

ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS

développement urbain et coopération

C 8564

CA C 8564



ISTED

Centre de Documentation et d'Information

" Villes en développement "

Arche de la Défense

92055 Paris la Défense Cedex 04

Tél. : 40.81.21.22

COOPERER

avec

les COLLECTIVITES

LOCALES

ACTES

Journée-Débat organisée par l'ADP

9 SEPTEMBRE 1994

E

R

I

A

M

M

O

S

1

Introduction

à la journée

FABRICE RICHY

3

Première table ronde

• *les coopérants*

FRANÇOIS NOISETTE

17

Deuxième table ronde

• *les projets municipaux*

XAVIER CREPIN

35

Troisième table ronde

• *la coopération décentralisée*

JEAN-MARIE TETART

51

table ronde de **Synthèse**

FABRICE RICHY

59

Liste des participants

INTRODUCTION DE LA JOURNÉE

FABRICE RICHY,
PRÉSIDENT DE L'ADP

Fabrice Richy

Je suis heureux de vous accueillir et je vous remercie d'être venu si nombreux. Je remercie également l'ENPC pour son accueil.

Avant de passer à la journée, quelques mots sur l'ADP, c'est une association de personnes, elle a une double vocation :

- sensibiliser les organismes institutionnels au rôle des villes et donc à l'importance des métiers de la ville dans le développement.
- être un lieu d'échanges et de connaissances d'information des techniques et méthodes de travail sur le champ.

Pour l'ADP, dont l'assemblée générale s'est tenue hier cela se traduit par des actions concrètes. Deux sont prioritaires :

- la revue Villes en Développement dont la large diffusion, en français et en anglais est un outil d'information d'autant plus important car unique pour l'ensemble des milieux professionnels;
- la préparation et le déroulement de cette journée, 11^{ème} du genre, faut-il le signaler, qui est me semble-t-il le seul moment de rencontres et d'échanges pour l'ensemble des acteurs urbains dans le domaine de la coopération.

Participer à l'ADP c'est donc renforcer les capacités du secteur à influencer les politiques et projet de développement.

Avez-vous bien lu le thème de cette année ?
c'est : "coopérer avec les collectivités locales".

Ce n'est pas une question, ni même une interrogation; pas de faut-il coopérer avec les collectivités locales ? , ni de pourquoi ? ... mais tout simplement "coopérer avec les collectivités locales".

Pourquoi cette absence de ponctuation ? rare dans un titre. C'est parce que me semble-t-il les collectivités locales sont maintenant reconnues, par l'ensemble du milieu professionnel, comme un partenaire essentiel des projets de développement urbain. La question qui se pose maintenant n'est donc pas celle du "pourquoi travailler avec les collectivités locales ? " mais du comment ?

Ce titre plutôt "zen", se situe donc plus dans l'ordre du constat, le constat d'un fait acquis, et non pas d'une interrogation, mais d'un constat sur lequel maintenant doit s'engager la réflexion sur les procédures de coopération avec les collectivités locales, les thèmes de travail, les modalités de mise en oeuvre.

Ce travail ne pourra pas se faire sans une reconnaissance politique des institutions locales comme partenaires du développement permettant à l'ensemble de la communauté des bailleurs qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, qu'elle travaille sur prêts ou sur dons, de travailler directement avec les collectivités : prêts concessionnels aux collectivités locales, FAC locaux ... De ce point de vue le travail en cours pour la préparation de la conférence Habitat II à Istanbul et notamment le montage du "sommet des villes" sous l'égide des Nations Unies avec la participation des principales organisations internationales de villes est une étape majeure.

A propos du déroulement concret de cette journée, il ne s'agit pas, vu la diversité des situations politiques institutionnelles et des échelles démographiques et spatiales, de proposer des réponses toutes faites mais d'ouvrir ce champ de réflexion concernant les modes de mise en oeuvre des projets avec les collectivités locales.

