critiques, notamment de la part des praticiens du développement, qui se posent la question de la pertinence des actions menées face au manque de résultats satisfaisants plus de quinze ans après la signature des premiers partenariats.

Les premières critiques portent en majorité sur l'« amateurisme » dont souffrent certaines coopérations. Ce manque de professionnalisme serait lié à la primauté accordée au noble principe de solidarité et aux liens humains, au détriment de compétences propres au secteur du développement (gestion de projets, appels d'offre...) ⁵⁹, pourtant considérées comme indispensables à toute coopération Nord-Sud. L'enjeu de professionnalisation se trouve donc désormais au centre des préoccupations des responsables locaux. Des formations spécifiques aux problèmes de la coopération décentralisée sont organisées par des organismes privés ou publics de développement (Agence COOPDEC Conseil en France, Inwent en Allemagne...), et les services chargés des programmes de coopération des collectivités locales coopèrent de plus en plus avec des ONG et autres agences de développement qui se chargent, par exemple,

⁵⁸ *Idem*, p. 61.

⁵⁹ *Idem*, p. 65.

de la partie technique des montages de projets, des appels d'offre, du recrutement. Alain Marie fait largement référence à l'alliance des collectivités françaises avec l'AFVP (Association française des volontaires du progrès) qui, pour le compte de ces commanditaires, envoie des volontaires (jeunes professionnels de la santé, de l'éducation...) chez le partenaire pour la mise en œuvre et l'encadrement des projets. Toutefois, cet effort de professionnalisation de la coopération décentralisée est aussi, à son tour, à l'origine de dérives et fait l'objet de critiques. Alain Marie dénonce en effet le phénomène de bureaucratisation concomitant⁶⁰ : en se pliant aux règles des professionnels du développement, les collectivités locales entrent en contradiction avec leur propre conviction. Alors qu'elles dénoncent la froideur et la lourdeur des procédures des organisations de coopération traditionnelles et désirent au contraire favoriser les liens entre personnes et des projets à dimension humaine, celles-ci s'éloignent au contraire de ces principes et prennent le risque aussi de se détacher des populations, de leur quotidien et de leurs attentes, au Nord comme au Sud. La ville de Munich, nous le verrons par la suite, est d'ailleurs particulièrement concernée par cette tension entre idéal de proximité et exigences du secteur de la coopération.

D'autre part, le manque de cohérence entre les différentes actions de coopération entreprises à échelle locale a aussi souvent été montré du doigt, chaque collectivité développant un projet de partenariat de son côté, sans se soucier des autres projets mis en œuvre par d'autres collectivités sur le même territoire ou sur les territoires avoisinants. Cette critique rejoint celle faite à l'égard des Etats et grandes organisations de développement. Néanmoins, depuis le début des années 2000, l'effort de mise en réseau des collectivités au niveau mondial (cf. CGLU, 2004) témoigne de leur volonté d'agir dans le sens d'une meilleure synergie des actions locales dans le monde. Ceci est caractéristique d'un modèle encore en devenir, contraint de s'adapter en permanence aux exigences nées de la pratique de la coopération.

Enfin, à côté de ces défis pratiques, des faiblesses plus fondamentales font l'objet de débats au sein même de la communauté des professionnels du développement, et plus seulement parmi les chercheurs. Rappelons que, sous couvert d'une apparente autonomie locale et municipale, les collectivités sont en réalité le plus souvent sous la tutelle des Etats.

⁶⁰ MARIE, Alain, *op.cit.*, p. 35.

Or cette dépendance a des conséquences non négligeables sur les partenariats. Alain Marie met en lumière les dérives qu'implique cette réalité : « une relative dépendance vis-à-vis des appareils d'Etat (...) ou des institutions supra-étatiques (...), certes, lui donne plus de moyens, mais réduit de fait ses capacités de conception et d'action autonomes et la souplesse souhaitée de son fonctionnement »⁶¹, car la collectivité doit se plier aux règles étatiques. En choisissant de s'affranchir des débats scientifiques et théoriques, les acteurs locaux sont confrontés au risque d'entrer encore en contradiction avec ses propres principes : souplesse, légèreté des structures, et primauté des intérêts des citoyens du Nord et du Sud. Les collectivités ont en effet les mains liées par les engagements des Etats (ce qui pose en parallèle la question de l'effectivité de la décentralisation dans les pays du Nord), et doivent afficher une solidarité soi-disant neutre et désintéressée pour masquer le principe de conditionnalité politique auquel elles sont contraintes. Car les droits de l'Homme, l'idéal de démocratie locale et de participation de la société civile, auxquels adhèrent entièrement les collectivités locales, sont bien des valeurs issues de l'idéologie libérale propre aux Etats occidentaux et aux grands bailleurs de fonds depuis la fin des années 1980. Dans ce cadre, la coopération décentralisée participe à l'importation de modèles occidentaux au sein des sociétés des pays en développement, qui possèdent leurs propres organisations sociales et culturelles, indépendamment de celles créées par la décentralisation (au Mali, par exemple, les structures administratives issues de la décentralisation ne sont pas légitimes aux yeux de la population car ne découlent pas de leur expérience du territoire, basée sur les villages). Une nouvelle contradiction affecte donc la coopération décentralisée : les collectivités s'éloignent de leur principe de réciprocité visant une compréhension mutuelle, un rapprochement entre les peuples et une relation sur un pied d'égalité. En réalité, même s'ils n'ignorent pas toujours les particularités historiques, sociales et culturelles de l'entité partenaire, dans la mesure où il existe, la plupart du temps, un véritable désir de connaître l'Autre et de créer un pont entre les cultures, les acteurs locaux du Nord reproduisent, le plus souvent inconsciemment, les erreurs les plus caractéristiques de la coopération au développement. L'étude du partenariat Munich-Harare permettra de saisir plus concrètement les enjeux tournant autour de la question de l'importation de valeurs occidentales.

⁶¹ *Idem*, p. 35.

4. L'Allemagne et la coopération au niveau communal : *die kommunale Entwicklungszusammenarbeit*

Sur la scène internationale, l'Allemagne se présente comme l'un des principaux pays soutenant les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Selon l'*Examen des politiques et programmes de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement* publié en 2005 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE⁶², l'Allemagne est l'une des premières à avoir mis en place une « stratégie (...) qui fasse de la lutte contre la pauvreté une mission primordiale de la coopération au développement », dans le cadre de son *Programme d'action à l'horizon 2015* (PA2015). Elle suit donc particulièrement la tendance mondiale en matière d'aide au développement et les recommandations formulées lors des grandes réunions internationales, telles que le Sommet de la Terre de Rio de 1992 qui est à l'origine de l'*Agenda 21*. Depuis les années 1990, elle encourage la participation de la société civile aux actions de solidarité Nord-Sud, la démocratie et la gouvernance locale, et s'engage particulièrement dans le domaine de l'aide au développement urbain (elle travaille notamment, au niveau multilatéral, dans le cadre d'UN-Habitat, l'agence des Nations Unies pour les établissements humains, sur des problématiques de réduction de la pauvreté urbaine, d'assainissement de l'habitat dans les quartiers pauvres...) ⁶³. Le soutien à la mise en place d'*Agendas 21 locaux* et de partenariats au niveau local et communal s'inscrit donc naturellement dans cette stratégie.

Avec l'appui du gouvernement fédéral allemand, les Premiers Ministres des Etats fédérés (*Länder*) adoptent, en 1988 et en 1994, deux résolutions confirmant leur volonté de contribuer, au niveau local, à « la résolution des problèmes liés aux rapports Nord-Sud, en accord avec l'Etat fédéral » ⁶⁴ et de se placer dans la lignée directe des recommandations issues de la Conférence de Rio, en particulier en ce qui concerne l'établissement des *Agendas*

⁶² CAD (Comité d'aide au développement), *Examen des politiques et programmes de l'Allemagne en matière de coopération au développement*, 2005 :

www.oecd.org/document/10/0,3343,fr_2649_34603_35879114_1_1_1_1,00.html

⁶³ CRAMER, Cathy, SCHMITZ, Stefan, *op.cit.*, p. 20.

⁶⁴ « Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Oktober 1988 », in FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *Entwicklungspolitik in Bayern, Analysen und Perspektiven*, Augsburg, Eine Welt Netzwerk Bayern e.V., 2007, p. 201.

21⁶⁵. La stratégie allemande ne diffère donc pas des orientations prises dans les pays occidentaux dans les années 1990, à ceci près que le soutien à la formation de relations de coopération à échelle locale (à laquelle ne peut être attribuée, rappelons le, la terminologie « coopération décentralisée », du fait de la structure fédérale de l'Etat allemand) ne vise aucune région du monde en particulier. L'Allemagne, dont l'histoire coloniale reste limitée en comparaison à d'autres Etats européens, se distingue par exemple de la France dont les accords de coopération décentralisée donnent priorité aux pays francophones anciennement colonisés, en particulier aux pays d'Afrique de l'Ouest.

Mais si, dans le système fédéral allemand, les Länder (à la différence des régions françaises), possèdent la qualité d'Etat et sont autorisés (à certaines conditions) à contracter des accords à l'international dans leurs domaines de compétence en vertu de l'Art. 32 § 3 de la loi fondamentale allemande⁶⁶, l'action extérieure des communes dans le cadre de la coopération au développement (*kommunale Entwicklungszusammenarbeit*) pose juridiquement problème. L'Allemagne n'échappe pas aux débats conceptuels sur la place des autorités municipales sur la scène internationale et sur la compatibilité de leurs actions avec les principes de la Constitution qui, dans la tradition réaliste, accordent l'exclusivité des relations internationales aux Etats. L'article 28 limite d'ailleurs les activités des communes et cercles (*Kreis*) – entités administratives qui correspondent à un territoire rassemblant plusieurs communes – au seul niveau local. L'évolution de pratiques territoriales s'inscrivant dans un mouvement international amène tout de même les autorités allemandes, en 1992, à introduire un nouvel article dans la loi fondamentale (Art. 24 § 1a), mais sa portée est limitée. Au terme de débats sur la compatibilité des actions communales avec les principes constitutionnels, cet article autorise les pouvoirs locaux à contracter des accords avec des entités locales des pays voisins. Il n'est donc aucunement fait mention des accords entre communes allemandes et communes des pays en développement qui se mettent pourtant en place, dans le sillage du Sommet de la Terre de 1992. Cette carence juridique est encore

⁶⁵ « Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1./2. Dezember 1994 », in FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *Entwicklungspolitik in Bayern, Analysen und Perspektiven*, Augsburg, Eine Welt Netzwerk Bayern e.V., 2007, p. 204. / Annexe 1, p. 86.

⁶⁶ BEYERLIN, Ulrich, « Zur Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit – Ein Beitrag zu Art.24 Abs 1a Grundgesetz », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1994, n°54, p. 590.

d'actualité et témoigne, une fois de plus, de l'impuissance des chercheurs et juristes à introduire ces pratiques dans le champ de la loi et des relations internationales.

Il s'agit pourtant d'un processus irréversible donnant aux communes allemandes et pouvoirs locaux le statut d'acteurs de la coopération au développement. En 2005, 2600 communes et gouvernements locaux avaient mis en œuvre un *Agenda 21 sur le développement durable*, « ce qui correspond à 20 % du nombre total de villes en Allemagne »⁶⁷. La ville de Ravensburg a signé des accords de coopération avec Huehuetenango au Guatemala, Stuttgart a mis en place un partenariat avec la ville de Bombay en Inde, ainsi que Brême avec Izmir en Turquie, sans parler du partenariat Munich-Harare qui fera ici l'objet d'une étude approfondie. Ces exemples reflètent la diversité géographique des partenariats. Par ailleurs, les relations de coopération sont organisées selon des modalités qui ont déjà été mentionnées : signature de « conventions de partenariat » ou « contrats de coopération » par les élus des deux communes ou entités locales (*Kreis*, *Gemeindegruppen...*), budgets et projets gérés de manière « centralisée » (à la tête des administrations locales) ou « décentralisée » (par les différents services chargés de la culture, l'éducation, l'environnement...), en fonction de l'organisation administrative de chaque entité, de ses ressources financières et de la part des budgets attribuée au partenariat⁶⁸. Dans les villes les plus importantes, comme Munich, un bureau est créé pour coordonner les actions menées dans le cadre de l'*Agenda 21* et des accords de coopération⁶⁹. Ces initiatives sont à replacer dans le contexte des critiques naissantes portant sur le manque de cohérence et de professionnalisme des acteurs locaux. Depuis le début des années 2000, les communes allemandes ont en effet engagé une réflexion sur les portées de ces partenariats, leurs failles et les défis auxquels ils doivent faire face, en collaboration avec d'autres acteurs allemands de la coopération. En 2001, l'Institut allemand de l'urbanisme (*Deutsches Institut für Urbanistik*) a notamment publié une étude sur la *kommunale Entwicklungszusammenarbeit*, à la demande de la GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) – Coopération technique

⁶⁷ CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE (CCRE), *op.cit.* p. 5.

⁶⁸ HEINZ, Werner, LANGEL, Nicole, LEITERMANN, Walter, « Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern », *Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte* 04/2005, B15-16, p. 25.

⁶⁹ HERMANN, Klaus, *op.cit.*, p. 4.

allemande⁷⁰ : elle recommande par exemple la création de structures de gestion des partenariats et la définition d'objectifs précis, qui permettraient d'améliorer la contribution des communes à la coopération au développement en Allemagne. Cette volonté de renforcer les acteurs locaux dans ce domaine est une caractéristique de la politique allemande, aboutissant à l'émergence d'une vision propre des missions contenues dans les Agendas 21 et à l'énumération de critères indispensables à la naissance des partenariats Nord-Sud⁷¹ :

- Ils doivent faire l'objet d'une décision officielle du pouvoir local
- Des cadres et structures doivent être mis en place au sein des administrations, et les responsabilités de chacun des acteurs déterminées
- Les thèmes et domaines d'action du partenariat doivent être délimités (il s'agit le plus souvent de culture, environnement, éducation, économie et emploi, santé...)
- Il faut procéder à un inventaire des actions menées pour favoriser la capitalisation des expériences (cet aspect a aussi été abordé dans l'étude de 2001 et a conduit à la mise en place de bases de données recensant, au niveau des Länder, l'ensemble des partenariats et des projets, en vue d'une plus grande cohérence de la coopération communale allemande)
- Il est enfin recommandé d'établir des objectifs et délais réalistes issus d'une analyse approfondie des contextes politiques et sociaux des deux partenaires.

Cette démarche n'est pas sans rappeler certains critères élaborés lors de grandes réunions internationales sur l'efficacité de l'aide (voir *la Déclaration de Paris*, 2005). Cette proximité avec les méthodes des acteurs traditionnels du développement peut faire l'objet de mises en garde contre les dangers de la bureaucratisation et de l'éloignement progressif du principe de souplesse des structures et de priorité des relations humaines (l'expérience munichoise offre un exemple de ces tensions). Elle permet pourtant d'apporter une réponse aux critiques relatives à l'amateurisme des acteurs et au manque de synergie, en créant des conditions favorables à la mise en place de bases institutionnelles solides pour ces partenariats.

⁷⁰ HEINZ, Werner, LANGEL, Nicole, LEITERMANN, Walter, *op.cit.*, p. 23.

⁷¹ HERMANNNS, Klaus, *op.cit.*, pp. 4-5.

La primauté des liens humains est d'ailleurs au cœur des stratégies des divers acteurs locaux allemands. Werner Heinz souligne notamment les initiatives d'élus locaux, de petits mouvements associatifs ou de citoyens, souvent à l'origine des partenariats⁷². Ce sont bien les individus qui sont à la base des projets et les portent sur leurs épaules. Au-delà des recommandations officielles que nous venons de citer, il existe un véritable engouement social pour la solidarité Nord-Sud à échelle locale en Allemagne. La société civile munichoise représente, par exemple, le pilier central du partenariat avec Harare. Ces engagements permettent de conserver cette dimension humaine, en conduisant la plupart du temps à la constitution de liens personnels, de liens d'amitié, entre les populations des deux villes. Ils ne doivent pas non plus être surestimés, dans la mesure où les acteurs de la société civile qui s'investissent dans la coopération au développement en Allemagne ne représentent qu'une frange limitée de la population parmi les citoyens les plus instruits : professeurs, artistes, cadres de l'administration publique, la plupart entretenant un lien avec le pays où se trouve la commune partenaire. Il peut s'agir de citoyens allemands y ayant vécu, d'individus issus de l'immigration africaine ou sud-américaine... Quoi qu'il en soit, ce mouvement a donné naissance, dans plusieurs villes, à des forums associatifs (Nord-Süd-Forum) ou à des maisons de solidarité (*Eine-Welt-Haus*) dans le but de coordonner les différentes initiatives et de se poser en véritable collaborateur des autorités locales. Les structures en question sont le fruit d'une vision de la « démocratie locale » allemande mettant un point d'honneur à cette relation de partenariat entre administration et citoyens. Elles sont aussi le lieu de débats d'idées sur le rôle des pouvoirs locaux et de la société civile dans le champ de la solidarité Nord-Sud, du commerce équitable, du changement climatique, du développement durable... En Bavière, les réflexions menées par les citoyens, les responsables politiques du *Land* membres des différents partis, et les responsables d'ONG locales, ont abouti à la publication d'un ouvrage sur la « politique de développement bavaroise »⁷³. Celui-ci reflète la diversité des acteurs et des approches en fonction des domaines de prédilection de chacun (commerce équitable, coopération technique...) et la recherche de cohérence entre les actions, permettant de donner du poids à chacun des contributeurs dans le cadre d'une stratégie et de valeurs communes.

