

Décentralisation et Coopération décentralisée : analyse du cas de la collectivité territoriale de Saint-Martin.

Saint-Martin bien que devenue Collectivité d'Outre Mer (COM) sur le fondement de l'article 74 de la Constitution depuis juillet 2007, reste néanmoins une collectivité territoriale décentralisée de la République française. Ce statut est un statut ambitieux et parfois fragile. Ambitieux, parce que la décentralisation est envisagée comme une priorité politique de premier ordre, impliquant un réel transfert de pouvoirs, de responsabilités et de moyens financiers à des autorités locales démocratiquement élues, pouvant jouer un rôle moteur dans la promotion d'un développement local durable. Fragile, parce que la réussite du processus dépend de toute une série de facteurs, tels que la participation de tous les acteurs concernés, la disponibilité de ressources humaines et financières, l'enracinement d'une pratique démocratique dans la gestion du développement local, le renforcement des capacités, etc.

Dans un contexte d'action de coopération et dans le cadre nouveau qu'est celui d'une collectivité d'outre mer (COM), la décentralisation devrait interpeller tous les bailleurs de fonds, tant au plan international, national que local, à revoir tant le contenu que les procédures d'acheminement de leur assistance éventuelle. Les acteurs traditionnels évoluant sur le terrain sont également invités à composer avec la nouvelle collectivité de Saint-Martin avec des compétences autres et plus amples que celles de son statut précédent et à développer des synergies entre leurs appuis à la base et le processus de décentralisation.

Dans ce contexte, on peut innover dans « les modes de faire » par le biais de l'approche de la coopération décentralisée. Les principes directeurs de cette démarche (c'est-à-dire la participation active de toutes les familles d'acteurs ; la recherche de nouveaux partenariats public-privé ; la délégation de responsabilités de gestion ; le choix d'une approche « processus » et la priorité donnée au renforcement des capacités) sont parfaitement adaptés aux exigences d'un appui stratégique au processus de décentralisation et pourquoi pas à celui d'une collectivité territoriale dotée d'une certaine autonomie sur le fondement de l'article 74 de la constitution.

Les consultations sur le terrain montrent toutefois que le potentiel de la démarche de coopération décentralisée en appui au processus de décentralisation demeure largement sous-utilisé à Saint-Martin. Il n'existe pas encore de véritable programme de coopération décentralisée et les autres formes d'appuis financiers de l'UE par le FED ou le FEDER ou les lignes budgétaires ne s'articulent pas encore très bien avec la nouvelle donne de la

décentralisation dans son Acte II ou dans son Acte III et avec l'émergence des collectivités territoriales comme acteurs du développement local.

Une évolution semble cependant en cours. On pressent des changements d'attitude, de stratégies et de méthodes d'intervention qui se manifestent parmi les différents acteurs sur le terrain et qui devraient assurer une meilleure articulation entre décentralisation et développement local.

Introduction

Au cours des dernières années, plusieurs États européens ont initié un processus de décentralisation politique et administrative visant à rapprocher le développement des citoyens tout en redéfinissant le rôle de l'État. Ce dernier, au lieu de contrôler, doit jouer un rôle de partenaire et faciliter les tâches des autorités locales et du marché dans la prestation de services essentiels aux citoyens. Ce processus de décentralisation représente donc un grand potentiel en termes de développement, mais il convient toutefois d'être conscient de la grande complexité et fragilité de la décentralisation.

Les bailleurs de fonds également se retrouvent devant de nouveaux défis. Ils sont en effet amenés à reconsidérer tant le contenu de leur aide que les procédures d'acheminement de cette assistance. Il s'agit donc d'élaborer très rapidement une stratégie globale vis-à-vis des processus de décentralisation, et de faire des choix clairs conformes aux contraintes et réalités locales mais également au statut nouveau de la COM de Saint-Martin.

Pour l'Union européenne, il va falloir aboutir à l'établissement d'une convention dont les clauses permettront de fournir un soutien stratégique en utilisant l'approche de la coopération décentralisée en vue d'impliquer directement une grande variété d'acteurs sociaux et économiques dans l'établissement et la mise en œuvre de programmes de développement. Le potentiel offert par cette approche reste largement inexploité, indiquant une interaction limitée entre la décentralisation et la coopération décentralisée.

Saint-Martin choisira-t-il d'innover avec son nouveau statut de COM ?

Dans ce contexte, le Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM, European Centre for Development Policy Management) et la Commission européenne devraient être invités à initier une étude comparative pratique à court terme qui explorera les possibilités d'améliorer le soutien de l'Union européenne à la décentralisation (grâce aux expériences des différents acteurs au processus de décentralisation) à Saint Martin.

Nous nous proposons d'effectuer un état des lieux du processus de décentralisation à Saint-Martin et, en même temps, examiner les tâches qui restent à accomplir. Cet état des lieux présentera le concept de coopération décentralisée et sa signification concrète à Saint-Martin. Il essaiera de traiter les enjeux de la décentralisation et de la coopération décentralisée pour les différents acteurs et partenaires, notamment leurs priorités et leurs stratégies, mais également les points forts et les points faibles ou les opportunités et les résistances observées. Il analysera les possibilités d'appui à la décentralisation et à la coopération décentralisée par l'Union européenne dans le cadre de ses programmes de développement.