C'est pourquoi nous avons choisi cette année, pour structurer le débat, d'organiser la journée en trois tables rondes avec des intervenants directement engagés dans

des relations soit d'assistance, soit de conseil, soit de soutien financier avec les collectivités locales.

Une première table ronde sur le thème coopérer avec les collectivités locales :

les hommes de la coopération avec trois coopérants impliqués concrètement et quotidiennement dans des projets de coopération avec les collectivités locales.

Une seconde table ronde permettra de s'interroger sur le montage et la mise en oeuvre des projets municipaux. Elle réunira à la fois des experts, mais aussi des représentants des bailleurs.

Après le déjeuner, la troisième table-ronde permettra d'aborder les problèmes de coopération décentralisée avec des élus et des techniciens de collectivités locales.

La clôture de cette journée est prévue avec une intervention de Mr Cavallier, coordinateur pour la France du sommet Habitat II.

Avant de terminer , et j'espère ne pas avoir été trop long, je voudrais remercier l'ensemble des personnes qui ont participé au montage de cette journée. Un dossier introductif vous a été remis, les actes de cette journée seront publiés en février.

Bonne journée à vous tous !

T
A
B
L
E
R
O
N
D
E

FRANÇOIS NOISSETTE,
MINISTÈRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES SOCIALES
À LA SANTÉ ET À LA VILLE

les coopérants

P
R
E
M
I
È
R
E

■ **CHRISTIAN AUDIBERT**, assistant
technique - Communauté urbaine de
Douala ■ **ANDRÉ HARNIST**, assistant
technique - Mairie de Bangui ■
NICOLAS WIDMER, assistant technique -
Ministère de l'Équipement de
Mauritanie

François Noisette

Nous allons commencer par la table-ronde consacrée aux coopérants. Une question se pose régulièrement au niveau de la coopération française et des agences d'aide : faut-il ou non placer des personnes au sein des organismes ou des organisations avec lesquels les programmes de développement sont montés? Une fois que l'on a répondu à cette question, il faut aussi réfléchir à leur utilité, aux conditions dans lesquelles ils doivent travailler. Faut-il les laisser longtemps? Quels doivent être leurs relations et leurs rôles par rapport aux autorités auprès desquelles ils sont placés? Quelle est leur indépendance par rapport à cette autorité? Quelles sont leurs relations avec l'organisme qui les finance?

Sur ce débat, les idées sont nombreuses et diversifiées ; elles évoluent dans le temps en fonction des expériences positives ou négatives de chacun. Pour commencer, je propose que chacun des intervenants fasse un exposé rapide de ce qu'il fait, et surtout, du contexte dans lequel il le fait, c'est à dire, quel a été son cheminement jusqu'à la fonction de coopérant dans le domaine de l'appui aux collectivités locales, quelle était l'expérience dont il bénéficiait, quelles critiques il énonce par rapport à la manière dont il a été placé à son poste... Quant à la description précise du projet, je vous demanderais d'être synthétique : malgré tout l'intérêt que cela peut avoir, ce n'est pas l'objet principal du débat d'aujourd'hui.

Je vous présente Christian Audibert qui est à la communauté urbaine de Douala depuis 3 ans maintenant, dans le cadre du projet de développement urbain de la Banque Mondiale, André Harnist qui est assistant technique à la ville de Bangui et Nicolas Widmer, du ministère de l'Équipement de Mauritanie, qui n'est pas directement placé auprès des collectivités locales mais travaille en appui aux collectivités locales.

Christian Audibert

Je suis effectivement en poste à la Communauté urbaine de Douala. L'expérience que j'avais des collectivités locales était une expérience liée à mes origines professionnelles puisque je suis agent du ministère de l'Équipement. J'ai ainsi vécu la décentralisation en France, une évolution de la décentralisation en Polynésie lors de la mise en place du nouveau statut de la Polynésie française et je suis arrivé à Douala dans une collectivité locale, pour la première fois de l'autre côté de la barrière, en 1991.