⁷² HEINZ, Werner, LANGEL, Nicole, LEITERMANN, Walter, *op.cit.*, p. 24.

⁷³ FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *Entwicklungspolitik in Bayern, Analysen und Perspektiven*, Augsburg, Eine Welt Netzwerk Bayern e.V., 2007, 261 p

Enfin, les pouvoirs locaux allemands peuvent compter sur le soutien des différentes institutions nationales spécialisées dans les problématiques de développement. Ceci renvoie aux contradictions dénoncées par Alain Marie, entre un désir d'autonomie et une dépendance vis-à-vis des instances supérieures qui leur permet d'accéder à des ressources matérielles et financières plus importantes. Le ministère allemand chargé de la coopération économique et du développement (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* – BMZ) encourage les partenariats et leur offre un appui à travers la GTZ (Coopération technique). Il en va de même pour l'Association des villes allemandes (*Deutsche Städtetag* – DST) qui, en collaboration avec la GTZ, se charge de coordonner les différentes actions au niveau fédéral afin de renforcer la coopération au développement au niveau local en Allemagne, et de soutenir les communes partenaires du Sud : elle établit des outils pour « conseiller et aider les associations de pouvoirs locaux » dans les pays en développement (dans le but de favoriser la démocratie locale et accompagner la décentralisation dans ces pays), elle établit une « approche professionnelle du renforcement des capacités », elle favorise la mobilisation des ressources humaines et financières des villes allemandes, elle publie des guides pratiques de coopération au développement (en 2005 le DST et la GTZ publient conjointement un document rassemblant des recommandations d'ordre pratique pour la *kommunale Entwicklungszusammenarbeit*⁷⁴)...

L'organisme privé Inwent (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung*), spécialisé dans « la formation au développement et le dialogue interculturel », a, quant à lui, mis sur pied un service d'appui aux communes désireuses de développer des partenariats avec une commune du Sud⁷⁵. Cette structure reprend les principes fondamentaux de la coopération au niveau communal : « les partenariats de communes relient les hommes et les mobilisent directement ». Ainsi, la tension inhérente à ce type de solidarité, entre dépendance et risque de bureaucratisation d'une part, et liberté d'actions et priorité des relations humaines (principes exprimées dans cette citation) d'autre part, est particulièrement présente en Allemagne, mais n'empêche pas la coopération de s'intensifier au niveau local. Le partenariat entre la ville de

⁷⁴ DEUTSCHER STADTETAG (DST), GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), *Ratgeber Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Hintergrundinformationen und praktische Tipps zu Auslandseinsätzen der kommunale Entwicklungszusammenarbeit*, DST/GTZ, janvier 2005, 25 p.

⁷⁵ « Servicestelle Kommunen in der Einen Welt », principes de renforcement des partenariats communaux : www.service-eine-welt.de/partnerschaften/partnerschaften-start.html

Munich et la ville d'Harare révèle la persistance des engagements des acteurs locaux en dépit des obstacles politiques qui le fragilisent.

2^{ème} partie : Les espoirs et désillusions du partenariat Munich-Harare

Dès 1995, la ville de Munich en Allemagne se tourne vers l’Afrique australe, encouragée par les discours internationaux favorables à l’engagement local en faveur de la solidarité Nord-Sud. Le partenariat avec Harare, au Zimbabwe, naît officiellement en avril 1996, dans le but de « créer un pont entre les cultures ». L’heure est à l’optimisme et les acteurs munichoïses mettent en place une structure basée sur trois piliers⁷⁶ : la coopération « officielle » (entre les administrations municipales), la coopération de la « société civile » (entre groupes citoyens, associations, écoles...), et l’aide « caritative » (prise en charge par l’association *München für Harare e.V* visant à venir en aide aux populations les plus démunies dans la banlieue d’Harare). A Munich, le rôle du secteur associatif (représenté par le Nord-Süd-Forum München) est révélateur de ce lien humain propre à la coopération au niveau local, en particulier lorsque les relations officielles (entre municipalités) sont rompues en 1999, dans un contexte de renforcement des mesures autoritaires du gouvernement central zimbabwéen (contrôlé depuis 1988 par le ZANU-PF, *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front*). En effet, le maire et le conseil municipal d’Harare sont remplacés par une commission nommée par le président Mugabe. Face à cette atteinte aux principes démocratiques, Munich décide d’interrompre les relations officielles. Et malgré quelques tentatives avortées de reprise du partenariat, celles-ci ne sont rétablies que fin 2008, après les élections municipales au terme desquelles est élue démocratiquement à Harare une municipalité majoritairement composée de membres du MDC (*Movement for Democratic Change*), parti d’opposition. Or durant près de 10 ans, les échanges se poursuivent entre citoyens des deux villes et sont alors présentés comme l’atout spécifique majeur de la coopération au niveau local.

L’étude qui suit est le fruit d’une expérience à Munich de quatre mois, durant lesquels ont été analysés les documents officiels (archives de la mairie et du Nord-Süd-Forum), les correspondances, ainsi que les témoignages des différents acteurs engagés dans le partenariat. Elle porte donc essentiellement sur les motivations, les représentations, les valeurs et les

⁷⁶ Nord-Süd-Forum/HaMuPa, les trois piliers du partenariat :

<http://www.nordsuedforum.de/hamupa/hamupahintergrund/3saeulen.shtml>

attentes des acteurs de la coopération locale du Nord, ainsi que sur les rapports réels entre les différents groupes d'acteurs munichoïses, le sens de leurs actions et de la structure triangulaire qu'ils se sont donnée. Toutefois, la rencontre de certains Zimbabwéens présents à Munich a permis d'approfondir l'analyse et de bien saisir la dimension humaine, la signification donnée au partenariat de part et d'autre, mais aussi les dérives liées au contexte de crise politique zimbabwéenne. Enfin, les attermoïements des relations officielles ont été étudiés à la lumière du principe de « conditionnalité politique » présenté en première partie et révèlent certaines limites de la décentralisation au Sud et de la coopération à échelle locale.

1. Mobilisation des acteurs munichoïses autour d'un projet commun de coopération

1.1. Un contexte favorable au partenariat : l'Agenda 21 et l'engagement des élus

Influencée par le mouvement international favorable au renforcement de l'action municipale dans le champ de la coopération – plus particulièrement par le Sommet de la Terre de 1992 – et appuyée par les acteurs allemands du développement (cf. 1^{ère} partie, p. 31), la ville de Munich élabore, en 1995, son *Agenda 21 local* et crée parallèlement un groupe de travail chargé de la coordination des actions⁷⁷, ainsi que le prescrit le gouvernement fédéral allemand. Munich s'engage, entre autre, à entreprendre des actions de solidarité envers le Sud, dans les limites de ses compétences et des engagements pris au niveau fédéral, ceci afin de se conformer, dans la mesure du possible, aux principes de la loi fédérale allemande (dont nous avons expliqué les contradictions) : « les activités de coopération sont autorisées, à condition qu'elles entrent dans le cadre des compétences reconnues à la commune et n'enfreignent pas les lois en vigueur. En d'autres termes, (...) il est impératif de vérifier que chaque partenariat ne s'oppose pas à la politique étrangère de la République fédérale, dont les compétences exclusives en matière de relations étrangères sont reconnues par l'art. 32 de la Constitution »⁷⁸. Cette soumission à la politique fédérale en matière de développement sera confrontée à la réalité des pratiques de coopération à échelle locale et révélera l'une des

⁷⁷ « Beschluss zum Prozess der Lokalen Agenda 21 in München mit anschließender Einrichtung des „Fachforum Eine Welt“ », in FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *Entwicklungspolitik in Bayern, Analysen und Perspektiven*, Augsburg, Eine Welt Netzwerk Bayern e.V., 2007, p. 121.

⁷⁸ *Beschluss der Verwaltungs- und Personalausschusses vom 22. März 1995*, München, 1995, 5 p.

limites partenariat. Mais en 1995, seule compte, pour les acteurs munichoïses, la légitimité que cet *Agenda 21 local* semble donner à la coopération Nord-Sud au niveau communal, ainsi qu'en témoigne Renate Hechenberger, chargée de la coopération au sein du bureau du 3^{ème} adjoint au maire à Munich.

Souvent présenté comme un atout des partenariats entre communes, l'engagement d'individus en faveur de la solidarité avec le Sud est bien ici à l'origine de l'*Agenda 21* et des premières relations tissées avec l'Afrique australe. La dimension humaine de la coopération décentralisée, opposée à la rigidité bureaucratique des organismes traditionnels de développement, se retrouve donc d'abord dans le rôle joué par quelques élus locaux en faveur de la création d'un partenariat avec une ville africaine. En effet, quelques membres de la fraction des Verts du conseil municipal (*Bündnis 90 – die Grünen im Rathaus*), et surtout le 3^{ème} adjoint au maire, Sabine Csampai puis Hep Monatzeder, défendent leur volonté d'instaurer des relations durables avec une commune du Sud, face à d'autres élus (en particulier membres de la CSU – *Christliche Soziale Union*, plus orientée à droite politiquement) souhaitant simplement se limiter aux relations avec les partenaires déjà existant (Bordeaux, Cincinnati, Edimbourg, Kiev, Sapporo, et Vérone). Dès le 24 août 1993, des conseillers municipaux des Verts adressent une demande officielle au conseil, visant à intensifier les préparations d'un partenariat avec une commune du Sud. Les initiatives et convictions personnelles de quelques élus ont donc été déterminantes dans la décision prise le 22 mars 1995 à la mairie de Munich en faveur de l'instauration d'un partenariat avec la ville d'Harare, au Zimbabwe. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la coordination des projets du partenariat est effectuée, dès le début, par le bureau du 3^{ème} adjoint au maire. Ces individus ont aussi fortement influencé le sens donné aux relations Nord-Sud à cette époque : un tel partenariat « vise à contribuer au rapprochement entre des peuples de cultures différentes, et à apporter un soutien pour la résolution des problèmes quotidiens et économiques rencontrés »⁷⁹ dans la commune partenaire. L'on retrouve ici la primauté donnée aux échanges culturels et humains.

Pour atteindre cet objectif et agir en adéquation avec les principes de l'*Agenda 21* relatifs à la notion de démocratie locale basée sur la participation de la société civile, ces élus munichoïses ont pris contact, dès 1993, avec des groupes de citoyens déjà engagés dans la

⁷⁹ *Idem*, p. 1.

solidarité Nord-Sud, des églises de confessions différentes, des écoles et groupes d'étudiants, afin d'imaginer, avec eux, les projets et actions concrètes qui pourraient être mis en place avec Harare. Les rapports humains (entre autorité municipale et citoyens) sont encore ici au cœur de l'action locale, ils relèvent de l'informel et non de relations officielles et bureaucratiques (présentées comme étant le propre des organisations de développement) et visent à favoriser la créativité des individus et leur engagement citoyen, plutôt que la rigidité organisationnelle et hiérarchique. Or à Munich, les élus locaux peuvent compter sur un secteur associatif dynamique et notamment sur le Nord-Süd-Forum, créé en 1989 dans le cadre des discussions sur un éventuel *Agenda 21*, afin de soutenir la solidarité et les initiatives citoyennes en faveur des problématiques Nord-Sud. Dans les années 1990, cette structure permet d'organiser des actions dans le domaine du commerce équitable, entretient des relations avec des associations péruviennes, et héberge le *München-Café*, lieu de débat et de réflexion sur la citoyenneté dans la mondialisation, la solidarité entre les peuples⁸⁰... Cette effervescence crée un climat favorable à l'action citoyenne dans le cadre du futur partenariat. La société civile munichoise se révèle d'ailleurs vite être le pilier des relations avec Harare, nous le verrons par la suite.

Enfin, le choix de la ville d'Harare a été déterminé par les ressemblances apparentes avec Munich. Dans les années 1990, la capitale zimbabwéenne est, comme Munich, une ville d'environ 1 million d'habitants, possède une municipalité démocratiquement élue, une société civile développée et structurée « à l'européenne », ainsi qu'une économie encore relativement stable (le Zimbabwe était, jusque récemment, appelé le « grenier à blé » de l'Afrique, jouissant de ressources agricoles importantes et de structures économiques encore adaptées). Cette proximité facilite les premiers contacts et offre des bases concrètes au partenariat. Si ce choix rappelle en partie la notion de réciprocité prônée par les acteurs de la coopération locale, il pose toutefois aussi quelques questions relatives aux objectifs fondamentaux de ce partenariat, ainsi qu'à la prétendue égalité des partenaires : d'une part, la recherche de similitudes démographiques et structurelles laisse à penser que la coopération vise à établir des relations culturelles et économiques similaires à celles des partenariats établis avec des localités du Nord, or la solidarité Nord-Sud implique des enjeux tout à fait différents (tels que la prise en compte de la spécificité de l'histoire et des rapports sociaux des communes du

⁸⁰ FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *op.cit.*, p. 118.

Sud) ; et d'autre part, Munich possède toutes les clés du partenariat, dans la mesure où c'est elle qui choisit son partenaire et qui impose ses conditions (système politique démocratique, économie stable...), entravant le principe de relations « sur un pied d'égalité » pourtant au centre du discours et des valeurs de l'ensemble des acteurs munichoïses.

1.2. « Un pont entre les peuples » ?

L'optimisme des premières heures favorise à Munich l'émergence d'un corpus de valeurs sur lequel est désormais basé le partenariat. En décembre 1995, une délégation munichoïse de 13 élus, fonctionnaires et représentants du secteur associatif se rend à Harare pour rencontrer leurs homologues (élus, administration municipale et société civile) et discuter des possibilités de coopération entre les deux villes. Le rapport issu de ce voyage⁸¹, rédigé par les différents participants, est révélateur des représentations des acteurs munichoïses concernant la solidarité Nord-Sud au niveau communal, de leur désir de créer « un pont entre les cultures européenne et africaine », mais aussi des décalages avec la réalité du partenariat.

La représentante du Nord-Süd-Forum de l'époque, Brigitte Lux-Kliesch, exprime, dans son rapport, l'essentiel des valeurs que le partenariat est censé porter et révèle la vision munichoïse des relations Nord-Sud. Il s'agit, selon elle, d'« améliorer la compréhension entre les peuples », d'« éliminer les clichés » présents dans les « représentations que chacun se fait de l'Autre », en encourageant les échanges entre les citoyens de tous les horizons politiques et sociaux⁸². Une « citoyenneté mondiale » doit être fondée sur une solidarité visant à « combattre les inégalités », et faire passer les intérêts des populations avant les intérêts économiques des Etats et des grandes firmes. Cet idéal de solidarité s'inspire à la fois de valeurs invoquées lors de grands rassemblements altermondialistes (lutte contre les inégalités sociales, dénonciation des acteurs du capitalisme...) et des discours officiels des réunions internationales sur le développement durable, telles que le Sommet de la Terre de Rio. La réappropriation d'arguments de provenances diverses (voire opposées, les altermondialistes dénoncent souvent l'hypocrisie des Etats et institutions internationales lors des sommets

⁸¹ *Bericht über die Reise einer Arbeitsdelegation der Landeshauptstadt München nach Harare/Zimbabwe vom 3. Dezember bis 10. Dezember 1995*, München, 1995, 25 p.

⁸² LUX-KLIESCH, Brigitte, *Bericht über die Kontakte zu Nichtregierungs-Organisationen vom 3. Bis 11.12.1995 in Münchens Partnerstadt Harare/Zimbabwe*, München, 1995, p. 1.

mondiaux) est révélatrice d'un désir constant, bien qu'inconscient, de justifier et de légitimer l'engagement des acteurs locaux du Nord en faveur de ces partenariats, comme s'ils voulaient témoigner de leur capacité de créer un compromis entre les différentes approches de la solidarité Nord-Sud dans l'unique intérêt des citoyens.