En conclusion il essaiera de mettre en évidence quelques options stratégiques et opérationnelles de soutien de l'Union européenne au processus de décentralisation et de la coopération décentralisée dans une application pragmatique à la COM de Saint-Martin

La décentralisation à Saint-Martin

Le processus

Le processus de décentralisation envisagé et annoncé depuis 1982, comme partout ailleurs en France, n'a jamais vraiment trouvé d'application pratique à proprement parler durant la période où Saint-Martin était une commune du Département de Guadeloupe et ce, pour des raisons se rapportant toutes à la crainte des conséquences politiques d'une véritable décentralisation tant par le pouvoir régional ou départemental que par le Gouvernement central.

Certes, de temps à autres, le problème était remis sur le tapis, donnant lieu, au mieux, à quelques actes de déconcentration, ou à une décentralisation technique portant sur certains services publics.

A Saint-Martin, la décentralisation est alors devenue une revendication de la population, exprimée à maintes reprises et traduite par de nombreuses délibérations des conseils municipaux. La situation mise en exergue à Saint Martin n'a fait que souligner encore plus la nécessité de décentraliser pour pouvoir organiser un développement équitable et pour mettre en place une collectivité locale dotée d'une autonomie administrative fixée par la loi.

- Cette décentralisation, conçue en fonction de la réalité saint-martinoise, devient très vite une exigence selon laquelle l'administration décentralisée est mieux à même de promouvoir le développement local. Elle se concrétise en 2003 par un vote de la population en faveur d'une évolution institutionnelle sur le fondement de l'article 74 nouveau de la constitution française et ce, afin que Saint-Martin devienne une Collectivité d'Outre Mer (COM) dotée de l'autonomie.

A Saint Martin, la décentralisation doit être comprise comme un véritable processus impliquant un réel transfert de pouvoirs, de responsabilités et de moyens financiers à des autorités locales démocratiquement élues et soumises au contrôle démocratique. Cette décentralisation est le point d'ancrage d'une approche qui part de la base à l'opposé d'une simple déconcentration de fonctions de l'État central.

La Décentralisation doit être comprise comme un enjeu d'efficacité pour la gestion et le développement du territoire, permettant une vraie capacité d'adaptation de la société française à Saint-Martin à un univers international, économique et technologique, en transformation rapide. Saint-Martin doit trouver sa place dans la Caraïbe et dans la construction régionale de la Grande Caraïbe. Il ne pouvait être question de gérer plus longtemps selon un modèle hyper concentré et centralisé, avec un monopole administratif de l'appareil d'état qui édictait des directives pour mettre en œuvre les politiques nationales sur le territoire. Ce modèle de fonctionnement organisationnel était extraordinairement lent et lourd, coûteux en rigidité bureaucratique et en inertie, incapable d'adaptation aux diversités du territoire. Il n'était pas en mesure de mobiliser les énergies de la société. Le constat d'un modèle archaïque et désuet était fait depuis longtemps.

La décentralisation à Saint-Martin doit être comprise comme un enjeu démocratique dans la mesure où le modèle de relations entre l'appareil d'Etat central et les acteurs locaux de

Saint-Martin était féodal, avec un monopole de l'argent, de la compétence et de la décision aux mains de l'appareil de l'état, un système de tutelle et de contrôle de légalité des décisions en principe a priori qui se transformait souvent en contrôle d'opportunité. On est dans un état de sous-développement caractérisé de la collectivité territoriale, qui montre de toute évidence une grave carence de démocratie.

A Saint-Martin, la décentralisation doit être perçue comme un enjeu culturel et civique où les habitants ne sont pas tout simplement transformés en consommateurs du bien public construit par l'appareil d'état.

L'animation du processus

Mais la « réforme » n'a pas suivi. La loi organique dans ses dispositions fait des propositions timides qui une fois de plus ne répondent pas véritablement aux aspirations de la population et aux potentialités véritables de la COM par rapport à la question de la décentralisation ni non plus à celui de la proximité et/ou de la coopération forcée avec Sint Maarten et démontrent le degré de réticence de l'Etat central par rapport à cette question mais également par rapport aux potentiels de ce territoire dans l'environnement économique, politique, sociologique, culturel caribéen. La loi organique prévoit des mesures qui laissent des latitudes restreintes. Le gouvernement semble avoir hésité à aller dans le sens de compétences mieux articulées alors qu'il affirme sa volonté d'attribuer aux régions un rôle de leader en matière économique.

La décentralisation se veut « désuniformisation », mais les moyens d'y arriver ne sont pas pourvus et les velléités de la COM de St Martin ne sont pas accompagnées.