La ville de Douala est une mégapole africaine : c'est une ville qui a des potentialités énormes et qui malheureusement actuellement est en situation de quasi-faillite. Je suis arrivé à Douala en qualité de conseiller technique du directeur des services techniques et j'ai occupé cette fonction pendant deux ans ; puis, dans le cadre de l'évolution de mon contrat, j'ai pris en charge une mission de conseiller technique d'une fonction et non plus d'une personne puisque je suis actuellement conseiller technique des services de direction de la ville de Douala.

Le projet que je pilote est un projet de développement municipal et foncier d'un montant de 16 millions de francs qui s'articule en deux volets : le premier concerne le développement municipal et son coût atteint 4 millions de francs et le deuxième est un projet de 12 millions consistant en l'expérimentation d'une technique de financement d'un aménagement foncier sur une grande superficie.

Lors de ma prise de fonction, nous étions 6 assistants techniques et la coopération française était présente auprès de la ville de Douala depuis 1986 ; nous avons donc déjà un certain background de la ville et de son évolution. Or, actuellement, je suis le seul coopérant en titre, assisté de deux VSN. La coopération française s'est progressivement désengagée du fait de la persistance de la mauvaise gestion de la ville.

Je vais vous parler du contenu de mon travail quotidien. Une très grande partie de mon temps de travail est consacrée à l'assistance technique : je vois défiler à longueur de journée dans mon bureau des personnes qui viennent pour un conseil, une information, ce qui occupe l'essentiel de mon activité aux horaires officiels. Moins de 10% de mon temps total est consacré à la formation directe, le reste étant consacré à la gestion du projet. La ville de Douala est une ville en grande difficulté : contrairement à l'image qu'elle peut donner, c'est une ville ruinée. Tout à l'heure, quelqu'un me disait que Douala est une ville superbement organisée si on la compare à Yaoundé : effectivement il y a des cadres très qualifiés dans les services techniques de la ville de Douala mais ils sont de moins en moins motivés et ceci pour plusieurs raisons. D'abord parce que les services ne sont pas vraiment organisés, ensuite parce que les délégations ne se sont pas réalisées comme elles auraient dû l'être et enfin parce que les salaires sont payés avec de moins en moins de régularité.

Le personnel n'est pas issu du secteur public et on constate un manque manifeste du sens du service public et de respect du denier public.

Mais, ce qui est très grave pour la ville de Douala, c'est qu'elle est très mal pilotée ;

il n'y a quasiment pas de transfert de compétences effectif de la part des services de l'Etat malgré des lois de décentralisation maintenant anciennes puisqu'elles datent de 1974 et de 1987, celles de 1987 conférant aux villes de Douala et de Yaoundé des compétences très élargies, pratiquement toutes les compétences en matière de gestion de la ville.

Dans le cadre de l'exécution du projet, nous avons pu toutefois réaliser un certain nombre d'opérations mais les conditionnalités qui étaient liées à la mise en place du projet n'ayant pas toutes été réalisées, un certain nombre de sous-composantes n'ont pas encore été mises en

oeuvre. Toutefois, le projet, dans son volet développement municipal, est réalisé à peu près à 30 % : je pense qu'il n'évoluera pas beaucoup plus s'il n'y a pas d'évolution de la part de la ville de Douala. Le retrait de l'assistance technique induit un manque et certaines sous-composantes du projet sont bloquées. L'assistance technique était présente depuis longtemps sur Douala : il faut s'interroger sur le retrait catégorique de la coopération française qui pourrait être lié à l'incapacité de la ville à prendre en charge son propre développement. Je pense que cela constituerait une grave erreur parce que, d'une part, nous avons accumulé une grande expérience de la ville et que, d'autre part, nous avons beaucoup investi en matière grise et en argent. Il serait dommage de perdre tout cet acquis et cet investissement.