Le principe de réciprocité, largement employé pour justifier la coopération décentralisée, se retrouve aussi dans les discours des acteurs munichois. Selon le rapport du séjour de la délégation à Harare, ce voyage visait à instaurer « un rapport de confiance réciproque (...) car il existe beaucoup de similitudes dans la différence », et « la ville d'Harare a témoigné de sa capacité à construire une relation d'échange réciproque, sur un pied d'égalité »⁸³. Les Munichois voient dans les ressemblances entre les deux communes, évoquées précédemment, des conditions favorables à l'émergence de rapports d'égalité, qui distinguent la coopération à échelle locale du paternalisme et de l'« assistancialisme » des Etats occidentaux à l'égard des pays en développement. Les acteurs munichois se placent tout à fait dans la tendance des collectivités locales européennes engagées dans la coopération : ils considèrent le partenariat comme un moyen d'engager une réflexion commune sur la place des entités locales du Nord comme du Sud dans la mondialisation et de s'interroger sur son propre modèle d'organisation sociale : « Lorsque l'on montre le Sud du doigt, les trois autres doigts sont tournés vers nous-mêmes, ce qui signifie qu'il faut aussi provoquer des changements ici, chez nous », notamment dans « notre propre relation à l'Autre »⁸⁴.

Enfin, les premiers contacts entre Munich et Harare ont pour but de créer des liens concrets entre les citoyens et les responsables locaux, tout ceci reflétant l'idéal occidental de « gouvernance locale » et de participation de la société civile à la prise de décision collective. Ces liens sont perceptibles à trois niveaux :

- Encouragés par les discours portant sur le rôle de la société civile, les secteurs associatifs allemands et zimbabwéens sont invités à se rencontrer et à se pencher sur un éventuel travail en commun dans des domaines tels que l'art, l'éducation, la condition féminine, l'artisanat... Dès 1995, B. Lux-Kliesch rencontre des

⁸³ *Bericht über die Reise einer Arbeitsdelegation der Landeshauptstadt München nach Harare/Zimbabwe vom 3. Dezember bis 10. Dezember 1995*, München, 1995, p. 2.

⁸⁴ FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *op.cit.*, p. 118.

représentants du NANGO (National Association of Non-Governmental Organisations) à Harare. Ce réseau rassemble environ 30 associations, dont le *Girl Guide Association*, groupe de discussion sur la place de la femme dans la société zimbabwéenne. B. Lux-Kliesch attache une importance particulière à la question des rapports hommes-femmes et noue des relations particulières avec cette association. Et généralement, depuis cette date, le partenariat a permis de créer des liens d'amitié entre les acteurs des deux villes, des liens durables qui peuvent être opposés au caractère souvent éphémère des relations établies lors de grands projets de développement. La collaboration entre le cercle HaMuPa créé au sein du Nord-Süd-Forum et l'association CHRA (*Combined Harare Residents Association*) à Harare, présentée plus loin (cf. p. 65), donne un exemple de ces relations.

- Il existe aussi une étroite collaboration entre l'administration municipale et le secteur associatif munichoïse. Dès la préparation du texte de l'*Agenda 21* et du séjour à Harare, les acteurs des deux bords travaillent ensemble, et partagent des valeurs et un modèle de démocratie locale à l'occidental. L'abondance de la correspondance entre le Nord-Süd-Forum et le bureau du 3^{ème} adjoint au maire témoigne d'une synergie en adéquation avec les principes fondant la coopération à échelle locale. Et Renate Hechenberger, chargée de la gestion de la coopération avec Harare à la mairie de Munich, est aussi membre actif du cercle HaMuPa. Là où certains y verraient une atteinte au principe d'autonomie de la société civile, les acteurs munichoïses considèrent ces liens comme une garantie de souplesse des structures et de bonne communication entre tous les groupes, permettant de faciliter la résolution d'éventuels conflits ou mésententes entre les individus. La réalité des pratiques a d'ailleurs montré que cette organisation était en effet source de dialogue et de compromis, et favorisait une certaine fluidité dans la gestion des projets. Tout en affirmant la nécessité de toujours remettre en question ses propres valeurs grâce aux échanges culturels que permet le partenariat, Munich se présente souvent comme un modèle de gouvernance locale. C'est d'ailleurs à ce titre que les acteurs munichoïses incitent leurs homologues à intensifier le dialogue entre municipalité et associations de citoyens⁸⁵.

⁸⁵ *Bericht über die Reise einer Arbeitsdelegation der Landeshauptstadt München nach Harare/Zimbabwe vom 3. Dezember bis 10. Dezember 1995*, München, 1995, p. 17.

- Issu d'une démarche tournée vers le développement, le partenariat vise aussi à favoriser le rapprochement entre les acteurs économiques, dans le but de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et d'emploi en milieu urbain. Peu après le séjour de la délégation à Harare, des contacts sont par exemple établis entre professionnels du secteur de l'eau et du traitement des déchets afin de réfléchir à l'amélioration des services urbains à Harare. Car, selon le rapport final, la coopération comporte une dimension technique visant « le transfert de compétences, l'échange de professionnels, l'adaptation des qualifications aux besoins de l'économie urbaine... »⁸⁶.

C'est à la lumière de ces principes que les premiers projets voient le jour dans le domaine de la santé, de l'environnement, des infrastructures, mais aussi de l'éducation et de la culture.

Néanmoins, toutes ces orientations louables basées sur des valeurs de justice et de solidarité sont rapidement confrontées aux contraintes pratiques de la coopération à échelle locale, et les relations se détournent parfois de ces idéaux. Cette dimension sera étudiée par la suite plus en profondeur. Toutefois, certaines contradictions sont déjà visibles à ce stade du partenariat. Tout d'abord, bien que les relations soient en théorie fondées sur un idéal de réciprocité, Munich continue d'imposer sa vision de la coopération. Toutes ces valeurs, considérées comme moteurs du partenariat, sont importées de l'idéologie occidentale portant sur la gouvernance locale et le développement durable. La ville de Munich établit même, de manière unilatérale et sur base des ces principes considérés comme universels, des critères à remplir pour pouvoir organiser des projets de coopération : « les projets doivent viser l'émancipation politique, sociale et économique ; ils doivent être organisés en collaboration avec les ONG du Nord et du Sud ; ils doivent s'inscrire dans une perspective de développement durable... ». Les éventuelles divergences de vues entre Munich et Harare sont alors balayées au nom de la prétendue universalité des valeurs défendues. Tout ce qui peut entraver le rapprochement entre les peuples – notamment les échanges d'argent – est tout simplement exclu. Le rapport de B. Lux-Kliesch rend compte, par exemple, de plusieurs demandes de représentants de la société civile à Harare en faveur d'un soutien financier de la

⁸⁶ *Idem*, p. 19.

part de Munich. Considérant ces demandes comme le fruit de « petits malentendus rapidement dissipés », l'auteur du rapport ne s'interroge pas sur leur signification plus profonde. Elles témoignent en réalité de certains rapports que les acteurs du Sud peuvent entretenir avec la coopération internationale (Munich est-elle considérée comme un simple bailleur ? Les acteurs zimbabwéens adhèrent-ils tout de même aux principes exprimés par les acteurs allemands, ou ne cherchent-ils qu'un appui financier ?). Il existe fréquemment un décalage entre la demande du Sud et l'offre des acteurs du Nord : « il (le décalage) reste particulièrement important en Afrique, où la demande de moyens financiers et matériels est très forte. Cette demande s'exprime parfois sous la forme d'une 'shopping list' faisant office de priorités définies dans le cadre de plans de développement local participatif. Les villes du Nord ne comprennent pas ce qu'elles ressentent comme une demande d'assistance ou comme une forme de prélèvement alors qu'elles entendent s'engager dans des démarches 'de développement' ». Ces quiproquos fragilisent le partenariat car ils introduisent un déséquilibre entre les visions des deux partenaires. Souvent évité dans les discussions sur les relations avec Harare, ce décalage est pourtant souvent perceptible et remet en partie en question la réciprocité et le partage d'une même conception de la coopération au niveau local. Dès le début des relations, les valeurs occidentales sont considérées comme allant de soi. Alors que la coopération à échelle locale est censée favoriser une meilleure compréhension de l'autre, de sa culture, pour mieux prendre en compte les besoins et attentes des populations, elle s'éloigne en pratique, dès les premiers contacts, de cet idéal, se rapprochant alors des travers traditionnels des stratégies de développement (mauvaise prise en compte des spécificités locales, établissement de règles occidentales inadaptées aux réalités du Sud...). La coopération technique entre Munich et Harare révèle le fossé creusé entre principes et réalité (cf. 3^{ème} partie, p. 74).

Enfin, malgré la volonté de créer des liens entre l'ensemble des groupes sociaux de Munich et Harare, et d'impliquer tous les acteurs de la vie politique, économique et culturelle, la population munichoise engagée dans le partenariat ne représente qu'une partie de la société, la frange la plus instruite, qu'il s'agisse des élus ou des représentants d'association. De même les ONG zimbabwéennes invitées par la municipalité d'Harare à rencontrer la délégation munichoise en 1995 sont constituées d'étudiants, de professeurs et de fonctionnaires de l'administration pour la plupart. Toute la société n'y est donc pas représentée, bien au

contraire : même si les conditions économiques et sociales ne sont pas aussi dégradées en 1995 qu'elles le sont aujourd'hui, beaucoup de Zimbabwéens d'Harare, habitant notamment dans les quartiers périphériques de la ville, ne jouissent pas de moyens suffisants pour se tourner vers des activités citoyennes telles que l'engagement dans une association de quartier. Ce phénomène participe, selon Alain Marie, de « dérives *notabiliaires* »⁸⁷ caractéristiques de la coopération à échelle locale, reflétant le paradoxe existant entre défense de principes universels de solidarité, et exclusion réelle de certaines franges sociales.

1.3. Une approche transversale du partenariat au sein du corps municipal

Le maire de Munich, Christian Ude, et le maire d'Harare, Solomon Tawenga, signent le 1^{er} avril 1996 la convention de partenariat (*Partnerschaft Urkunde*)⁸⁸, et placent les relations entre les deux villes sous le signe de « l'amitié entre les peuples ». La convention fonde le partenariat sur un « échange réciproque dans tous les domaines »⁸⁹, confirmant la vocation de ce type de coopération à embrasser l'ensemble des secteurs de la vie locale, au Nord comme au Sud. Ceci explique l'approche transversale adoptée entre 1996 et 1999 dans la conception des projets du partenariat. A Munich, chaque service municipal engagé dans la coopération avec Harare est chargé de gérer les projets relevant de sa compétence et les budgets qui leur sont associés. Dans un souci de souplesse des structures (qui rappelle la dénonciation fréquente de la part des acteurs locaux des lourdeurs bureaucratiques des organisations de coopération au développement), la gestion du budget se fait donc de manière « décentralisée » (cf. 1^{ère} partie, p. 32). Un groupe de travail (*Arbeitskreis*), imaginé dans le cadre de l'*Agenda 21* et composé de représentants de chaque service municipal, rend compte régulièrement de l'avancement des différentes activités ; la coordination de l'ensemble et les relations courantes avec Harare sont prises en charge par Renate Hechenberger. Dès lors, les projets organisés durant cette période peuvent être classés en deux catégories : ceux relevant d'une coopération directe de municipalité à municipalité (coopération technique et services urbains, environnement), et ceux relevant d'une coopération entre la mairie de Munich et des institutions et organismes indépendants de la mairie d'Harare (culture, formation

⁸⁷ MARIE, Alain, op.cit., p. 31.

⁸⁸ Annexe 2, p. 87.

⁸⁹ *Die Partnerschaft Urkunde zwischen München und Harare*, 1^{er} avril 1996, 1. p.

professionnelle, éducation et jeunesse). La distinction est essentielle pour comprendre les conséquences de la crise politique zimbabwéenne sur les projets pris en charge par la ville de Munich, après 2000 : les premiers sont totalement abandonnés, les seconds sont en partie poursuivis.

Cette organisation au sein de la mairie de Munich témoigne aussi d'une volonté d'assurer la cohérence de l'ensemble et d'institutionnaliser le partenariat en vue de lui procurer une légitimité aux yeux de la municipalité, de la population et des responsables politiques allemands en matière de développement (BMZ, GTZ). La quête de légitimité se retrouve aussi dans les diverses sollicitations adressées aux professionnels allemands de la coopération, en vue d'obtenir un soutien matériel, technique et/ou financier pour la réalisation des projets. Ce travail de mise en réseau renvoie aux critiques globales concernant le manque de professionnalisme des acteurs locaux. Renate Hechenberger a pris contact dès 1996 avec des responsables de l'organisation Inwent⁹⁰ (qui, en 1995, s'appelait *Carl Duisburg Gesellschaft* – CDG), spécialisés dans la gestion de projets de développement, notamment dans les domaines de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, et du développement urbain. Ces derniers ont accompagné techniquement les premiers projets du partenariat visant un transfert de compétences dans les domaines de l'environnement et des services urbains (eau, déchets). La collaboration a donc permis de doter les acteurs de la municipalité de compétences réelles en matière de développement (appel à projet, demandes de subvention...). D'autre part, la mairie de Munich a fait appel au Ministère allemand chargé de la coopération et du développement (BMZ) et de la Coopération technique allemande (GTZ) pour le financement de certains projets, car même si ces derniers ont vocation à rester d'envergure restreinte, le soutien des instances politiques supérieures allemandes en facilite la mise en œuvre et constitue un signe concret de légitimité à échelle nationale. L'idéal d'autonomie municipal renouvelant la solidarité internationale selon la devise « think global, act local » doit se soumettre aux contraintes matérielles et financières de la gestion de projets, et dans ce cadre, la collaboration avec les grandes organisations de développement et l'appareil d'Etat allemand, qui confirme la relation de dépendance de la commune à leur

⁹⁰ Inwent, départements et programmes :

http://www.inwent.org/portal/internationale_zusammenarbeit/index.php.de

égard, se révèle indispensable pour dépasser le stade du discours sur le « rapprochement entre les cultures » et donner une dimension concrète au partenariat .

Ainsi, après plusieurs entretiens avec les responsables municipaux de la ville d'Harare et une identification commune des domaines de coopération prioritaires, Munich met en place à partir de 1996 des projets visant un « transfert de compétences » dans les secteurs de la « protection de l'environnement, l'économie urbaine, les infrastructures, l'éducation et la formation professionnelle »⁹¹. Les projets concernent, dans un premier temps, l'approvisionnement en eau, la collecte et le traitement des déchets. Selon le rapport de la délégation de 1995, les compétences techniques munichoises en la matière pourraient être profitables à la population urbaine d'Harare dont les équipements ont été jugés, par les responsables zimbabwéens eux-mêmes, inadaptés aux besoins en eau courante et à la capacité quotidienne des ordures ménagères. Les quartiers périphériques de la ville, qui peuvent être apparentés à des bidonvilles, ne bénéficient ni de l'eau courante ni du service de collecte des déchets réservés aux quartiers les plus favorisés. Ainsi, en 1997, dans le cadre d'un projet d'élargissement du circuit de collecte des déchets à Harare, la mairie de Munich fait don de deux camions-poubelles et en organise l'envoi par bateaux, avec l'aide d'Inwent qui se charge de contacter les compagnies maritimes et d'obtenir un prix intéressant pour le transport des deux véhicules. Parallèlement, deux sessions de formations sont organisées à Harare par les services munichois chargés de l'emploi et de l'économie d'une part, et de l'environnement et de la santé d'autre part : dans ce cadre, des spécialistes munichois de la gestion de l'eau et des déchets en milieu urbain s'entretiennent avec des responsables de ces secteurs à Harare afin d'imaginer une stratégie à moyen et long terme pour améliorer les systèmes en place. Ces séances ont abouti, selon les témoignages de Renate Hechenberger, à une sensible amélioration de la situation à Harare, en particulier grâce aux projets d'élargissement du réseau d'eau. Malheureusement, aujourd'hui, il ne reste aucune trace de cette collaboration, en raison des conséquences de la crise économique et politique à Harare. Ces échanges traduisent néanmoins la conviction selon laquelle les communes et autorités locales sont les mieux placées pour engager une coopération technique spécifique dans les domaines des services urbains, de gestion de l'environnement et des infrastructures, car elles constituent un

⁹¹ *Bericht über die Reise einer Arbeitsdelegation der Landeshauptstadt München nach Harare/Zimbabwe vom 3. Dezember bis 10. Dezember 1995*, München, 1995, p. 5.

foyer de compétences en la matière, compétences qui peuvent bénéficier à des localités du Sud dans le cadre précis des partenariats locaux. Cette coopération technique à échelle locale révèle toutefois de nombreuses failles, comme en témoigne l'échec de ces projets sur le long terme. Les enjeux et dérives seront analysés ultérieurement et replacés dans le contexte de crise que connaissent le Zimbabwe et Harare depuis le début des années 2000.