L'objectif général de ladite réforme aurait dû être de contribuer à la mise en place des nouveaux cadres administratifs. Aujourd'hui, force est de constater que rien n'a changé sinon l'appellation nouvelle de Collectivité d'Outre Mer (COM).

Au titre des questions institutionnelles, les réalisations peuvent laisser à désirer. On ne sent pas de lancement d'une nouvelle politique de décentralisation.

La progressivité du processus de décentralisation

Aujourd'hui, il existe une collectivité nouvelle sur le fondement de l'article 74 de la constitution. La Collectivité d'Outre Mer (COM) de Saint-Martin. Cette nouvelle collectivité est confrontée à des problèmes de culture politique et administrative, de financement, de compétences.

Dans le cadre de l'installation, du démarrage et surtout du fonctionnement de cette COM, il aurait été nécessaire :

- d'identifier les actions prioritaires à accomplir et à assurer le démarrage de la COM dans de bonnes conditions ;
- d'élaborer les outils de fonctionnement indispensables à leur démarrage.

À cette fin, on pourrait imaginer la mise en place des actions suivantes :

- Un programme spécial de formation, s'adressant aux élus locaux, agents territoriaux qui aurait permis de former les nouveaux élus aussitôt après leur élection et les agents territoriaux à l'exercice des nouvelles compétences de la collectivité territoriale.
- Un programme de mise en place et de formation d'un vivier de compétences pour faciliter le recrutement de personnels d'encadrement qualifiés.
- Un projet portant sur les conditions de reconnaissance des villages, des bourgs ou des quartiers.
- Un mécanisme de collecte des taxes et impôts, portant sur les procédures de recouvrement et les relations fonctionnelles y afférentes entre le président de la COM, le percepteur et le représentant de l'Etat sur le territoire.
- Un projet de texte qui formalise l'établissement des perceptions actuelles en perceptions de la COM.
- Un recensement exhaustif des bâtiments avec l'objectif de déterminer ceux pouvant être utilisés par la COM au moment de son démarrage.
- Etc.

La COM a été constituée, ses organes de gestion sont mis en place mais les principaux textes constitutifs du cadre légal d'une nouvelle « décentralisation » ne sont ni pensés, ni proposés. Il existe bien une loi organique, mais une analyse de ce document permet rapidement de constater qu'il n'a pas été pensé par rapport à un projet précis. Cette loi organique, sur bien des points, n'est qu'un alignement systématique sur d'autres textes pensés pour l'ensemble des autres territoires de la République et non par rapport à des spécificités qui pourraient être propres à la COM.

Cependant le problème d'appui à la COM, celui de la pérennité du financement des investissements de la COM et la question d'une institution spécifique du financement de ces investissements, continue de se poser avec acuité. Il est assez surprenant que ne se soit jamais manifesté le besoin de donner de vraies réponses à ces préoccupations et de définir les instruments et contours d'une politique nationale d'appui à cette collectivité tout à fait nouvelle qu'est la Collectivité d'Outre mer (COM), dont les rouages, le fonctionnement, les contours, les préoccupations sont encore très mal connus, tant de l'Etat central que de la COM elle-même.

Sur les préconisations de l'Acte III de la décentralisation, on pourrait imaginer la mise en place d'un « panel de la décentralisation » qui constitue un cadre de concertation avec des partenaires (bailleurs de fonds). En effet, en plus des acteurs traditionnels évoluant sur le terrain, le monde du développement local doit désormais composer avec la présence de nouveaux partenaires : le conseil territorial et le président dont les compétences ne sont, selon les dispositions de la Loi organique, en rien comparables à celles de l'exécutif communal et de son assemblée, le conseil municipal. Dans le contexte nouveau de la COM, on peut imaginer que les acteurs de développement sur le terrain devront progressivement adapter leurs pratiques aux grandes orientations d'une politique générale clairement énoncée et correspondant aux ambitions de la nouvelle collectivité territoriale de Saint-Martin en fonction de ses nouvelles prérogatives.

Ce nouveau programme de décentralisation viserait à l'approfondissement du processus démocratique tout en adaptant le rôle et l'organisation de l'État aux objectifs d'exigence de l'émergence d'une démocratie locale et d'un nouveau cadre de promotion du développement à partir des préoccupations et savoir-faire de la population saint-martinoise.

La décentralisation, en tant que réforme de société, ferait par conséquent intervenir tous les acteurs politiques, économiques et sociaux et en particulier les administrations, dont les compétences et le rôle seraient modifiés par la réforme.

Dès lors, on serait en droit de se poser la question suivante : quel est le degré de préparation des pouvoirs publics au processus de décentralisation ?

Les liens potentiels avec la décentralisation

L'origine et les finalités de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée n'est pas tant un nouvel instrument ou thème d'action de la coopération au développement, qu'une manière différente de concevoir et de pratiquer celle-ci. L'objectif de la coopération décentralisée est, avant tout, d'assurer un « meilleur » développement, par une plus grande prise en compte des besoins et priorités exprimés par la population ; elle vise ainsi à renforcer le rôle et la place de la société civile dans les processus de développement. Elle consiste à associer et à faire collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs économiques et sociaux potentiels.