Je terminerais en disant que, compte tenu de la situation financière de la ville de Douala, actuellement, le chef de projet est un petit peu le messie : il est le seul à posséder des bons de carburants, des fournitures, le téléphone ...et je suis soumis à des pressions perpétuelles de la part de mes collègues camerounais, ce qui rend la tâche plus difficile encore.



André Harnist

Je suis, de formation, administrateur territorial. J'ai donc des origines qui sont tout à fait différentes de celles de mes collègues et une expérience qui l'est tout autant. Je suis en effet arrivé en coopération après avoir exercé des fonctions dans des collectivités locales : j'ai d'abord été secrétaire général d'un SIVOM devenu district puis d'une ville moyenne en France et, après 20 ans d'exercice de ces fonctions, je me suis dit qu'il fallait commencer un deuxième métier. Sensibilisé aux problèmes des collectivités locales, ayant moi-même vécu la décentralisation, une opportunité s'est présentée afin de

travailler en coopération et j'ai accepté.

Le projet sur lequel j'ai été positionné présentait quelques originalités. D'abord, la République centrafricaine était engagée dans un processus de décentralisation : en 1988, des ordonnances décentralisatrices avaient été édictées et des élections municipales organisées : il y avait donc des maires élus. En 1989, devait avoir lieu le centenaire de la fondation de la ville de Bangui ce qui déclencha le processus de préparation du projet. Ce projet avait une autre originalité : il était intégré. En effet, il comprenait une composante infrastructure, une composante planification, une composante animation sociale urbaine et une composante institutionnelle . C'était un peu le début de cette tendance et j'ai été chargé de la coordination du projet et de cette dernière composante. Par ailleurs, une convergence d'intérêts vers la RCA avait lieu puisqu'il existait un projet de développement municipal initié par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds et que la coopération décentralisée se développait également : Ayant été secrétaire général d'une commune, j'avais plaidé ce dossier auprès de mon maire et du conseil municipal qui avaient accepté de s'engager dans cette voie.

Sur ces bases, comment coopérer avec les autorités locales? Comment est-on accepté? Bangui était un cas particulier : il n'y avait pas eu auparavant d'assistance technique. Le premier projet a donc éveillé l'intérêt des responsables. En outre, j'avais quand même un atout dans ma manche, la coopération décentralisée, qui m'a beaucoup aidé dans le positionnement de projet et dans la relance permanente de l'intérêt des actions qui étaient engagées. Voilà pour la manière. Pour ce qui est du travail avec les responsables locaux, je dois dire que le travail avec des maires élus n'a duré en fait qu'une année ; en effet, fin 1991, les maires élus étaient remplacés par des maires nommés et les conseils municipaux par des délégations spéciales. J'ai donc eu l'occasion de travailler

tant avec des maires élus qu'avec des maires nommés : la différence entre les deux situations réside probablement dans l'intérêt de travailler avec un maire élu qui bénéficie d'une assise importante. A Bangui, nous nous trouvions dans une situation un peu particulière : le conseil municipal était élu mais le maire nommé parmi les élus ; il y avait donc un appui très fort de la part du pouvoir et cet appui politique fort a permis au maire de mettre en place un certain nombre d'actions énergiques et musclées qui ont induit un bon engagement du projet. Ceci dit, les maires nommés et les présidents de délégations spéciales ne manifestent pas moins d'intérêt à l'égard de l'administration d'une commune et ne s'impliquent pas moins vis-à-vis des populations : je dirai même que j'ai vu récemment un maire -préfet qui a fait preuve de grandes qualités d'administration, de gestion et de clairvoyance. Au vu de mon expérience, le clivage maire élu-maire nommé ne m'interpelle pas outre mesure.