Par ailleurs, d'autres projets révélateurs de l'attention accordée par les acteurs munichoïses à la formation et à l'emploi sont mis en place et illustrent particulièrement les avantages apportés par la collaboration avec Inwent (CDG). Cette organisation de coopération avait créé un programme international d'échange de stagiaires (*ASA-Programm*)⁹², existant encore aujourd'hui et financé en grande partie par l'organisme même, visant à encourager les relations Nord-Sud de jeunes. Il permet d'une part, à un étudiant/apprenti d'un pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique Latine, d'effectuer un stage de trois mois en Allemagne, dans un domaine précis, et d'autre part, à un étudiant Allemand de suivre le même programme dans le pays de son homologue. Dans le cadre du partenariat Munich-Harare, plusieurs échanges de stagiaires ont été effectués depuis 1996. Ils ont été imaginés, préparés et réalisés grâce au travail commun de la mairie de Munich, du Nord-Süd-Forum (chargé entre autre de l'organisation du séjour, du logement, du transport des participants à Munich) et d'Inwent. A titre d'exemple, la correspondance entre Renate Hechenberger (mairie de Munich) et Doris Deiglmayr (responsable d'*ASA-Programm*), révèle qu'en 2006, deux jeunes zimbabwéens étudiant les questions de l'engagement citoyen et le rôle de la société civile (Joseph Rose et Fundo Mlilo) ont, durant trois mois, suivi un programme de conférences en sciences politiques et sociales, rencontré des acteurs associatifs munichoïses et participé à des tables rondes sur ces thèmes. L'année suivante, Bastian Mögele et Agnes Wiedmann, deux étudiants munichoïses ont séjourné à Harare. B. Mögele a effectué son stage au sein du GFDC (*Glen Forest Development Center*), un centre de formation pour jeunes défavorisés, dont nous reparlerons plus tard. Le rapport issu de cette double expérience témoigne tout d'abord de la relation d'amitié tissée entre les participants, et de l'influence durable des stages sur leur parcours professionnels et leur engagement en faveur de la solidarité Nord-Sud⁹³. B. Mögele a

⁹² ASA-Programm:

<http://www.asa-programm.de/fr/index.html>

⁹³ ROSE, Joseph, MLILO, Fundo, MÖGELE, Bastian, *Project Evaluation*, München, 2006, 20 p.

par exemple créé, en 2007, une association de solidarité avec le Zimbabwe, appelée *ZimRelief*, partenaire, entre autre, du GFDC à Harare et soutenue par Inwent. Cette expérience reflète une des spécificités des partenariats locaux, relative à la prépondérance des relations individuelles et personnelles, parfois affectives, permettant « d’humaniser » la coopération Nord-Sud et de l’inscrire dans la durée. Si la dimension *développement* se révèle bien moins perceptible que dans le cadre des projets de coopération technique, ces activités – d’ampleur limitée, mais dont l’impact sur les populations concernées ne peut être ignoré – contribuent à l’instauration d’un dialogue entre individus du Nord et du Sud (communément nommé *dialogue interculturel*) et à la concrétisation des principes fondateurs du partenariat que sont « la compréhension entre les peuples » et « le rapprochement des cultures ».

Enfin, la période 1996-1999 est aussi caractérisée par le foisonnement de projets culturels dont bon nombre d’entre eux se poursuivent encore aujourd’hui. Le service culturel de la ville de Munich se montre en effet particulièrement actif dans le partenariat. L’on retrouve ici le rôle des individus et plus précisément de Verena Nolte, employée à la ville de Munich et chargée d’organiser les échanges avec Harare dans ce secteur entre 1996 et 2003. Elle a coordonné les diverses initiatives prises par des associations, des galeries d’art, des institutions culturelles allemandes et zimbabwéennes, et collaboré avec des organismes spécialisés dans les échanges culturels, en particulier le *Zimbabwe German Society* (ZGS, dépendant du Goethe-Institut, organisation chargée du rayonnement culturel allemand), basé à Harare. La coordination des toutes ces initiatives a permis notamment à des écrivains munichoïses de participer annuellement à la foire du livre d’Harare, qui, dans les années 1990, est considérée comme la plus importante du continent africain. Une fête populaire célébrant le partenariat et appelé *Oktoberfest* en référence à l’événement traditionnel munichoïse est aussi organisée chaque année à Harare. V. Nolte met en place en 1999, sur demande de la *Gallery Delta* (lieu d’exposition d’œuvres d’art traditionnelles et contemporaines à Harare), un atelier entre divers artistes allemands et zimbabwéens, sous la présidence de Jerry Zenuik, professeur à l’Académie des Beaux-Arts de Munich. D’autre part, diverses expositions ont lieu à Harare et à Munich, afin que les populations puissent s’initier à l’art du pays partenaire : en 2000, une exposition de peinture, *Colour Africa*, est organisée conjointement par le service culturel munichoïse et la *Gallery Delta* dans les locaux de la mairie de Munich. Une soixantaine d’œuvres contemporaines de huit peintres zimbabwéens est présentée à un public allemand

particulièrement enthousiaste, selon les coupures de presse de l'époque. Ce panorama offre un autre exemple de la dimension humaine et culturelle du partenariat, à l'image des valeurs héritées des jumelages, exposées en première partie de ce travail. Les témoignages recueillis auprès des acteurs du partenariat révèlent l'estime particulière accordée aux échanges culturels : ils sont considérés, avec les programmes dédiés à la jeunesse, comme le principal vecteur de dialogue entre les peuples du Nord et du Sud, du fait de la dimension universelle de l'art. Il constitue un langage permettant d'entrer en relation avec l'Autre et de dépasser les divergences culturelles et sociales. Donnant priorité aux aspirations et aux initiatives des populations, la coopération à échelle locale constitue un terreau favorable à la créativité issue de la mixité et du dialogue Nord-Sud. A titre d'exemple, les œuvres de certains écrivains allemands ont été influencées par l'expérience vécue lors de leur voyage à Harare à l'occasion de la foire du livre. Certains des textes de l'écrivain munichois Ernst Augustin font référence à la culture Shona (principale culture et langue zimbabwéennes) et aux inégalités sociales observées à Harare⁹⁴. A travers la littérature, l'artiste permet d'aborder une partie de la complexité de la société zimbabwéenne et de susciter une réflexion sur le rapport de l'Occident à l'Afrique noire.

L'ensemble de ces projets réalisés dans un contexte général favorable à ce type de partenariat correspondent aux activités relevant du premier « pilier » du partenariat⁹⁵, le niveau officiel, ainsi que le nomment eux-mêmes les acteurs du partenariat. Ils s'inscrivent en effet dans le cadre de la coopération directe de la municipalité munichoise avec le partenaire. Toutefois, l'étude des pratiques réelles a révélé le caractère artificiel de la catégorisation en trois niveaux (le deuxième correspondant à la coopération de la société civile et le troisième constituant le volet « caritatif »). En effet, les relations entre les acteurs du partenariat – élus, fonctionnaires municipaux, responsables d'associations – relèvent de l'informel et reposent sur des affinités personnelles, des engagements individuels plus ou moins ponctuels, à l'image de la plupart des partenariats locaux Nord-Sud, et la frontière entre autorité municipale et société civile se dissout systématiquement au profit d'une collaboration étroite entre les

⁹⁴ AUGUSTIN, Ernst, «Bei den Menschen, die noch glauben, dass Lesen hilft», *Süddeutsche Zeitung*, 17.08.1996.

⁹⁵ Nord-Süd-Forum/HaMuPa, les trois piliers du partenariat : <http://www.nordsuedforum.de/hamupa/hamupahintergrund/3saeulen.shtml>

individus. La coopération culturelle et les programmes d'échanges de jeunes (*ASA-Programm*) en offrent un exemple significatif. Cette organisation en trois volets reflète simplement l'énergie investie dans la structuration du partenariat, en vue de lui conférer la légitimité déjà mentionnée, auprès de la population et des autorités politiques allemandes.

1.4. Les réseaux de solidarité de la société civile munichoise

Depuis le début des années 1990, la démocratie locale, valeur phare de la société occidentale, constitue le fer de lance de la coopération décentralisée dans le monde, ainsi que nous l'avons expliqué en première partie. L'implication de la société civile est considérée comme la garantie d'un système démocratique, solidaire et équitable : elle doit être à l'origine de projets de coopération, être associée à la mise en œuvre et au suivi de ces derniers, et les contacts entre sociétés civiles du Nord et du Sud doivent être encouragés. Ceci relève néanmoins de l'importation de principes occidentaux dont nous avons exposé les implications et les contradictions. C'est pourtant à la lumière de ces principes qu'est conçu le deuxième pilier du partenariat, le « volet citoyen ». Divers groupes associatifs et associations étudiantes s'engagent depuis près de 15 ans dans des actions de solidarités avec Harare. Les dérives récentes qui résultent de la reproduction d'un modèle importé du Nord (cf. p. 66) ne doivent pas masquer, dans un premier temps, la richesse des échanges humains issus de la coopération entre citoyens des deux villes. Le Nord-Süd-Forum en assure la gestion et la coordination à Munich.

Cette organisation est une association de solidarité internationale à but non lucratif⁹⁶, de type asbl, créé en 1989 en même temps que d'autres associations semblables dans le reste de l'Allemagne. Le mouvement a été encouragé par diverses organisations allemandes (Section allemande du Conseil des communes européennes, Terres des Hommes Allemagne...) au moment du Congrès sur la Coopération au Développement au niveau communal, organisé en 1988. Les activités du Nord-Süd-Forum se concentrent donc, depuis sa création à Munich, sur la promotion de la solidarité Nord-Sud au niveau communal. L'association est gérée par un bureau de 7 personnes dont 1 seul salarié⁹⁷ et ses activités sont essentiellement financées par

⁹⁶ NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Satzung des Nord-Süd-Forums München e.V.*, München, 1992, p. 2.

⁹⁷ NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Organigramm des Nord-Süd-Forums München e.V.*, München, 2005, 1 p., Annexe 3, p. 88.

une donation annuelle du service culturel de la ville de Munich (62 000 euros pour les frais administratifs et un salaire de 28,4 heures/semaine en 2008, selon la responsable actuelle du Nord-Süd-Forum), confirmant les liens étroits entre administration municipale et secteur associatif munichoïse, liens primant sur le principe d'autonomie de la société civile par rapport au pouvoir politique. Ils reflètent aussi la dissolution des frontières entre les différents piliers dans la pratique. L'organisation est aussi financée par des dons de particuliers, et reçoit des soutiens ponctuels de la région Bavière, de la fondation Petra Kelly à Munich, par le Ministère pour la Coopération économique et le Développement (BMZ), par InWEnt et l'ONG Misereor, par l'Eglise catholique et l'Eglise évangélique d'Allemagne. L'essentiel des fonds sert au paiement des salaires, des frais administratifs, des campagnes de sensibilisation à la solidarité internationale (gérées directement par le bureau du NSF) et permet une participation (souvent minoritaire) à différents projets gérés par les cercles de travail qui constituent l'association. Selon les statuts de l'association⁹⁸, les fonds doivent être exclusivement employés pour les activités tournées vers la réalisation des objectifs énoncés (les activités doivent favoriser une « compréhension entre les peuples, par l'information, la formation, l'art et la culture, l'appui à la jeunesse et la coopération internationale »). En 2008, l'ensemble du budget du Nord-Süd-Forum s'élève à 95 000 euros, ce qui représente une somme exceptionnellement importante, en comparaison aux années précédentes (environ 70 000 euros). Ceci s'explique par la participation financière conséquente de l'ONG catholique Misereor aux activités de certains groupes – en particulier HaMuPa et ESS-München (Ecumenical Support Service – München, groupe catholique impliqué dans le partenariat avec Harare), principaux cercles de travail composés de citoyens engagés bénévolement dans la coopération avec Harare, ESS-München se consacrant essentiellement à la solidarité entre églises allemandes et zimbabwéennes. Cette dernière est le partenaire principal en Europe de l'association ESS-Harare, groupe de solidarité de la communauté chrétienne.

Les cercles constituent des structures aux contours flous (les mêmes individus peuvent être impliqués dans les deux groupes) et dont les statuts ne sont pas juridiquement définis (à la différence du Nord-Süd-Forum qui les héberge). Des entretiens avec certains membres ont révélé qu'il n'existait pas de budget propre aux cercles, et que les activités étaient financées

⁹⁸ NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Satzung des Nord-Süd-Forums München e.V.*, München, 1992, p. 1-2.

ponctuellement par les dons de particuliers et des membres eux-mêmes, par les partenaires engagés dans les projets (InWEnt, Misereor et le BMZ sont les principaux partenaires) ainsi que par les contributions du Nord-Süd-Forum accordées au cas par cas, selon les projets, comme nous l'avons évoqué. HaMuPa, groupe principal, représente en effet une structure très ouverte favorable à l'engagement citoyen dans le partenariat Munich-Harare, elle est ouverte à tous et constitue donc un groupe à géométrie variable, même si l'on peut distinguer un noyau dur de 20 bénévoles qui se réunissent officiellement une fois par mois dans les locaux du Nord-Süd-Forum. La plupart sont enseignants ou entretiennent un lien direct avec l'enseignement. L'ouverture et la légèreté des structures peuvent être perçues comme des atouts qui libèrent le cercle de contraintes d'ordre administratif ou hiérarchique, en opposition aux grands organismes de développement. De plus, dans le cadre de la coopération avec Harare, l'absence d'obligation de résultat permet aux acteurs d'engager des projets sur le long terme, sans délai, et de ne pas dépendre de contraintes budgétaires comme cela peut être le cas au sein de grandes ONG. Et cela ne les empêche pas de mettre en œuvre une action structurée et un programme d'action cohérent, grâce essentiellement à un travail en réseau avec des partenaires spécialistes du développement.

Toutefois, l'absence de rapport d'activité, de budget, et d'obligation de résultat, limite les possibilités d'action du cercle et entraîne des dérives, comme l'abandon de certains secteurs de coopération aujourd'hui (cf. p. 67). Ils dépendent étroitement du Nord-Süd-Forum : les dons et autres sources de financement sont gérés par l'intermédiaire du compte du Nord-Süd-Forum⁹⁹, même s'ils ne sont pas totalement dissous dans l'ensemble des fonds puisqu'il y a une possibilité de mentionner à quel cercle le don est destiné (« Spende HaMuPa »¹⁰⁰). Les projets ne peuvent être organisés sans la tutelle de l'association qui héberge le cercle et décide des fonds qu'elle allouera au projet (la décision est prise au sein du bureau du Nord-Süd-Forum). De plus, si le principe de bénévolat favorise théoriquement la spontanéité de l'engagement en faveur de la solidarité avec Harare, l'ensemble des individus des deux cercles (HaMuPa et ESS-München) sont issus de milieux sociaux favorisés et instruits, confirmant le phénomène de « notabilisation » observé par Alain Marie dans le cadre de la

⁹⁹ Nord-Süd-Forum, système de dons/“Spenden“ :

www.nordsuedforum.de/nosfo/verein/spenden

¹⁰⁰ *Idem*

coopération décentralisée. La « société civile » engagée dans le partenariat n'est donc pas représentative de l'ensemble de la population munichoise, contrairement aux représentations idéales de l'engagement citoyen à échelle locale. Et la souplesse de l'organisation et l'absence de mécanisme de résolution des conflits (plus caractéristique d'organismes hiérarchisés) favorisent parfois l'émergence de tensions entre individus, qui peuvent entraver le bon déroulement des activités des cercles. Enfin, le manque de professionnalisme issu des pratiques bénévoles et les ressources financières limitées freinent la capacité d'action des acteurs : ils ne possèdent que de vagues notions, tirées de l'expérience du partenariat, en matière de gestion de projets, et ne sont pas toujours reconnus comme interlocuteur légitime par les partenaires institutionnels et financiers que sont le BMZ (Ministère de la coopération et du développement) ou l'Union Européenne. Ils doivent alors se référer au personnel municipal qui se charge des relations avec ces bailleurs.

Ces contraintes pratiques sont néanmoins révélatrices du rôle fondamental du secteur associatif dans les partenariats Nord-Sud et du sens donné à la coopération communale par les acteurs eux-mêmes. Les cercles de travail n'ont pas vocation à devenir des ONG gestionnaires de projets de développement. Ils visent exclusivement à favoriser les échanges de citoyens entre les deux continents, le partage d'expérience, à soutenir les initiatives individuelles tournées vers le dialogue Nord-Sud. Les critiques à l'égard de l'amateurisme des acteurs sont souvent le fruit d'un amalgame entre la coopération au développement, telle qu'elle est pratiquée depuis plus de cinquante ans par les Etats, les organisations internationales et les grandes ONG, et les relations partenariales établies entre les populations de deux communes du Nord et du Sud. En effet, les projets organisés par HaMuPa et ESS-München reflètent la diversité des liens établis entre citoyens allemands et zimbabwéens, et la capacité de travail en réseau avec les différents acteurs impliqués dans la solidarité avec le Zimbabwe.