Les partenaires nouveaux et les formes d'actions variées ne constitueront toutefois pas la seule différence pour les gestionnaires de l'aide : plutôt que sur des règlements ou des procédures spécifiques, la coopération décentralisée s'appuiera sur des principes de base favorisant l'ouverture, le dialogue, la concertation, les modes d'expression et de fonctionnement démocratiques, la participation des acteurs et, à terme, un développement plus équitable.

Il est aujourd'hui communément admis que la participation des acteurs décentralisés est une condition essentielle pour atteindre un développement durable, en renforçant les capacités des populations à la base afin qu'elles puissent influencer les politiques et générer des changements dans la société. Ainsi le concept de la coopération décentralisée peut s'appliquer en tant qu'approche globale de la coopération au développement et devra autant que possible se traduire par l'implication des organisations de la société civile et des pouvoirs locaux dans l'élaboration des programmations indicatives du FED ou du FEDER.

La coopération décentralisée pourra donc faire l'objet de programmes spécifiques, soit être utilisée comme méthode dans des programmes existants ou à mettre en œuvre, soit encore bénéficier d'une enveloppe réservée au sein du programme indicatif à l'appui d'initiatives d'acteurs décentralisés.

Dans ce cadre, deux cas de figure types pour les programmes de coopération décentralisée se présentent :

- a) soit un programme dont l'initiative revient le plus possible aux populations et acteurs décentralisés ; c'est le cas de programmes « ascendants » quand les acteurs décentralisés sont capables de se coordonner et de proposer un programme aux bailleurs de fonds. Il peut s'agir d'un schéma de réalisations, adapté en conséquence, ou de programmes « ad hoc » de coopération décentralisée.
- b) Le deuxième type de programme suit plutôt le schéma habituel des programmes FED ou FEDER, c'est-à-dire aux objectifs et moyens prédéfinis et si possible conçus et préparés par des acteurs décentralisés présentant l'envergure requise.

Définition du cadre de la coopération entre Saint-Martin et la Communauté européenne.

L'objectif général de la coopération entre Saint-Martin et la Communauté européenne serait de « contribuer à la relance de l'économie par un appui à certains secteurs clés de développement ». Un tel programme pourrait s'insérer dans un cadre de stratégie globale de développement institutionnel qui prévoirait par la même occasion un désengagement progressif de l'État mettant l'accent sur la décentralisation, élément essentiel pour la réussite du processus de consolidation du nouveau statut de COM de la collectivité territoriale de Saint-Martin. L'objectif recherché est de transformer la nouvelle collectivité en un véritable acteur du développement local. Cela exige, d'une part, le renforcement de ses capacités de gestion et de planification, d'autre part, le renforcement des institutions responsables de la décentralisation.

Un contrat d'objectifs serait alors signé entre la COM et la Communauté européenne, sorte de protocole financier par le moyen duquel l'aide de la Communauté soutiendrait la politique de décentralisation en cohérence avec les financements prévus au budget de la COM par le biais d'actions telles :

- financement d'actions de formation du personnel, d'études ; appuis financiers à l'information et à la communication, à la logistique d'installation, etc.;
- appui institutionnel aux instances décentralisées et aux institutions qui leur sont liées (Conseil économique, social et culturel - CESC), en mettant à leur disposition des moyens financiers leur permettant de remplir leurs nouvelles fonctions ;
- appuis financiers au démarrage, aux programmes d'investissements (sociaux et économiques) de la collectivité territoriale et éventuellement à son budget de fonctionnement.

Ce serait une façon d'imaginer de la part du FED ou FEDER une contribution au service d'un développement participatif.

Depuis 1982, quels sont les résultats dans le domaine de la coopération décentralisée à Saint-Martin ?

En général, il est estimé que l'appropriation par la population n'est pas satisfaisante ; il faudrait imaginer un programme pour les micro réalisations dotée d'une grande souplesse

d'intervention, d'un véritable dispositif de suivi-évaluation et capable d'apporter son appui aux acteurs locaux et aux bénéficiaires d'aides.

Les résultats de la mise en place d'une coopération décentralisée à Saint-Martin renforçant le rôle et la place de la société civile dans le processus de développement, restent limités jusqu'ici. Il n'existe pas de programme de « coopération décentralisée ». La raison principale étant que la « coopération décentralisée » n'est toujours pas vue comme une nouvelle approche au développement en général. Et pourtant, la coopération décentralisée, dans le cas de St Martin, est un enjeu majeur de développement.

Grâce à la décentralisation, le droit français des collectivités territoriales nous offre la possibilité de lancer notre coopération avec Sint Maarten, en toute légalité, à l'initiative des élus locaux et sous leur autorité exclusive.

La coopération internationale « décentralisée », comme son nom l'indique, permet en effet de conclure avec des autorités locales étrangères des accords de coopération directement négociés et gérés au niveau décentralisé, sans passer par le canal des services de l'État.