La première caractéristique de ces réseaux de solidarité tissés par la société civile munichoise réside dans la collaboration étroite avec de nombreux groupes citoyens allemands et européens engagés dans la coopération avec le Zimbabwe. Depuis plusieurs années sont organisés des ateliers de réflexion annuels entre différents groupes et associations en Allemagne, et en particulier avec *Zimbabwe Netzwerk e.V* qui rassemble des individus ayant vécu au Zimbabwe ou entretenant des liens personnels ou familiaux avec des citoyens

zimbabwéens, ainsi que quelques ressortissants zimbabwéens issus de l'immigration. Ces séances sont consacrées à la réflexion sur le sens donné à la coopération au niveau citoyen, à l'échange d'informations sur la situation économique, politique et sociale au Zimbabwe, au partage d'expériences et de convictions... L'apport de ce réseau se trouve plus dans les débats qu'il suscite sur le rôle de la société civile au Nord, sur la notion de citoyenneté du monde, sur la solidarité avec l'Afrique, que dans la concrétisation de projets de coopération. Les relations humaines constituent une fois de plus une priorité de l'engagement citoyen local.

Par ailleurs, ces réseaux ont permis aux acteurs munichoïses, en surtout à ESS-München, de recevoir le soutien de l'ONG allemande catholique Misereor, très active dans la coopération avec le Zimbabwe en Allemagne et possédant un bureau de coordination à Harare. L'ONG finance presque entièrement les activités d'ESS-München (organisation de conférences, de séjours thématiques à Harare...). La pratique religieuse de confession catholique représente un lien considérable entre une majorité de la population d'Harare et une frange importante des citoyens munichoïses. Le réseau tissé progressivement entre les Eglises catholiques allemandes et zimbabwéennes (ceci est aussi valable pour l'Eglise protestante, mais dans des proportions beaucoup plus restreintes) est un aspect fondamental du partenariat. La question de la récupération des relations de coopération par l'Eglise catholique en vue de diffuser son dogme et ses préceptes pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie. Les activités étudiées dans le cadre du partenariat ne permettent pas d'aboutir à des conclusions révélatrices à ce sujet. Toute considération idéologique mise à part, la collaboration entre Munich et Misereor a donné lieu à des échanges réguliers entre citoyens des villes partenaires. Le bureau de Misereor à Harare a par exemple organisé et en partie financé le séjour d'un groupe de sept Munichoïses en 2006. Ceux-ci ont alors pu rencontrer des représentants des associations de citoyens à Harare, participer à des débats sur l'avenir du partenariat et sur le rôle des citoyens dans la ville du 21^{ème} siècle... Les témoignages recueillis auprès de certains participants révèlent les conséquences de ce voyage sur les représentations personnelles des Munichoïses relatives à l'Afrique, au sens de la solidarité Nord-Sud, ainsi que les liens d'amitié créés à cette occasion. Le partage d'expériences, l'effacement des préjugés à l'égard de l'Afrique, et la primauté de la relation humaine restent bien au centre de ce type d'échanges propres au partenariat.

Enfin, la coopération Munich-Harare représente un vecteur de structuration de la société civile munichoïse stimulant les échanges entre citoyens partageant les mêmes convictions.

Aux côtés d'HaMuPa et d'ESS-München se greffent divers groupes engagés dans le partenariat dans des domaines particuliers. L'association *Youventus International* organise des échanges de jeunes en collaboration avec le Nord-Süd-Forum (le dernier projet a permis à trois jeunes scolarisés au sein du GFDC à Harare d'effectuer un stage dans les domaines de la réparation de vélos et de l'informatique). Le groupe de musique Pamuzinda créé par le Munichois Andreas Richter en référence au groupe zimbabwéen du même nom, rassemble des joueurs d'instruments traditionnels zimbabwéens vivant à Munich depuis plusieurs années (cette association constitue d'ailleurs le principal lieu de réunion de la communauté zimbabwéenne à Munich et de promotion de ce qui représente une partie de son identité culturelle). De nombreux échanges sont organisés entre les deux groupes, notamment lors de festivals annuels à Munich. Enfin, un groupe d'étudiants en architecture de l'Université Technique de Munich (TUM) a mis en place, depuis 2006, un projet de coopération dans le cadre de la restauration d'une école au Zimbabwe. Les étudiants ont été initiés aux techniques et matériaux traditionnels africains et ont partagé quelques connaissances en architecture acquises pendant leurs études. Ils ont été invité par le cercle HaMuPa a témoigné de leur expérience, notamment grâce à la projection d'un film réalisé par l'un des participants et retraçant l'expérience vécue au Zimbabwe. Les contacts établis à Munich même, dans le contexte du partenariat, favorisent donc la circulation des idées, permettent aux citoyens de mieux connaître les réalités quotidiennes des populations du Sud, et d'apporter un contenu à la notion de citoyenneté mondiale.

Néanmoins, la solidarité et l'engagement louable des acteurs ne mettent pas le partenariat à l'abri des effets de la crise multiforme que connaît la population zimbabwéenne depuis le début des années 2000. L'analyse de l'évolution de la coopération depuis cette date montre ses limites dues à la dépendance vis-à-vis du contexte politique national et mondial. Elle révèle aussi les dérives de la solidarité Nord-Sud vers une coopération beaucoup plus politique qui éloigne le partenariat de ces principes fondamentaux, malgré les stratégies d'adaptation imaginées.

2. Les tentatives d'adaptation des acteurs au contexte de crise zimbabwéenne

2.1. Munich au service de la « conditionnalité politique » occidentale

La réussite des projets évoqués jusqu'à maintenant dépend néanmoins indéniablement de la stabilité de la situation politique et sociale à Harare et l'organisation et les structures de la capitale du Zimbabwe en font à l'époque l'une des villes les plus prospères d'Afrique noire, malgré les importantes inégalités sociales. Le durcissement du contexte politique à Harare à partir de 1999 porte donc un coup dur au partenariat et dévoile la complexité des enjeux de la coopération, dissimulés jusqu'alors par des conditions relativement favorables au Zimbabwe. En effet, le maire d'Harare et l'ensemble du conseil municipal, élus démocratiquement, sont remplacés, en mars 1999, par une commission nommée par le pouvoir central de Robert Mugabe. Munich décide de rompre les relations « officielles » au nom de l'attachement inconditionnel de l'Allemagne aux valeurs démocratiques et aux droits de l'Homme, mettant fin, au moins provisoirement, à tous les projets directement gérés par les administrations municipales des deux villes. Cet événement soulève plusieurs questions sur le rôle et les limites de la coopération au niveau communal, et détermine la suite des relations jusqu'à 2008. Comment concevoir une coopération Nord-Sud, au niveau local, alors même que le régime dictatorial limite la sphère de compétence des pouvoirs communaux ? Sur quoi repose le principe de conditionnalité politique qui justifie le gel des relations officielles ? La solidarité entre les deux villes ne doit-elle pas le dépasser au nom des liens personnels tissés entre les populations et d'un devoir de soutien aux citoyens d'Harare dans un contexte de crise ? Ou des considérations d'ordre éthique (défense de la démocratie et du principe d'élections libres), primant alors sur ces relations, excluent-elles le maintien de la coopération avec des acteurs dont les structures institutionnelles sont contrôlées par le pouvoir dictatorial de Mugabe ? Le partenariat est confronté à deux types de contraintes.

La première concerne les limites de la décentralisation dans un contexte zimbabwéen de renforcement progressif du pouvoir central et de multiplication des mesures autoritaires par le président Robert Mugabe, au pouvoir depuis 1987. Dans les années 1980, les réformes de décentralisation sont bien à l'agenda, présentées comme « des instruments de démocratisation

et de rationalisation du secteur public »¹⁰¹. Mais en réalité, relativement peu de compétences ont été transférées du pouvoir central aux autorités locales (provinces, districts, communes), principalement à cause « des réticences du gouvernement national à céder certaines de ses prérogatives »¹⁰². Et la situation de tensions politiques et de détérioration de l'économie des dernières années n'a fait qu'amplifier le phénomène. Dès la fin des années 1990, le gouvernement de Mugabe, constitué exclusivement de membres du ZANU-PF (parti shona né à l'indépendance du Zimbabwe, présenté par le pouvoir central comme le libérateur du peuple zimbabwéen de l'oppression étrangère), renforce son emprise sur le pays par des mesures de plus en plus autoritaires : arrestations arbitraires d'opposants politiques, membres du MDC pour la plupart ; actes de violences contre la population ; fraudes électorales ; politique d'expropriation des fermiers blancs sur fond de crise agraire (2003) ; expulsion des habitants d'un bidonville considéré comme bastion du MDC et destruction des quartiers situés en périphérie d'Harare (*Operation Murambatsvina*, ou *Operation Restore Order*, 2005)... Les conséquences sociales et économiques pour les populations sont déplorables, un climat de terreur s'instaure progressivement. A Harare, la plupart des services rattachés à la municipalité sont repris en main par le président Mugabe, en particulier les services urbains de gestion des déchets et de l'eau. La corruption sclérose l'administration centrale qui se révèle incapable de gérer ces infrastructures et les néglige complètement. Les projets de partenariat ne résistent donc pas à la vague autoritaire et aux tensions politiques et sociales zimbabwéennes. L'élargissement du circuit de ramassage des déchets ménagers et l'amélioration des conduits d'eau sont abandonnés, ainsi que les programmes d'échange entre professionnels du secteur. Aujourd'hui, le service de collecte des déchets est quasiment inexistant, et le réseau d'approvisionnement en eau est par endroit complètement détruit, en particulier dans les quartiers périphériques (même si depuis fin 2008, la municipalité nouvellement élue élabore des stratégies de remise en ordre de ces départements). Cet exemple témoigne de la forte dépendance de la coopération locale au contexte politique national, remettant en cause les principes de stabilité et de durabilité du partenariat. Il met en doute la pertinence de la coopération décentralisée dans des pays du Sud caractérisé par un régime dictatorial. L'échec de la décentralisation dans ces régions diminue les chances des

¹⁰¹ CONYERS, Diana, « Decentralisation in Zimbabwe : a local perspective », *Public administration and development*, 2003, n°23, p. 115.

¹⁰² *Idem*, p. 115.

partenariats Nord-Sud de s'inscrire dans la durée et de contribuer réellement à l'amélioration des conditions de vie des populations.

De plus, ces partenariats sont aussi fragilisés par la primauté des valeurs occidentales de démocratie et de droits de l'Homme. Les débats partageant les acteurs munichoïses à partir de 1999 sont révélateurs de la tension entre l'attachement aux pratiques démocratiques considérées comme conditions de la coopération avec le Sud, et la solidarité inconditionnelle avec les populations de la commune partenaire. Depuis la fin de la Guerre Froide et la chute du Mur de Berlin en 1989, les politiques de coopération des pays occidentaux sont marquées par l'attachement et la défense des valeurs démocratiques, considérées comme conditions indispensables à la signature d'un accord avec le Sud. La conditionnalité de l'aide constitue un sujet polémique vaste dont nous ne traiterons pas ici, il semble toutefois important de garder à l'esprit cette tendance générale qui marque profondément les acteurs munichoïses et imprègne leur *Agenda 21 local*. En 2003, alors que l'élection démocratique d'un nouveau maire à Harare (Elias Mudzuri) donne de nouveaux espoirs (de courte durée, Mudzuri est destitué quelques mois plus tard par le gouvernement) et entraîne la reprise d'un dialogue entre les deux villes, la mairie de Munich publie une liste de critères à remplir pour que la coopération au niveau officiel soit rétablie¹⁰³ : elle doit « entrer dans le cadre du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme reconnus internationalement », et « les mesures de soutien aux conseillers municipaux et citoyens qui s'engagent pour la démocratie au niveau local à Harare »¹⁰⁴ sont encouragées. La tenue d'élections libres, la participation de la société civile à la vie politique locale, l'adhésion à l'idéal de démocratie et aux droits de l'Homme sont autant de critères d'exigence requis pour la mise en place d'un partenariat avec une ville du Sud. Cette conditionnalité politique explique le gel des relations officielles avec Harare à partir de 1999 et l'intransigeance des conseillers municipaux de la droite chrétienne (CSU – *Christliche Soziale Union*) et de Mr Hans Podiuk (conseiller municipal) en particulier. Se basant sur cette éthique politique héritée des idéaux occidentaux qui ont triomphé après la Guerre Froide, les partisans de la conditionnalité politique développent un discours censé justifier la rupture des liens politiques avec Harare et la suspension du

¹⁰³ Annexe 4, p. 89.

¹⁰⁴ LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, *Kriterien für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit der Landeshauptstadt München*, München, 10.12.2003, 1 p.

partenariat : la violation des droits humains, la corruption, les mesures oppressives du régime de Mugabe doivent être dénoncées et rejetées par les acteurs munichois au nom de leur attachement aux principes démocratiques. Cette référence intransigeante aux valeurs occidentales leur permet en effet de tenir un discours intègre et cohérent, et peut être employée comme un instrument politique à l'encontre du régime dictatorial zimbabwéen. Le refus de toute ingérence a toutefois deux conséquences caractéristiques de la coopération Nord-Sud :

- La première concerne le danger de transposition d'un modèle occidental à une société du Sud. Imposer les valeurs de démocratie locale, de société civile et de droits de l'Homme revient à occulter les spécificités d'un pays comme le Zimbabwe et de la ville d'Harare, et à définir l'organisation locale des villes occidentales, dont Munich fait partie, comme un modèle universel. Dès lors, la relation entre Munich et Harare ne peut plus être qualifiée de « partenariale » dans la mesure où les valeurs et les structures de l'une sont imposées à l'autre, définies comme bases d'un modèle de gestion du local. Ceci témoigne bien du fossé creusé entre l'idéal de proximité et d'égalité de la coopération au niveau communal et l'expérience qui en est faite. Un exemple peut illustrer cette relation inégale issue du principe de conditionnalité politique. En mai 2008, de nouvelles élections municipales ont eu lieu à Harare et Mr Emmanuel Chiroto (MDC – *Movement for Democratic Change*) est devenu le premier maire démocratiquement élu depuis plus de cinq ans. Le 8 octobre, entouré du président de l'association des citoyens d'Harare (Mr Simbarashe Moyo) et d'un conseiller municipal (Mr Masiye), Mr Chiroto a prononcé un discours devant le conseil municipal de Munich pour plaider en faveur d'une reprise des relations officielles. Son argumentaire visait à démontrer son attachement aux valeurs démocratiques et son engagement à travailler de concert avec la société civile (représentée par Mr Moyo). Au terme de son discours, l'assemblée munichoise a voté unanimement en faveur d'une reprise des relations avec Harare. Ceci montre que les partenaires zimbabwéens sont en permanence dans une démarche de justification, et que la ville de Munich tient les clés du partenariat et décide, au final, de la nature du rapport entretenu. Les Munichois sont les seuls juges de la légitimité de leurs interlocuteurs, se basant sur leurs idéaux de démocratie locale.

- Il faut aussi s'interroger sur les effets réels de cette forme de boycott politique. L'interruption des relations a provoqué l'arrêt de tous les projets pris en charge par les administrations municipales, comme nous venons de l'expliquer. Le délabrement de toutes les installations urbaines issues de la collaboration entre professionnels munichoïses et zimbabwéens témoigne des conséquences négatives de la rupture des contacts au niveau officiel pour les habitants de la ville d'Harare. Alors que l'intransigeance des responsables munichoïses à l'égard des abus du pouvoir central est conçue comme un acte politique de défense des droits des citoyens, premières victimes de la dictature, ceux-ci souffrent au contraire de surcroît de l'abandon des projets du partenariat qui, selon les témoignages de deux jeunes Zimbabwéens étudiant en Allemagne mais dont la famille réside à Harare, leur permettaient de faire face aux premiers effets de la crise économique (l'inflation est devenue de plus en plus dramatique depuis la fin des années 1990) et aux mesures oppressives du régime.

Cet argument est repris par le maire-adjoint de Munich (Vert), Hep Monatzeder. Il révèle la tension permanente existant entre le principe de conditionnalité politique et le devoir de soutien aux populations en période de crise. L'argument de Mr Monatzeder repose en effet sur l'idée que, selon les principes de solidarité du partenariat, le devoir de venir en aide à des populations en détresse prime sur l'intransigeance politique évoquée plus haut. La situation d'urgence qui caractérise le Zimbabwe depuis plusieurs mois (épidémie de Choléra, crise économique, délabrement des structures sociales...) renforce ce discours et a même conduit le conseil municipal munichoïse, en décembre 2008, à voter l'envoi d'une aide financière destinée à l'achat de médicaments et de matériel médical pour lutter contre l'épidémie. Mais un contexte de crise ne saurait être représentatif de la coopération mise en œuvre dans le cadre du partenariat. Pour renforcer leur argumentaire, les partisans d'un maintien des relations entre les deux villes affirment que les liens de solidarité tissés entre les populations depuis le début dépassent le principe de conditionnalité politique et excluent un boycott intégral du partenariat. Ils font référence ici à l'implication des groupes associatifs à Munich et à Harare et aux expériences et témoignages positifs des citoyens des deux villes qui ont pu bénéficier des projets organisés jusqu'à maintenant.