Cette réforme, d'une portée théorique et pratique considérable, élargit jusqu'à l'international le champ des compétences légales de la COM. Elle se traduit par diverses dispositions juridiques dont nous rappellerons ci-après celles qui intéressent plus précisément Saint-Martin.

Le régime juridique des relations entre collectivités territoriales françaises et étrangères repose désormais sur les articles L.1112-1 à L.1112-7 du code général des collectivités territoriales (article 131-1 et suivants de la loi n° 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République).

La loi ne définit pas l'objet de cette coopération décentralisée.

Toutefois les conventions passées par la COM avec ses homologues étrangères ne peuvent être conclues que « dans les limites de ses compétences ». L'action extérieure de la COM est le prolongement, à l'étranger, de son action intérieure. Elle s'inscrit dans les attributions prévues par les textes ou par la clause générale de compétence de chaque type de collectivité. Les conventions ne peuvent donc pas porter sur des compétences strictement étatiques (par exemple la défense ou les questions militaires).

Le contenu juridique des conventions doit être avec « *le respect des engagements internationaux de la France* ». La COM de Saint-Martin, collectivité territoriale française, ne pourra pas conclure de convention avec une homologue étrangère appartenant à un pays avec lequel la France aurait, par exemple, rompu ses relations diplomatiques.

Hormis les limites de principe qui précèdent, le champ de la coopération est largement ouvert. Il comprend notamment les modalités antérieures des accords de jumelage (échanges amicaux, scolaires, sportifs, culturels...). Il inclut la coopération avec des collectivités du tiers-monde, dans un but humanitaire ou d'assistance technique au développement. Il inclut également la coopération transfrontalière qui était déjà vivace

avant 1992 (notamment avec l'Allemagne, la Suisse et l'Italie). Il peut comprendre toute autre forme de coopération administrative, technique, économique, sociale et culturelle.

Ainsi, toutes les questions relatives à l'augmentation spectaculaire de la population, le renforcement des échanges économiques et humains avec l'environnement régional et international, l'administration et l'aménagement du territoire, l'aménagement du littoral, la circulation et les transports terrestres, le développement économique, le développement de l'activité touristique, l'urbanisation, la protection du patrimoine bâti ancien, l'alimentation en eau potable, le traitement des eaux usées, l'approvisionnement énergétique, l'élimination des déchets, la protection de l'environnement naturel, la prolifération des véhicules, les différentes formes de pollution, les équipements portuaires et aéroportuaires et leur gestion, pourraient faire l'objet d'accord de coopération entre les autorités locales de Saint-Martin et celles de Sint Maarten.

Cependant, certains domaines, également important du point de vue de la collectivité, mais relevant de la compétence de l'Etat, mériteraient qu'une attention particulière leurs soient données. Les mutations qui ont affectées l'île lors des derniers 20 années, justifieraient que des prérogatives particulières soient données à la collectivité de Saint-Martin dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat ainsi qu'avec la Communauté Européenne et en matière de coopération avec Sint Maarten, afin que les autorités locales, sous le contrôle des représentants locaux de l'Etat, traitent également des questions relatives à l'immigration, l'emploi, l'éducation, la santé, l'action sociale et culturelle, la sécurité des personnes et des biens.

Le droit à l'expérimentation, le droit de la coopération décentralisée restent des dispositions qui devraient, à juste titre, trouver une application dans le cadre Saint-Martinois. Elle permettrait de moderniser l'administration territoriale.

Si l'on veut bien regarder de près le traité de 1648 conclu avec la partie hollandaise sans aucune intervention des autorités étatiques, on constate que Saint-Martin n'a pas encore su tirer parti de cette avancée considérable dans l'élargissement des compétences locales. Bien avant la République, en plein centralisme monarchique, l'accord de 1648 reste le premier accord de coopération décentralisée signé par une collectivité française.

Il est temps d'y remédier. S'il est une collectivité territoriale française qui peut tirer le plus grand profit de la coopération internationale décentralisée, c'est bien Saint-Martin, dont la situation historique et géographique est singulière.

La coopération décentralisée intéresse tout particulièrement les collectivités locales d'outre-mer qui se trouvent en contact direct avec des régions très éloignées de la métropole.

Dans le cas particulier de la COM de Saint-Martin les échanges avec St. Maarten sont naturellement facilités par de multiples facteurs :

- la proximité géographique immédiate (nul besoin de prendre l'avion pour rencontrer nos partenaires)
- l'ancienneté séculaire des relations entre les deux communautés

- l'imbrication des liens et des intérêts entre les deux parties
- la communauté de langage et de culture
- l'identité des problèmes qui se posent à chacune des deux parties
- et bien sûr l'existence de l'accord de 1648.

Les enjeux de la décentralisation et de la coopération décentralisée pour les différents acteurs et partenaires

La décentralisation est un processus complexe, devant se réaliser sur le long terme, ayant une forte composante de renforcement institutionnel à tous les niveaux et nécessitant des approches nouvelles adaptées aux nouvelles réalités du territoire. La finalité restant le développement, il s'agit de renforcer la capacité de tous les acteurs à jouer leurs nouveaux rôles. Certains partenaires devront remodeler entièrement leurs programmes pour l'adapter à l'émergence de la COM. Ce défi est sans doute passionnant mais difficile également.