Ce raisonnement a notamment permis au service culturel de poursuivre plusieurs de ces échanges, voire à en développer de nouveau, dans la mesure où les projets ne relevaient pas de la coopération « de municipalité à municipalité », mais de relations établies avec des organismes et fondations culturelles indépendantes du pouvoir local à Harare (cf. 1.3, p. 46). En particulier, la *Villa Waldberta*, maison située dans les environs de Munich et dépendant de son service culturel, invite, tous les ans depuis 1997, un artiste zimbabwéen qui séjourne alors dans ses locaux aux côtés d'autres artistes du monde entier pendant quelques mois, fait connaître ses œuvres et partage son expérience avec des citoyens allemands lors d'événements organisés par la ville. Ainsi, fin 2008, l'écrivain Virginia Phiri, auteur de nouvelles et de romans qui témoignent des difficiles conditions de vie dans les quartiers pauvres d'Harare, notamment pour les jeunes femmes contraintes de se prostituer, a rendu compte de l'évolution de la situation au Zimbabwe, des difficultés quotidiennes des populations, mais aussi de leur volonté de continuer à vivre malgré les oppressions. Confirmant les témoignages recueillis auprès de citoyens zimbabwéens (Simbarashe Moyo en particulier), elle présente le partenariat comme un moyen de garder une activité de citoyen, de poursuivre des relations avec l'Europe, et de cultiver un optimisme malgré tout. Ces témoignages ne sont peut-être pas représentatifs de l'ensemble de la population d'Harare, mais ils reflètent le maintien d'une dimension humaine à travers le partenariat, qui prend tout son sens dans ce contexte de dictature et de crise.

2.2. Stratégies de contournement et maintien du partenariat

L'engagement personnel des élus locaux a été décisif dans la mise en place du partenariat, il l'est aussi particulièrement dans la poursuite des activités de solidarité à la mairie de Munich (à côté des échanges culturels), alors même que le respect des engagements de l'Allemagne en faveur de la promotion de la démocratie prévoyait théoriquement une suspension des relations avec Harare. Certains conseillers municipaux et adjoint au maire ont contourné le principe de conditionnalité politique en se servant d'une structure associative existant depuis le début du partenariat, *München für Harare e.V.*, pour continuer de coopérer avec des acteurs zimbabwéens. Cette association est considérée comme le troisième pilier du partenariat, le « volet caritatif », et soutient le *Glen Forest Development Center* (GFDC) et le *Mashambanzou Care Trust* (MCT), dans leur action de solidarité envers les enfants défavorisés et/ou orphelins du Sida. Elle n'apparaît qu'à ce niveau de l'analyse, car son

activité s'est révélée, au cours de l'étude, beaucoup plus significative dans le cadre des stratégies adoptées à Munich pour contourner les contraintes évoquées. En effet, *München für Harare* a été créée majoritairement par des membres du personnel et des conseillers municipaux (Hep Monatzeder, 3^{ème} adjoint, Jutta Koller, conseillère Vert, le représentant des services sociaux...) désireux de s'engager personnellement dans le partenariat avec Harare. Or, après la rupture des relations officielles, cette structure devient alors l'unique moyen pour ces individus de maintenir leurs activités de solidarité, avec l'aide financière de la *Stadtsparkasse* (banque de la ville de Munich) et de Renate Hechenberger qui se charge, au sein du bureau du 3^{ème} adjoint au maire, de la gestion courante des projets. Il s'agit donc encore d'une petite structure sans organigramme précis ni personnel salarié, et fonctionnant grâce à des dons de particuliers qui servent à financer les actions menées (des cagnottes ont par exemple été installées à la mairie et à l'aéroport de Munich, et les références du compte bancaire de l'association sont données sur son site internet pour encourager les dons privés¹⁰⁵). La mobilisation particulière de ces individus au sein de l'association depuis 1999 a permis notamment d'organiser la vente, à Munich, d'objets d'art et d'artisanat produits dans le centre de formation pour jeunes défavorisés, le GFDC, et de reverser la somme obtenue au centre qui a alors récemment pu rénover certains de ses locaux à Harare.

Le paradoxe de l'intensification des activités malgré le contexte général défavorable est aussi valable pour la société civile munichoise, qui se présente elle-même désormais comme le principal pilier, celui qui a sauvé le partenariat et permis sa survie. Les membres d'HaMuPa et ESS-München se mobilisent ardemment pour apporter un soutien moral, et matériel en fonction des ressources disponibles, aux citoyens d'Harare souffrant de la crise. Leur engagement est d'autant plus fort que des liens personnels ont été entretenus avec des citoyens de la société civile zimbabwéenne depuis de nombreuses années. Et les sentiments de compassion et d'empathie les distinguent de la démarche humanitaire des ONG venant en aide à des populations victimes de catastrophes naturelles ou de guerres, par « devoir de solidarité ». Ici, la solidarité relève en partie de cette démarche, mais celle-ci a progressivement été dépassée par un engagement personnel dans le cadre de relations d'amitié entre individus. La relation tissée entre les représentants d'ESS-München, Robert Franck, et

¹⁰⁵ München für Harare e.V., « So können Sie spenden » :

<http://www.muenchen-fuer-harare.de/engagement.html#geld>

d'ESS-Harare, Jonah Gokova, est révélatrice de cette dimension. Les deux hommes partagent une même vision de l'engagement citoyen, une même orientation politique, qui facilitent la mise en œuvre d'actions coordonnées. A la fin de l'année 2008, leur collaboration a permis l'organisation d'un plan d'aide d'urgence dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de choléra au Zimbabwe. Fin novembre, Jonah Gokova s'est rendu à Munich pour témoigner de la situation et rendre compte des besoins de la population. Un appel aux dons a été lancé et permis, deux semaines plus tard et en collaboration avec la mairie de Munich, l'achat de matériel médical et de tablettes de désinfection de l'eau qui ont alors été envoyés à Harare. La réactivité de la société civile munichoise et sa capacité à analyser une situation d'urgence et à définir une stratégie appropriée résultent de l'expérience de la solidarité acquise par les acteurs depuis le début des relations avec Harare, et de leur désir personnel de venir en aide à des citoyens avec qui ils partagent désormais une histoire.

Ainsi, la souplesse, la flexibilité des structures, et surtout les rapports étroits entre individus, principales caractéristiques de ce type de coopération, ont permis le maintien du partenariat et le dépassement des contraintes politiques plus larges. Mais, réagissant parallèlement au renforcement de la dictature du président Mugabe, la société civile munichoise s'éloigne progressivement de ses principes de « solidarité à tous les niveaux de la vie locale » et dérive vers une coopération essentiellement politique.

2.3. Les dérives politiques

Depuis la rupture des relations officielles, les acteurs de la société civile munichoise se sentent investis de la mission de maintenir le partenariat en vie et de renforcer les actions de solidarité envers les citoyens zimbabwéens qui subissent les pressions quotidiennes du régime autoritaire. A partir de l'année 2000, le partenariat prend une dimension essentiellement politique et se concentre sur des actions de défense des droits de l'Homme et de soutien dans la lutte contre la dictature. Pour cela, les membres des cercles HaMuPa et ESS-München s'appuie sur le réseau de solidarité tissé en Europe, et notamment sur une collaboration étroite avec Amnesty International (la responsable de la section autrichienne d'Innsbruck participe fréquemment aux activités organisées par les Munichois et leur sert d'intermédiaire avec les bureaux nationaux et internationaux d'Amnesty). Ils organisent des manifestations à Munich pour témoigner de leur soutien aux citoyens d'Harare, ils participent à des événements

internationaux de défense des droits de l'Homme (manifestations lors de la journée des droits de l'Homme à Berlin en 2005, participation aux actions de protestations contre le régime du président Mugabe lors du sommet Europe-Afrique de Lisbonne en 2007), ils publient des documents sur la situation politique au Zimbabwe, sur les violations des droits de l'Homme, sur l'engagement citoyen et le rôle de la société civile à Harare.

Ce travail de lobbying et d'information permet de relayer des renseignements sur le contexte politique à Harare et le quotidien des populations zimbabwéennes. Les associations munichoises collaborent aussi avec la presse allemande, et en particulier le *Süddeutsche Zeitung*, un des quotidiens locaux les plus lus en Allemagne qui publie fréquemment des articles sur le partenariat et sur l'évolution des événements au Zimbabwe, notamment grâce à des indications fournies par les contacts d'HaMuPa et ESS-München présents à Harare. La mobilisation importante du réseau entretenu par ces deux groupes contribue à porter la cause des populations zimbabwéennes au plus haut niveau politique allemand et européen. Cette forme de solidarité citoyenne permet d'exercer une pression sur les autorités politiques afin qu'elles engagent une action d'envergure internationale contre le régime du président Mugabe. Enfin, selon les affirmations de Jonah Gokova, les actions entreprises par les Munichois et leur réseau constituent un témoignage de soutien moral pour les Zimbabwéens qui incite les populations d'Harare à continuer à vivre et à résister aux oppressions quotidiennes. Aujourd'hui, alors que l'intérêt des médias pour les événements du Zimbabwe diminue, les citoyens munichoises poursuivent leurs actions de solidarité : en effet, l'épidémie de choléra continue de faire des victimes, les pressions politiques n'ont pas disparu malgré la signature d'un accord entre le président Mugabe et le leader du parti d'opposition Morgan Tsvangirai annonçant un partage du pouvoir entre ZANU-PF et MDC, et la formation d'un nouveau gouvernement. Les liens tissés avec les citoyens d'Harare permettent aux Allemands de rester informés de la situation et d'organiser des actions en conséquence, bien que l'attention médiatique envers le Zimbabwe ne se soit relâchée.

Toutefois, derrière cette évolution positive, se cachent des risques liés au manque de perception des enjeux propres à la coopération Nord-Sud par les acteurs du partenariat. Ceci vient en partie du fait que la plupart des acteurs agissent bénévolement, sans conscience des risques et dérives possibles. Ils sont guidés par un sentiment d'injustice, de compassion, et un élan de solidarité dans un contexte de mondialisation, qui, bien que louables sur le plan

humain, occultent les problématiques entourant la coopération en matière de droits de l'Homme.

Les relations partenariales reposent depuis 2001 essentiellement sur la collaboration entre les associations de Munich et le CHRA (*Combined Harare Resident Association*), « association de 39 initiatives citoyennes qui se présente comme la représentante des intérêts des populations d'Harare »¹⁰⁶. Cette structure rassemble des individus engagés dans la lutte contre la dictature et de ce fait, représente une cible permanente des attaques du ZANU-PF et du gouvernement central. Plusieurs membres, dont son président Simbarashe Moyo, sont victimes des pressions du régime et de violences physiques. Pourtant, ces citoyens poursuivent leur lutte pour la démocratie et reçoivent le soutien d'HaMuPa qui incarne les mêmes valeurs. Les deux associations ont organisé des ateliers de réflexion à Harare en 2001 et à Munich en 2002 sur la question de la démocratie locale et du rôle de la société civile dans la gestion des affaires de la ville, considérant ces ateliers comme des actes de résistance contre la politique dictatoriale de Mugabe. Selon eux, ils permettent de développer une réflexion sur la mise en place d'un modèle basé sur le principe d'autonomie du local et sur la liberté des citoyens de choisir ses représentants, en opposition à la politique de Mugabe imposant un personnel municipal qui lui est proche (issu du ZANU-PF, parti au pouvoir). Selon les témoignages des participants, ils ont été l'occasion d'un partage de conceptions sur les droits de l'Homme et la démocratie, et d'une confrontation entre représentations du Nord et du Sud sur ces principes. Le nombre restreints des participants et les liens étroits entre les individus, caractéristiques du partenariat, favorise ce dialogue qui, à première vue, contribue à la construction d'une citoyenneté mondiale issue d'un compromis entre des valeurs et pratiques de toutes les régions du monde.

Néanmoins, l'étude du rapport rédigé par un membre du Nord-Süd-Forum au terme du premier atelier révèle les failles de cette démarche. L'objectif de cet atelier était de réfléchir aux possibilités de coopération entre sociétés civiles après l'interruption des relations officielles, dans le but de « réduire les effets de la dictature sur la population et de soutenir la

¹⁰⁶ NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Harare-München, eine Städtepartnerschaft*, München, juillet 2008, p. 16.

démocratie locale »¹⁰⁷. Les thèmes abordés reflètent la prégnance des valeurs occidentales, malgré leur volonté d'ouverture : « engagement citoyen dans le processus démocratique, mise en place de stratégie de renforcement de l'engagement citoyen et de la société civile, réflexion sur la coopération future entre sociétés civiles des deux villes partenaires »¹⁰⁸. Même si les principes défendus correspondent à un modèle auquel adhèrent les acteurs du CHRA, ceux-ci participent en réalité de l'importation de valeurs du Nord vers le Sud, masquent les spécificités de la société zimbabwéenne derrière une prétendue universalité des valeurs, et reproduisent les dérives de la coopération internationale tournée vers les droits de l'Homme. La démocratie locale, la participation de la société civile et l'engagement citoyen sont les piliers du modèle occidental et ont été intégrés par les acteurs du Nord comme des valeurs universelles. Le processus d'importation ne relève pas d'une pratique consciente de la part des citoyens investis dans le partenariat, mais témoigne des limites de la coopération à échelle locale pourtant basée sur le principe de réciprocité et de « dialogue interculturel ».

En effet, depuis 2000, la coopération est accaparée par les citoyens allemands et zimbabwéens imprégnés de ce modèle de démocratie et actifs politiquement, et le reste de la population avant impliquée dans les projets (les échanges de jeunes, les projets de coopération avec le GFDC et d'autres structures sociales d'Harare sont abandonnés) en est progressivement exclue. Au Sud, les relations avec Munich sont, de manière consciente ou non, instrumentalisées par le CHRA, qui voit dans le soutien venu du Nord une forme de légitimation de son combat politique. Le partenariat prend donc, depuis quelques années, une dimension fortement politique et s'éloigne progressivement de son engagement de considérer les populations dans leur ensemble, dans toute leur diversité et leur complexité. Le CHRA, principal partenaire des Munichois, est composé majoritairement d'étudiants, de professeurs et de membres du parti d'opposition (MDC), tous très engagés contre le régime du président Mugabe. Ils ont, pour la plupart, reçu une éducation de type occidental qui leur a inculqué ces valeurs et les a conduit à déprécier les spécificités sociales de leur pays et de leur ville. La notion de « société civile », largement employée par HaMuPa pour identifier le CHRA, dissimule cette réalité sociale complexe ainsi que le phénomène d'exclusion d'une part, et

¹⁰⁷ KEMPF, Thomas, *Städtepartnerschaft und Bürgerbeteiligung – Workshop für VertreterInnen der Zivilgesellschaft aus München und Harare – Aufenthalt vom 25.-30.10.2001 in Harare/Zimbabwe – Reisebericht*, Nord-Süd-Forum, München, 2001, p. 2.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 5.

d'instrumentalisation par un groupe, d'autre part. Le CHRA rassemble essentiellement des individus formés adhérant aux principes occidentaux. Il n'est pas représentatif de toutes les composantes sociales de la ville : beaucoup d'habitants, bien que formés, refusent de s'engager dans ces associations, de peur de subir les pressions du pouvoir central ; de nombreuses familles, les plus démunies, souffrent particulièrement de la crise économique et de l'inflation et n'ont pas les moyens de consacrer leurs activités à l'engagement citoyen...

Le concept de « société civile » doit donc être manié avec précaution, et ne doit pas être défini comme un modèle applicable universellement. Le problème de l'imposition de modèles occidentaux dans le cadre de la coopération Nord-Sud, déjà évoqué à maintes reprises, se retrouve donc bien au niveau local, et reflète les limites de l'engagement bénévole. Le principe affiché de primauté des contacts humains et de rapprochement entre les cultures dissimule en réalité des obstacles inhérents à l'universalisme du modèle occidental : les liens ne se créent plus qu'entre individus adhérant à ces valeurs et agrandissent le fossé entre idéal de démocratie et processus d'exclusion.