Par ailleurs, il peut être très difficile d'aboutir à une prise en charge effective au niveau local sans réaliser la *jonction* entre deux mouvements en principe complémentaires mais qui, dans la pratique, se trouvent souvent en porte-à-faux l'un par rapport à l'autre : d'une part, les stratégies de décentralisation « descendante » (de l'État vers la COM, collectivité territoriale); de l'autre, les initiatives ascendantes de prise en charge qui pourraient naître sur le terrain local. Les quartiers, par exemple, pourraient constituer les chevilles ouvrières, le lieu de jonction, entre ces deux mouvements encore désarticulés d'une même réalité et il ne faut ménager aucun effort pour rendre cette jonction effective. Malheureusement il y a beaucoup d'obstacles et/ou de préalables à la réalisation de cette jonction, en particulier la nécessité des changements d'attitude, la nécessité du développement des capacités de tous les partenaires, le manque de cadre institutionnel solide, etc.

La mise en place d'une vraie politique de coopération décentralisée permettrait de créer un lien entre décentralisation et développement local. Les différents financements qui pourraient y être affectés favoriseraient la concertation et l'action conjointe entre les divers acteurs (État, élus locaux, services techniques déconcentrés, organismes représentatifs, etc.) autour de programmes communs à mettre en œuvre au bénéfice et avec la participation active de la population.

Les bailleurs de fonds

La décentralisation est sans doute l'initiative la plus importante entreprise par le gouvernement français depuis la révolution de 1789.

En tant que processus, la décentralisation en France et par conséquent à Saint-Martin interpelle tous les acteurs et principalement les bailleurs de fonds qui, outre leur rôle d'appui institutionnel à l'État, cherchent à se situer face à ce processus pour une meilleure gouvernance et un développement économique durable. Mais qui sont les bailleurs de fonds ? On peut classer les bailleurs de fonds en deux catégories :

1. ceux pour qui un appui institutionnel à la COM peut promouvoir le développement ;
2. ceux qui partent du développement local pour promouvoir la COM.

Les acteurs sur le terrain à Saint-Martin

La décentralisation, a-t-on l'habitude de dire, n'a pas pour finalité la création des collectivités territoriales. Elle est un passage obligé dans le renforcement et la stabilisation du processus démocratique et elle vise à transférer le maximum de pouvoirs et la prise de décision aux citoyens à la périphérie qui est le lieu privilégié d'application du processus de démocratisation, d'exercice des nouveaux pouvoirs locaux et un cadre de cohérence pour tous les intervenants. C'est pour cette raison qu'il est indispensable de s'interroger sur :

- le rôle de la COM, sa responsabilité, les demandes auxquelles elle est et elle sera confrontée, le renforcement de ses capacités de gestion
- la participation des populations et leur intérêt d'adhésion au fait territorial.

La coopération décentralisée ne se limite pas au développement des capacités, mais demande également des attitudes nouvelles, une culture organisationnelle adaptée et une approche participative réelle. La responsabilisation des quartiers passe par la responsabilisation des populations et la création et le maintien des mécanismes de transparence, de contrôle et d'arbitrage nécessaires à la responsabilisation de leurs représentants. Cela implique la mise en œuvre d'une approche participative concrète permettant aux populations de prendre part aux décisions qui les concernent directement, et la justification de l'utilisation des finances publiques.

Les faiblesses de la COM s'analysent en termes de contraintes financières, humaines et institutionnelles.

Contraintes financières. Budgets votés sans rapport avec la demande sociale d'équipements collectifs, faible mobilisation des ressources, investissements sur fonds propres quasi inexistants, tout système d'éligibilité de la COM à des projets reposant sur la mobilisation de fonds de contrepartie aléatoires.

Contraintes humaines. Personnel pléthorique, manque de qualification des agents territoriaux, manque d'expériences de la plupart des élus locaux, absence de circuit formel ou informel d'information des populations.

Contraintes institutionnelles. Déficit structurel de la trésorerie de la COM, budget surévalué, crédit territorial inexistant.

Pour pouvoir acquérir une vision claire du développement local, il est nécessaire de procéder à un vaste programme de formation pour les élus, les agents territoriaux, la société civile ; à une réflexion sur la future gestion du foncier ; à l'identification des dysfonctionnements de la COM. Il est également nécessaire d'améliorer le niveau des conseillers, de pouvoir créer des richesses nouvelles ; de favoriser l'adéquation entre l'analyse politique et le développement local, de procéder à la refonte des finances locales et à une bonne lecture des textes législatifs.

La société civile

A Saint-Martin, les processus de démocratisation et de décentralisation n'ont pas su créer les bases d'une véritable participation communautaire à la gestion territoriale ainsi que celles d'un partenariat propice au développement local. Aussi, est-il besoin de comprendre que la nouvelle donne saint-martinoise va occasionner une meilleure répartition des rôles entre l'État et les autres acteurs du développement.

Par l'intermédiaire de ces acteurs (associations, syndicats, opérateurs privés locaux, prestataires de services, populations, pouvoirs locaux traditionnels), la société civile participe déjà activement au développement local. Cependant, il s'avère nécessaire qu'elle se repositionne à l'aide d'un certain nombre de questions. En effet des thèmes tels que :

- la société civile et la décentralisation
- le rôle et la place de la société civile dans le développement local
- les relations entre société et COM

pourraient faire l'objet de réflexions dans le cadre de cette collaboration nécessaire avec l'institution territoriale.

Les défis pour l'Union européenne à Saint-Martin.

On ne peut pas dans le cas présent parler de la coopération décentralisée en tant que nouvel instrument de la coopération au développement mais force est de constater que l'esprit de cette approche d'un développement participatif, bien que l'on puisse le déduire des textes énonçant les intentions de la décentralisation en France, elle n'est pas pour autant présente, traduite dans des textes d'un programme indicatif pour le territoire de la COM de Saint-Martin.

La décentralisation, par contre, ayant été choisie comme priorité par l'Union européenne dans les actions qu'elle entend soutenir à travers le monde, et le thème de la décentralisation nécessitant un appui à long terme de préférence sur tout le territoire de la COM, il importe de définir les défis qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de développement institutionnel.

En d'autres termes, comment l'UE peut-elle aider à sécuriser la décentralisation à Saint-Martin ?

Les points suivants nous semblent indispensables :

- a.) la formation de tous les acteurs,
- b.) un minimum de moyens financiers pour la collectivité,
- c.) l'existence d'une société civile qui puisse interpeller
- d.) et enfin une évolution réussie dans les nouveaux rôles de chacun (l'État, la tutelle, les élus, l'exécutif territorial, les fonctionnaires locaux, les organisations locales, la population, pour citer les principaux).

Plusieurs atouts seraient susceptibles de faire de la Commission un partenaire clé en appui à la réforme. Ces atouts reposeraient tant sur des apports méthodologiques que financiers.

La ligne budgétaire coopération décentralisée est directement accessible à un vaste éventail d'acteurs décentralisés, en particulier aux collectivités locales. Par ailleurs, un certain nombre de lignes budgétaires spécifiques, sans être pour autant nommément dédiées à la coopération décentralisée, peuvent contribuer indirectement à ses objectifs, par exemple les lignes appuyant des actions en faveur des droits de l'homme, des actions de réhabilitation et de reconstruction, et enfin d'éventuelles lignes qui pourraient appuyer des initiatives menées par des ONG que l'on inviterait ou inciterait à s'installer sur le territoire.

Un appui aux structures chargées de la coordination et de la mise en œuvre de la décentralisation

Il existe certainement un besoin d'appuyer toute initiative de réflexion ou de concertation entre acteurs de la décentralisation dans un but de renforcer le processus. Au niveau de chaque quartier, on pourrait imaginer prévoir un « réseau de développement » comprenant le quartier, les associations locales, la société civile, éventuellement une ONG.

Il serait également très intéressant d'appuyer une stratégie ou un programme de communication entre les quartiers, les élus et les administrés durant au moins une période de 5 ans (créant ainsi une irréversibilité). Ces programmes pourront expliquer les actes de gouvernance (transparence) par tous les moyens nécessaires (radio, théâtre, dessins animés, brochures simples).

Un appui institutionnel aux instances décentralisées et aux institutions qui leur sont liées

Le point le plus important à soutenir est sans doute un vaste programme de formation de plusieurs années (au moins 5 ans, la durée du premier mandat) destiné aux élus et agents territoriaux, aux agents de tutelle, au directeur général des services et directeurs généraux adjoints. Cette formation devrait permettre une approche pluridirectionnelle.

Les quartiers de Saint-Martin ont également besoin d'une organisation forte afin de leur permettre une meilleure représentation et une défense de leurs intérêts. La formation des mandataires des quartiers devra être reprise dans quelques années lors du renouvellement jusqu'à ce que cette fonction entre dans les mœurs locales à Saint-Martin.

Un problème particulier existe au niveau de la traduction dans les différentes langues parlées sur l'ensemble de ce territoire.

Un appui financier aux programmes d'investissement des quartiers et éventuellement à leurs budgets de fonctionnement respectifs.

(...)

La mobilisation des ressources financières locales pourrait être plus facile du moment que les populations, à travers des actions de coopération décentralisée, comprennent mieux et

participent activement au processus de décision des investissements dans le quartier en faveur des priorités fixées par les populations des quartiers.

On pourrait aussi penser à soutenir toute initiative qui vise la mise en place d'un système de crédit local, sorte de banque mutuelle, expression règlementée des « partner hand » du quartier.