3^{ème} partie : Les défis de la coopération entre pouvoirs locaux – quelques pistes pour l’avenir

1. Une marge de manœuvre réduite

En 2008, l’élection démocratique d’un maire et d’un conseil municipal à Harare a conduit à une reprise des discussions en vue du rétablissement du partenariat et des relations officielles. La visite de la délégation zimbabwéenne, début octobre 2008, visait à certifier, auprès des Munichois, de l’adhésion de la nouvelle municipalité d’Harare aux principes démocratiques. Les enjeux de la conditionnalité politique et de l’imposition de valeurs occidentales ont déjà été éclairés, ils sont aussi révélateurs des obstacles créés par le flou juridique et conceptuel de la coopération décentralisée, et de la contradiction entre volonté de renouvellement de la solidarité Nord-Sud par les acteurs locaux d’une part, et dépendance à l’égard des valeurs et politiques occidentales d’autre part. Les collectivités du Nord doivent avant tout réfléchir, en collaboration avec les Etats et autres acteurs de la coopération au développement, à la question de leur degré d’autonomie par rapport aux engagements nationaux. Les nombreuses ambiguïtés des législations occidentales sur ce sujet témoignent de l’embarras actuel des praticiens et des chercheurs. Or une autonomie clairement définie et délimitée sur le plan institutionnel permettrait aux pouvoirs locaux de bénéficier d’une marge de manœuvre accrue pour réfléchir aux réelles possibilités de coopération avec une commune du Sud, et mieux s’adapter à l’évolution des contextes nationaux et locaux. A Munich, les stratégies de contournement des acteurs évoquées (poursuite des projets culturels, coopération de *München für Harare e.V...*) dévoilent la capacité d’adaptation des individus : tout en permettant aux Munichois de conserver leur attachement personnel envers l’idéal des droits de l’Homme qui se trouve souvent à l’origine de leur engagement, une plus grande indépendance vis-à-vis du principe de conditionnalité politique faciliterait ces mesures, favoriserait la créativité des acteurs, encouragerait le renouvellement des pratiques de solidarité au niveau local, et garantirait une stabilité au partenariat.

Les attermoissements des relations entre municipalités ont aussi révélé les enjeux et faiblesses de la décentralisation dans les pays en développement. Le manque de moyens et de

capacités institutionnelles a souvent justifié la coopération décentralisée, conçue alors comme un accompagnement et un appui dans les réformes structurelles. Mais la mise en œuvre de la décentralisation au Sud soulève des questions dépassant cet aspect technique et remettant en cause la pertinence du modèle, du fait de l'importation de structures souvent inadaptées aux réalités locales et/ou au contexte national. La coopération décentralisée s'inscrit dans cette démarche d'importation et il devient alors difficile de parler de réciprocité et de « relations sur un pied d'égalité » entre le Nord et le Sud. Le partenariat Munich-Harare montre l'une des limites de la décentralisation en Afrique dans un contexte de dictature, et les obstacles que cela représente pour la coopération au niveau local. Ses déboires (interruption des projets, rupture des relations...) témoignent des échecs d'un modèle de décentralisation imposé par les bailleurs du Nord, et parfois impuissant face à l'autoritarisme de certains chefs d'Etat, comme au Zimbabwe. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à l'avenir de la décentralisation au Sud, à sa pertinence en fonction des pays et des contextes locaux, avant même d'envisager un renouveau de la coopération décentralisée. Aujourd'hui encore, le contrôle de la municipalité d'Harare constitue un enjeu politique pour les deux partis, ZANU-PF et MDC, plus qu'un instrument d'organisation de la société locale et de reconstruction des structures communales complètement détruites par la crise. Le partenariat avec Munich est alors susceptible de devenir un moyen, pour le MDC actuellement majoritaire à Harare, de conforter son pouvoir par rapport au ZANU-PF, au lieu d'être considéré comme un soutien dans le processus de reconstruction, dans l'unique intérêt des populations. La reprise des relations dans ce contexte risque en effet d'être instrumentalisée par l'un des partis politiques zimbabwéens, et, par conséquent, de creuser le fossé entre l'objectif affiché de la coopération décentralisée de renforcement des capacités institutionnelles pour le bien des communautés locales, et les effets réels produits.

2. L'enjeu de la professionnalisation des acteurs

Malgré ces dangers inhérents à la coopération décentralisée, l'intérêt de la municipalité de Munich pour la solidarité Nord-Sud n'a cessé de croître depuis le début des relations avec Harare, révélant l'attachement des citoyens aux échanges et actions de coopération qui ont été réalisés depuis 1995. Les divers témoignages recueillis confirment la richesse culturelle et humaine du partenariat, et mettent en lumière l'essence même de la coopération décentralisée et sa raison d'être. Elle doit avant tout rester un instrument de partage d'expérience et de connaissances entre les populations du Nord et du Sud. C'est pourquoi, à mon sens, les

cercles HaMuPa, ESS-München et autres groupes associatifs qui gravitent autour du partenariat doivent échapper au risque de professionnalisation que pourrait entraîner un cadre juridique plus précis et une hiérarchisation des rôles. Ils seraient alors assimilables à des ONG de développement, dont les contraintes financières, les demandes de subventions, les délais restreints éloigneraient de l'idée de primauté des liens humains, de la souplesse et de l'authenticité des relations avec les citoyens d'Harare. Le flou des structures, le manque de moyens, l'engagement bénévole limitent certes l'activité des acteurs et les échanges avec les partenaires d'Harare. Ces faiblesses sont pourtant garantes de ce qui constitue, selon moi, l'atout de la coopération décentralisée dans le monde du développement, un atout qui peut la sauver des échecs traditionnels de ce secteur, à savoir : la priorité donnée aux relations entre individus, ainsi que la proximité avec les réalités sociales et culturelles des populations du Nord et du Sud. La focalisation sur cette mission de créer un pont entre les populations de Munich et d'Harare, considérées dans toute leur complexité, préservera les acteurs des dérives relatives à la bureaucratisation, à la politisation des relations et à l'exclusion de certains groupes sociaux.

Au-delà de cette solidarité informelle entre les peuples, la coopération décentralisée repose aussi sur une relation entre territoires administrés par des institutions locales. La coopération « de maire à maire » (le niveau « officiel ») constitue l'élément fondateur permettant d'identifier les partenariats Nord-Sud, de leur donner une visibilité et une légitimité aux yeux des Etats et instances internationales. Elle est une étape indispensable avant la prise de contact entre citoyens et fait donc l'objet d'une attention particulière de la part des responsables et élus locaux. Nous avons vu que la coopération à échelle locale était encore un modèle en devenir, en quête de reconnaissance. C'est donc bien plus à ce niveau que se joue l'enjeu de la professionnalisation des acteurs. En juillet 2008 est créée à la mairie de Munich un *Bureau des relations internationales*¹⁰⁹, chargé des partenariats et de la coopération Nord-Sud, et remplaçant la cellule non officielle gérée jusqu'à lors par Renate Hechenberger au sein du bureau du 3^{ème} adjoint au maire. Selon le document officiel justifiant la décision de la municipalité, ce service vise une « une meilleure structuration des activités internationales », « la mise en place d'un cadre juridique légitime », « l'intensification des échanges internationaux », « le renforcement des structures de la société civile et des relations à leur

¹⁰⁹ LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, *Einrichtung einer Stelle für internationale Angelegenheiten – Beschluss der Verwaltungs- und Personalausschusses vom 15.07.08*, Munich, juillet 2008, 6 p., Annexe 5, p. 90.

égard »¹¹⁰. Cette initiative représente donc une étape importante dans l'officialisation des activités internationales de la ville et un pas vers la reconnaissance de celles-ci par les acteurs allemands et internationaux du développement. Renate Hechenberger est désormais l'interlocutrice officielle, représentant le service, pour la société civile munichoise, les partenaires étrangers (en particulier pour les partenaires d'Harare), les acteurs de la coopération au développement et les institutions nationales et européennes. La démarche vise à faciliter les relations avec les collaborateurs potentiels et en particulier avec le Ministère de la coopération au développement (BMZ), la Coopération technique allemande (GTZ) et l'Union Européenne, dont le soutien financier favoriserait la mise en œuvre de projets dans le cadre de la reprise des relations officielles avec Harare. Toutefois, la dépendance croissante à l'égard des acteurs étatiques représente une limite dans le processus d'autonomisation des pouvoirs locaux dont nous avons présenté le caractère indispensable pour acquérir une plus grande marge de manœuvre dans la coopération Nord-Sud à échelle locale. La mairie de Munich se trouve donc aujourd'hui confrontée à une tension inhérente à la coopération décentralisée, entre le besoin de reconnaissance, de moyens et de stabilité institutionnelle d'une part, et le défi de l'autonomisation à l'égard des appareils d'Etat dans le but de devenir des acteurs internationaux à part entière.

Le rapprochement avec les institutions allemandes et européennes ainsi que la priorité de plus en plus donnée à des projets de développement traditionnels éloignent le partenariat de ses principes initiaux, basés sur la limitation volontaire de l'envergure des projets pour favoriser les liens entre les acteurs au détriment des transactions financières et matérielles. Depuis la fin de l'année 2008 et la visite de la délégation zimbabwéenne, la mairie de Munich se concentre en effet sur des projets de coopération technique, en vue de soutenir Harare dans la reconstruction de ses infrastructures urbaines. Les services munichois de gestion de l'eau et des déchets (*Stadtwerk München*, SWM) ont été invités, par la municipalité, à devenir les principaux acteurs de la coopération, et ont demandé à la délégation zimbabwéenne qu'elle leur envoie un rapport détaillé et illustré de l'état actuel du réseau d'eau. Les échanges entre les partenaires ont révélé, d'une part, les failles propres au système de transfert de connaissances Nord-Sud, et d'autre part, l'absence totale de prise en compte des échecs antérieurs liés à la dépendance vis-à-vis du contexte politique instable zimbabwéen :

¹¹⁰ *Idem*, p. 1.

- Les spécialistes munichoïses imposent, certes involontairement, des procédures techniques propres au monde occidental. La demande d'un rapport détaillé en vue de l'identification des besoins et de la mise en place d'un projet de coopération pour la reconstruction du réseau d'eau à Harare montre que les professionnels munichoïses sont inconscients du contexte actuel, notamment du manque de ressources humaines dû aux salaires impayés, et de l'incapacité institutionnelle à gérer ce type de projet pour le moment. Si, au début des relations avec Harare, la prospérité relative donnait l'illusion que les méthodes zimbabwéennes étaient similaires aux méthodes occidentales, la crise récente et la terrible inflation ont déstructuré l'ensemble des secteurs économiques et sociaux de la ville. L'absence actuelle de capacité institutionnelle exclut donc la prise en charge de projets de coopération technique par les acteurs locaux d'Harare, ce qui constitue pourtant une condition indispensable pour que les projets soient repris en main par les acteurs locaux de manière durable. La professionnalisation de la coopération à Munich entraîne donc des dérives caractéristiques du secteur de la coopération technique et éloigne le partenariat de l'objectif d'agir au plus près des populations, en adéquation avec les contextes politique, économique et social locaux.
- Les professionnels munichoïses ignorent aussi complètement les échecs des précédents projets relatifs à la gestion de l'eau et des déchets à Harare. Ils ont pourtant révélé que l'instabilité du contexte politique condamne la coopération munichoïse à l'inefficacité. Bien que le gouvernement de Mugabe ait accepté, en septembre 2008, de partager le pouvoir avec le parti d'opposition, ses réticences réelles à faire des compromis, la poursuite des pressions et des violences à l'égard des populations et élus du MDC, ainsi que l'état de délabrement total de l'économie et des structures de la société zimbabwéenne rendent irréaliste la mise en place d'une coopération stable entre les deux villes. La stabilisation du contexte politique, l'élaboration d'une stratégie, d'un plan de reconstruction et de développement à long terme, au niveau national et local, au Zimbabwe sont les conditions préalables à la reprise des projets avec Munich. Ce processus nécessite beaucoup de temps, et il apparaît aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur le sens et les objectifs du partenariat dans ce contexte spécifique, avant d'engager toute action concrète.

Conclusion : un retour nécessaire aux principes fondateurs de la coopération décentralisée

Près de 15 ans après les débuts de la coopération décentralisée, son impact quantitatif est jugé modeste. Cette approche critique découlant de l'absence fréquente de résultats concrets révèle une importante erreur d'appréciation en ce qui concerne la fonction primordiale des partenariats Nord-Sud. Les dérives évoquées à propos du partenariat Munich-Harare – échec de la coopération technique, politisation des relations, abandon de projets d'échanges – résultent de la confusion entre les missions de la coopération à échelle locale et celles d'autres acteurs, tels que les ONG de développement ou de lobbying. Les actions de solidarité engagées par une municipalité et sa population ne peuvent être comparées aux projets de coopération élaborés par des organismes structurés, hiérarchisés et disposant d'un budget défini. La coopération décentralisée est, par définition, un échange entre deux territoires, deux communautés, un partage d'expériences (et non un transfert de compétences) basé sur l'idéal de réciprocité, et excluant l'importation de structures et/ou de valeurs du Nord vers le Sud. Il semble donc indispensable aujourd'hui d'engager une réflexion commune sur le sens de ces partenariats, afin que les relations humaines reviennent au centre des préoccupations, comme le prônaient les premiers discours relatifs à la solidarité au niveau local. Cette démarche permettrait notamment de réduire le décalage entre les demandes du Sud, qui considère souvent le partenaire comme un bailleur ou une ONG capable d'organiser un transfert de ressources, et l'offre du Nord fondée sur un engagement humain en faveur, au moins théoriquement, d'un rapprochement entre les peuples. Ceci ne signifie pas pour autant que l'activité de coopération à échelle locale ne réside que dans des témoignages formels d'amitié. L'étude du partenariat Munich-Harare a montré l'attachement des citoyens des deux villes aux projets réalisés. Les échanges de jeunes ont réellement influencé le parcours individuel des participants, et les projets culturels ont permis à des artistes munichoïses et zimbabwéens de diffuser leurs œuvres auprès d'un public étranger et d'enrichir leur propre production future. Les acteurs du partenariat, élus locaux, responsables municipaux ou représentants de la société civile, ne doivent simplement pas perdre de vue la fonction propre de la coopération à échelle locale, à savoir l'instauration d'un dialogue entre individus, entre professionnels, entre

élus. La valeur accordée à la personne humaine et à la diversité culturelle, les principes d'égalité et de respect d'autrui, à l'origine de l'émergence de ce type de solidarité Nord-Sud, doivent rester les points forts des partenariats pour favoriser la créativité des citoyens et les préserver des risques et dérives propres au secteur de la coopération décentralisée.

Bibliographie

Ouvrages et parties d'ouvrages :

ALLOU, Serge, *Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique : pratiques en débat*, Paris, GRET, 2000, vol.1, 64 p.

BOTTAZZI, Patrick, « La décentralisation à la lumière de la gouvernance », in HUFTY, Marc (et al.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007, pp.71-84.

CAVALIERE, Sandra, « Citoyenneté et gouvernance », in HUFTY, Marc (et al.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007, pp.85-104.

CITES UNIES FRANCE, *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne à Paris*, Paris, Cités Unies France, 2007, 358 p.

FONARI, Alexander, STAMM, Norbert (dir.), *Entwicklungspolitik in Bayern, Analysen und Perspektiven*, Augsburg, Eine Welt Netzwerk Bayern e.V., 2007, 261 p.

MARIE, Alain, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Paris, Karthala, 2005, 229 p.

OUATTARA, Soungalo, *Gouvernance et libertés locales : pour une renaissance de l'Afrique*, Paris, Karthala, 2007, 242 p.

Articles scientifiques :

BEYERLIN, Ulrich, « Zur Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit – Ein Beitrag zu Art.24 Abs 1a Grundgesetz », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1994, n°54, pp. 587-613.

CHARREYRON-PERCHET, Anne, « L'enjeu international du mouvement municipal », *Ponts et Chaussées Magazine*, 01/2005, n°1, pp. 57-58.

CONYERS, Diana, « Decentralisation in Zimbabwe : a local perspective », *Public administration and development*, 2003, n°23, pp. 115-124

CRAMER, Cathy, SCHMITZ Stefan, « „Die Welt will Stadt“ – Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“ », *Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte*, 04/2005, n°15-16, pp. 12-20.

GALLET, Bertrand, « Les enjeux de la coopération décentralisée », *Revue internationale et stratégique* 01/2005, n°57, pp. 61-70.

GILLY, Jean-Pierre, PERRAT, Jacky, *Développement local et coopération décentralisée, Entre gouvernance locale et régulation globale*, Université de Pau, septembre 2002, 18 p.

HEINZ, Werner, LANGEL, Nicole, LEITERMANN, Walter, « Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern », *Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte* 04/2005, B15-16, pp. 21-27.

HERMANNNS, Klaus, « Die Lokale Agenda 21, Herausforderung für die Kommunalpolitik », *Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte* 03/2000, B10-11, pp. 4-17.

MAURER, Claudia, NITSCHKE, Ulrich, « Municipalities are important partners in development cooperation », *D+C* 01/2005, pp. 36-37.

NAHAPETIAN, Näiri, « Quand associations et collectivités agissent ensemble », *Alternatives économiques* 06/2005, n°237, p. 40.