Il est important d'appuyer toute réflexion ou étude qui définisse une force économique minimale nécessaire pour regrouper suffisamment de moyens financiers pour pouvoir développer le quartier sans problèmes. Liée à cette révision nécessaire, reste la question de revoir les textes législatifs et de procéder à la mise en place de mesures qui augmenteront la viabilité financière de ces quartiers.

Un appui aux efforts d'actions conjointes entre partenaires locaux et pouvoirs locaux

Cet appui, qui est lié à l'approche de coopération décentralisée, demande des actions prioritaires dans les domaines d'aide à la société civile par le biais de partenaires locaux ou de partenariats bona fide, de schémas d'aide appuyant les processus de développement et non plus de projets ad hoc, ainsi que la présence d'un personnel spécialisé renforçant les délégations de la CE pour nouer des relations avec des partenaires décentralisés.

L'enjeu est de faire travailler au niveau local l'ensemble des acteurs de façon cohérente, en relation étroite avec les institutions présentes, au service du développement économique et social. Les programmes qui seraient retenus dans de tels contextes pourraient avoir les caractéristiques suivantes :

- les moyens financiers issus du programme sont mobilisés sous forme de fonds dont la programmation est définie à une échelle locale ;
- la décision de financer des réalisations est l'affaire d'une structure locale de concertation qui serait également en charge des procédures et de la médiation (approche de coopération décentralisée) et l'on maintiendrait un système de contrôle par les services de l'Etat sur place.

Ainsi, le choix des infrastructures à financer sera fait à partir d'une liste établie par les conseils de quartiers et le conseil territorial.

Quelques options stratégiques et opérationnelles

Sécuriser la décentralisation, c'est tenir compte des questions essentielles liées à l'histoire, à la culture et aux formes d'organisation sociale et, par conséquent, ne pas se limiter à un exercice juridico-administratif. La décentralisation peut créer un abîme profond entre le territoire légal et le territoire réel. Cette situation renvoie à la question de la place des institutions autonomes ou traditionnelles de gouvernance dans les politiques de décentralisation. Il y a nécessité de bâtir un système viable de compromis et d'accommodations entre pouvoirs « locaux traditionnels » et modernes, ce qui peut poser un certain défi à Saint-Martin.

Un autre problème qui devrait trouver une solution dans un mouvement de décentralisation tient aux tâches laissées par l'État central défaillant au cours des années précédentes (éducation, santé, travaux publics) et qui ont été reprises par la société civile. Mais est-ce leur rôle ? L'État central peut-il décentraliser ses tâches à des instances non étatiques ?

Il existe par ailleurs le risque que naissent des conflits de leadership, de compétence et d'intérêt qui se jouent au détriment du développement local, alors que c'est le but commun de toutes ces initiatives.

On pourrait imaginer qu'une bonne partie des ressources d'investissement mises à disposition des quartiers ne soit pas affectée, afin de laisser le libre choix et l'arbitrage aux acteurs de ces quartiers en fonction de leurs priorités et suivant des règles d'utilisation en cohérence avec les politiques sectorielles arrêtées par la COM. Il est d'ailleurs important que les bailleurs de fonds apprennent à avoir une confiance sans réserve dans les acteurs locaux et adoptent une attitude positive face aux erreurs éventuelles.

Pour permettre que la décentralisation pousse sur un terrain fertile, il est nécessaire d'entreprendre la construction d'une société civile locale dotée d'une conscience de « citoyen territorial ». Cela permettra d'installer une logique de contrôle populaire exercé par des citoyens bien informés. Cette action demande énormément de temps et de moyens. C'est l'occasion également de démontrer que la décentralisation va au-delà d'une simple réforme administrative et qu'elle exige un renouveau de la citoyenneté.

La participation des bénéficiaires aux différentes étapes des actions suppose qu'ils puissent prendre part de manière active au processus, qu'ils maîtrisent la problématique de la conception et de l'exécution des projets, qu'ils prennent des décisions en connaissance de cause. Il est donc primordial de mettre sur pied des programmes dont l'objectif est de permettre d'acquérir les capacités nécessaires pour faire face à ces exigences. L'objectif central et final du développement des capacités est de rendre autonomes les acteurs locaux. Le développement des capacités est donc une stratégie globale et complexe, à long terme, coûteuse en temps et en moyens.

Quelques directives pour lier la coopération décentralisée à la décentralisation :

- suivre une logique « processus », c'est-à-dire formuler des stratégies de renforcement de la décentralisation en créant un environnement favorable à des actions conjointes ;
- engager plusieurs partenaires en même temps pour la formulation et l'exécution des programmes ;
- suivre une approche institutionnelle, par exemple au lieu de créer des équipes de suivi ad hoc s'adresser aux institutions existantes pour assurer ce rôle ;
- développer des systèmes de contrôle transparents ;
- éviter des ressources financières extérieures qui empêchent la mobilisation des ressources financières locales ;
- respecter l'État central : la coopération décentralisée et l'action conjointe ne cherchent pas à affaiblir l'État central qui a un rôle important de facilitateur du développement local ;
- promouvoir une coopération directe entre acteurs homologues.