THEDIECK, Prof. Dr. Franz, *Dezentralisierung und Kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit – Bilanz und Perspektiven – aus der Sicht der Wissenschaft*, EURO-Institut, Institut für Regionale Zusammenarbeit und Europäische Verwaltung, Kehl/Strasbourg, 09/2000, 11 p.

VILTARD, Yves, « Conceptualiser la ‘diplomatie des villes’. Ou l’obligation faite aux relations internationales de penser l’action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique* 03/2008, vol. 58, pp. 511-533.

VISBECK, Brigitte, « Together we can move mountains – Partnerschaften für Stadtentwicklung in Kapstadt/Südafrika », *Dialog*, 03/2006, n°90, pp. 28-34.

Rapports, études et documents :

Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Agenda 21, Agenda 21, Section 3, Chapitre 28, Conseil économique et social des Nations Unies, Commission développement durable, 1992, 1 p.

J.O N°33 du 8 février 1992, *Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*.

Note d'orientation sur la coopération décentralisée, Commission européenne, 23 décembre 1999, 3 p.

Orientations pour la mise en œuvre des projets de coopération décentralisée en 2002 et 2003 dans le cadre de la ligne budgétaire B7-6002, Commission européenne, 18 décembre 2001, 3 p.

COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (CNCD), *La coopération décentralisée en Europe*, CNCD, août 2000, 6 p.

CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE (CCRE), *La coopération Nord-Sud : l'action des associations des collectivités territoriales d'Europe*, CCRE, 2005, 40 p.

DEUTSCHER STADTETAG (DST), GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), *Ratgeber Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Hintergrundinformationen und praktische Tipps zu Auslandseinsätzen der kommunale Entwicklungszusammenarbeit*, DST/GTZ, janvier 2005, 25 p.

DUCASSE, Marion, *La coopération décentralisée : dynamique d'animation territoriale et approche participative dans la collectivité locale française – Le cas de Pays de Savoie solidaires en Savoie et Haute-Savoie*, Mémoire de DESS « Développement durable des espaces et sociétés à fortes contraintes », février 2005, 81 p.

Documents propres au partenariat Munich-Harare :

Bericht über die Reise einer Arbeitsdelegation der Landeshauptstadt München nach Harare/Zimbabwe vom 3. Dezember bis 10. Dezember 1995, München, 1995, 25 p.

Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Oktober 1988, 28 octobre 1988, 3 p.

Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1. Dezember 1994: Rio- Folgeprozess in der Entwicklungszusammenarbeit, 1er décembre 1994, 1 p.

Beschluss der Verwaltungs- und Personalausschusses vom 22. März 1995, München, 1995, 5 p.

AUGUSTIN, Ernst, « Bei den Menschen, die noch glauben, dass Lesen hilft», *Süddeutsche Zeitung*, 17.08.1996.

KEMPF, Thomas, *Städtepartnerschaft und Bürgerbeteiligung – Workshop für VertreterInnen der Zivilgesellschaft aus München und Harare – Aufenthalt vom 25.-30.10.2001 in Harare/Zimbabwe – Reisebericht*, Nord-Süd-Forum, Munich, 2001, 33 p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, *Die Partnerschaft Urkunde zwischen München und Harare*, 1^{er} avril 1996, 1. p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, *Kriterien für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit der Landeshauptstadt München*, Munich, décembre 2003, 1 p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, *Einrichtung einer Stelle für internationale Angelegenheiten, Verwaltungs- und Personalausschusses vom 15.07.2008*, Munich, juillet 2008, 6 p.

LUX-KLIESCH, Brigitte, *Bericht über die Kontakte zu Nichtregierungs-Organisationen vom 3. Bis 11.12.1995 in Münchens Partnerstadt Harare/Zimbabwe*, München, 1995, 4 p.

ROSE, Joseph, MLILO, Fundo, MÖGELE, Bastian, *Project Evaluation*, München, 2006, 20 p.

NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Satzung des Nord-Süd-Forums München e.V.*, München, 1992, 3 p.

NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Organigramm des Nord-Süd-Forums München e.V.*, München, 2005, 1 p.

NORD-SÜD-FORUM MÜNCHEN, *Harare-München, eine Städtepartnerschaft*, München, juillet 2008, 19 p.

Sites Internet :

RAFFOUL, Michel, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation, La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale », *Le Monde diplomatique*, juillet 2000 :

www.monde-diplomatique.fr/2000/07/RAFFOUL/14031

CAD (Comité d'aide au développement), *Examen des politiques et programmes de l'Allemagne en matière de coopération au développement*, 2005 :

www.oecd.org/document/10/0,3343,fr_2649_34603_35879114_1_1_1_1,00.html

Cités Unies France :

www.cites-unies-france.org/spip.php?rubrique16

CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe), *Champ d'activité « Coopération Nord-Sud »* :

www.ccre.org/champs_activites_liste_news.htm?ID=3129

Section allemande du Conseil des communes et régions d'Europe, « Kommunale Entwicklungszusammenarbeit » :

www.rgre.de/komm_entw_zusarbeit/index.htm

CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) :

Statuts de l'organisation :

<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=FR&ID=6>

« City Development Strategies » :

www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=FR&ID=300

Cities Alliance :

www.citiesalliance.org/about-ca/about-ca.html

CNCD (Commission nationale de la coopération décentralisée), définition française de la « coopération décentralisée » :

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=140&lv=2&aid=213>

HABITAT II (Deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains) :

www.un.org/Conferences/habitat/fr-press/3/habist6.htm

« Servicestelle Kommunen in der Einen Welt », principes de renforcement des partenariats communaux :

www.service-eine-welt.de/partnerschaften/partnerschaften-start.html

Inwent, départements et programmes :

www.inwent.org/portal/internationale_zusammenarbeit/index.php.de

ASA-Programm :

www.asa-programm.de/fr/index.html

München für Harare e.V., « So können Sie spenden » :

<http://www.muenchen-fuer-harare.de/engagement.html#geld>

Nord-Süd-Forum/HaMuPa, les trois piliers du partenariat :

www.nordsuedforum.de/hamupa/hamupahintergrund/3saeulen.shtml

Nord-Süd-Forum, système de dons/« Spenden » :

www.nordsuedforum.de/nosfo/verein/spenden

Annexe 1 : Décision des Premiers Ministres des *Länder* allemands – 1^{er} décembre 1994

Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1. Dezember 1994: Rio-Folgeprozess in der Entwicklungszusammenarbeit

Mit ihrem Beschluss vom 28. Oktober 1988 haben die Regierungschefs der Länder erneut die Bereitschaft unterstrichen, ihren Beitrag zur Lösung aktueller Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses zu leisten und dabei zugleich die Beschlüsse vom 03./04. Mai 1962 und 26.-28. Oktober 1977 bekräftigt. Sie sehen darin auch weiterhin eine geeignete Grundlage, auf der sich die Entwicklungszusammenarbeit der Länder vollziehen kann.

Die Regierungschefs der Länder unterstreichen die Bedeutung des Rio-Folgeprozesses für die Länder und werden ihn im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nachdrücklich unterstützen.

Sie sehen in den Ergebnissen der Rio-Konferenz eine deutliche Unterstützung ihrer eigenen Position, die darauf gerichtet ist, an dem notwendigen Veränderungsprozess nicht nur die Partner im Süden, sondern vor allem auch die Menschen im eigenen Land intensiv und auf allen Ebenen zu beteiligen. Ohne Mitgestaltung durch die Bevölkerung und ohne Transparenz der notwendigen Veränderungsprozesse werden diese nicht umgesetzt werden können, weder im Norden noch im Süden. Durch die "Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung" werden die zukünftigen Entwicklungsziele in Grundsätzen definiert und die politischen Prioritäten und zuständigen Strukturen in der sog. Agenda 21 präzisiert. Der bei der Rio-Konferenz vereinbarte gemeinsame Entwicklungsprozess verlangt die Bereitschaft zu einer partnerschaftlichen Entwicklung jeweils angepasster tragfähiger umwelt- und sozial gerechter Modelle für das zukünftige Zusammenleben der Menschen auf diesem Planeten. Entwicklungszusammenarbeit muss deshalb Querschnittsaufgabe werden und die Kohärenz der zentralen Politikfelder anstreben.

Die Regierungschefs der Länder wollen diesen innovativen Impuls nach Kräften unterstützen und damit ihren Beitrag zugunsten einer nachhaltigen, sozial gerechten Entwicklung in der Einen Welt leisten.

Die Regierungschefs der Länder bieten ihre Kooperation im Rio-Folgeprozess an und erwarten von der Bundesregierung, dass sie ihrerseits den notwendigen Umsetzungsprozess nach Rio fördert und insbesondere bei der Berichterstattung Deutschlands gegenüber der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) alles in ihren Kräften Stehende tut, um Länder, Kommunen, gesellschaftliche Gruppen einschließlich Nicht-Regierungs-Organisationen aktiv an diesem Prozess zu beteiligen.

Annexe 2 : Signature de la convention de partenariat entre Munich et Harare



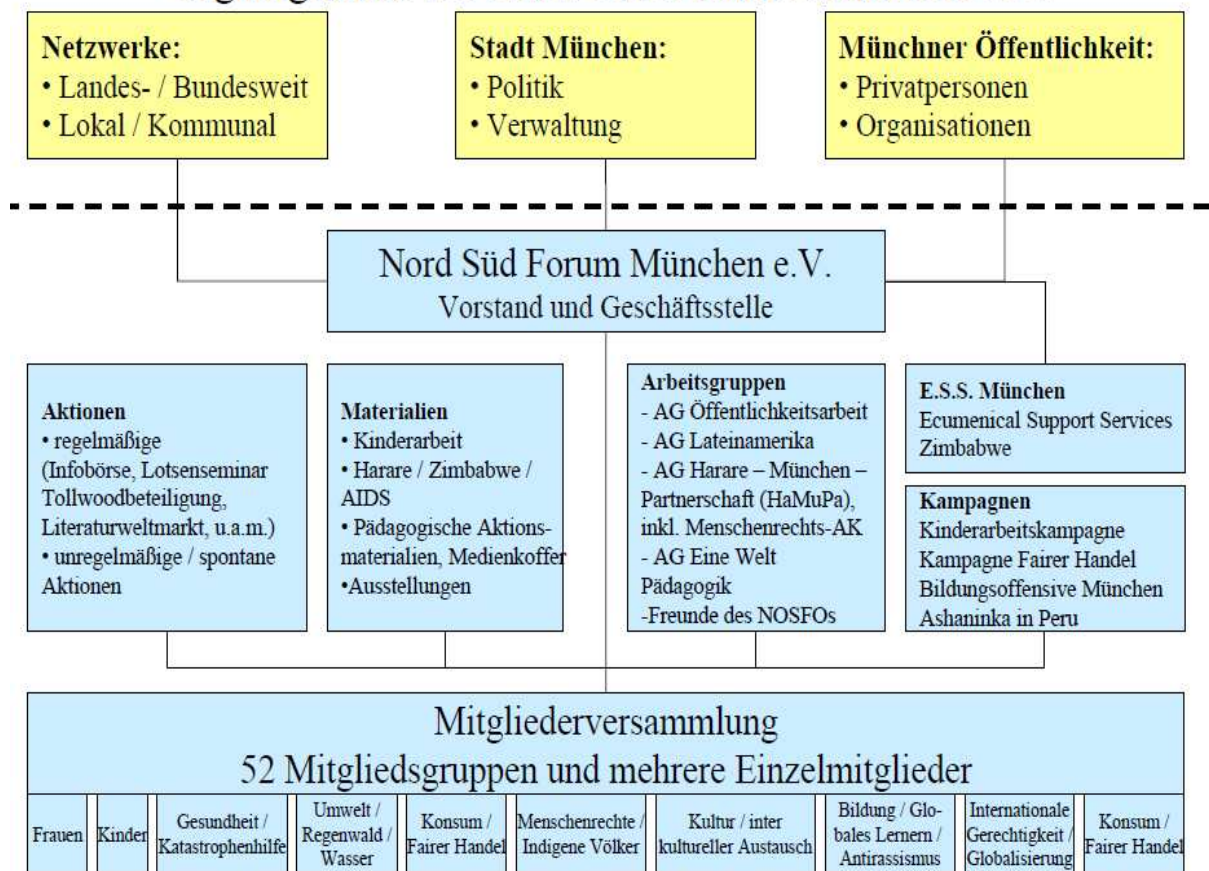
(Source : Ville de Munich)



(Source : <http://www.geocities.com/Yosemite/1255/harare2.html>)

Annexe 3 : Organigramme du Nord-Süd-Forum München e.V.

Organigramm des Nord Süd Forums München e.V.



Stand: Dezember 2005

Annexe 4 : Liste de critères établis par la ville de Munich pour sa coopération au développement

Kriterien für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit der Landeshauptstadt München

Besondere Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit mit Harare aufgrund der aktuellen Situation

Stand 10. Dezember 2003

- Kooperationen mit der Stadtverwaltung Harare finden derzeit nicht statt. Dem steht nicht entgegen, dass die zuständigen Referate auch jetzt schon Kooperationen vorbereiten, um im Fall einer Besserung der Lage in Harare schnell aktiv werden zu können.
- Die Fortführung und die Intensivierung von Kooperationen mit Nichtregierungsorganisationen in Harare ist erwünscht. Sie setzt voraus, dass deren Zielsetzung demokratischen Prinzipien und den international anerkannten Menschenrechten entspricht und dass die Struktur des Partners Gewähr für eine zuverlässige und nachhaltige Zusammenarbeit bietet. Insbesondere sollen Kooperationen mit Bürgergruppen angestrebt werden, die in Selbsthilfe an der Behebung der dringlichsten Infrastrukturprobleme arbeiten.
- Ausdrücklich erwünscht sind auch Maßnahmen, die dazu dienen, die demokratisch orientierten Stadträte in Harare und die Bürger, die sich in Harare für Demokratie auf kommunaler Ebene engagieren, zu stärken.
- Es muss ausgeschlossen sein, dass Projekte im Rahmen der Städtepartnerschaft zur politischen Profilierung des derzeit herrschenden Regimes genutzt werden können.
- Eine Einbindung internationaler oder deutscher Entwicklungsorganisationen in die Projektarbeit ist grundsätzlich anzustreben. Zur Einschätzung neuer Projektpartner ist vorab eine Stellungnahme von in Harare ansässigen deutschen Entwicklungsorganisationen einzuholen (z.B. die deutschen politischen Stiftungen, GTZ, Misereor). Auch eine Beratung mit dem Münchner Nord-Süd-Forum wird empfohlen.

Die allgemeinen Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit, Stand 24.10.01, haben weiterhin Gültigkeit.

Annexe 5 : Création d'un service des affaires internationales à Munich

Telefon 233 – 92 478
Telefax 233 – 26 505

3. Bürgermeister

Einrichtung einer Stelle für internationale Angelegenheiten

Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 00403

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 15.07.08 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangssituation

Die Landeshauptstadt München ist heute in vielfältiger Weise mit zahlreichen Themen und Fragestellungen internationaler Dimension befasst, z.B. bei den europäischen Angelegenheiten, bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, bei den Städtepartnerschaften, über die Mitarbeit in internationalen Gremien (z.B. UN Habitat, Eurocities, ICLEI), bei der Beteiligung an internationalen Kampagnen (z.B. Menschenrechts-Charta, Millenniumsziele, Welthungerhilfe-Partnerschaft), im Rahmen des internationalen Kulturaustausches, bei Austauschprogrammen von Schülerinnen und Schülern, bei Schulpartnerschaften u.ä.

Dabei hat vor allem die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen. In der Agenda 21 – dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen - wird die internationale kommunale Zusammenarbeit als wichtiges Instrument nachhaltiger Entwicklung ausdrücklich empfohlen. Diese Einschätzung teilt auch die Bundesregierung. So hat diese nach der unvorstellbaren Tsunami-Katastrophe die Kommunen gezielt aufgerufen, Hilfe durch Entwicklungspartnerschaften zu leisten. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stellt den Kommunen inzwischen sogar eine eigene Beratungsstelle für kommunale Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung, die „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ (InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH). Ziel ist, dass die Kommunen in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ihrer Stadtgesellschaften (wie Kirchen, Unternehmen, NGOs, Institutionen) Problemstellungen in Entwicklungs- und Schwellenländern aufgreifen und Entwicklungshemmnisse mildern. Kommunales Know-how wird auch von den staatlichen und internationalen Entwicklungsorganisationen sehr geschätzt und gerne in Anspruch genommen.

Im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist die Stadtverwaltung München bisher vor allem mit den Städtepartnerschaften mit Harare und Kiew aktiv, mit Projekten der Flüchtlings-Rückkehrhilfe, im Rahmen der Katastrophenhilfe (z.B. „München hilft Batticaloa“) sowie mit einzelnen Projektpartnerschaften (z.B. die Partnerschaft mit den Ashaninka in Peru im Rahmen des „Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder/Alianza del Clima e.V.“).