En ce qui concerne les relations avec le conseil municipal, il faut bien voir que mon positionnement était celui de conseiller technique du maire même si, bien évidemment, j'étais également le partenaire des conseillers, des adjoints et de l'administration. Les relations avec le conseil municipal sont un peu faussées en RCA : en effet, le maire orchestre tout. C'est d'ailleurs un sujet d'inquiétude parce que le maire lui-même se coupe de son équipe : ainsi, en l'absence de scrutin de liste dans l'organisation des élections municipales, l'équipe n'est donc pas solidaire autour d'un leader ; le maire est naturellement isolé parce qu'il est nommé par le pouvoir et que tout le monde voudrait être calife à la place du calife. Il est isolé et son conseiller technique l'est donc aussi. Bien entendu, nous essayons de pallier ce manque de cohésion au maximum.

- Quant à mes relations avec les services municipaux, elles existent surtout avec le secrétaire général et le directeur

des services techniques. Il faut souligner qu'en l'espace de 4 ans de projets, j'ai vu se succéder 5 secrétaires généraux, 6 maires et 5 directeurs de services techniques et le directeur financier. La difficulté est d'assurer la continuité de l'action : en effet, à chaque changement, il faut patiemment repartir de zéro. J'ai également quelques contacts avec les directeurs de services pour des projets plus ciblés tels que la réorganisation d'un service ou l'introduction de méthodes nouvelles, par exemple l'informatisation de l'état civil.

Mon objectif est d'essayer d'introduire une culture municipale au sein de la mairie de Bangui : ce ne sont pas des mots, ce n'est pas une tarte à la crème, c'est l'addition d'un certain nombre d'acquis, d'expériences. La culture municipale, je la définis comme étant à la fois une culture de service public et d'entreprise : c'est mettre des qualités de gestion à la disposition du service public avec l'idée de servir directement la population au travers des élus et de l'administration locale.

Enfin, si je devois faire une petite critique vis à vis de la mise en place d'un assistant technique, je dirais qu'il n'a pas eu de préparation à la vie locale africaine mais le grand bain dont j'avais bénéficié au sein des collectivités locales françaises m'a permis de prendre pied assez rapidement. Quant à la répartition de mon temps dans mes fonctions, contrairement à mon ami Christian Audibert, je considère que je consacre environ 30 % de mon temps à l'information, 40% à la réflexion et au conseil avec le maire sur les actions à entreprendre et la poursuite du projet et 30% à la gestion du projet.

Nicolas Widmer

Je vais parler d'un autre point de vue mais aussi d'une autre approche : personnellement, je suis architecte ; j'ai travaillé, bien avant d'opérer dans les communes, sur les matériaux locaux en Afrique : j'avais donc l'expérience de certains pays, une certaine pratique du rôle de consultant et de la fonction d'animation de structures associatives ainsi qu'une expérience, en France, au travers d'un poste d'architecte-conseil, de travail avec les municipalités, au moment de la décentralisation.

Je suis en Mauritanie depuis 5 ans. Pendant 3 ans, j'ai travaillé sur un projet financé par la Banque Mondiale : je n'étais pas coopérant mais salarié d'une société privée sous contrat avec la Banque pour la réalisation du projet éducation III en Mauritanie. Dans ce projet, j'étais particulièrement chargé de la mise en oeuvre d'un projet d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale pour la construction de salles de classe. C'est l'administration, et plus particulièrement le ministère de l'Education Nationale, qui intervenait pour la mise en place d'un projet de dynamisation de maîtrise d'ouvrage communale : les municipalités devaient réaliser en 5 ans 250 salles de classe cofinancées par le ministère, le cofinancement de l'administration atteignant 50 à 75 % du total. Ce projet, dont le montant était de l'ordre de 9 millions de francs au départ, a finalement drainé d'autres financements étant donné le rythme de construction qui s'est révélé plus favorable que ce que l'on pouvait penser, et a fini par atteindre un montant de l'ordre de 20 millions de francs. Il a permis de réaliser entièrement 1 200 salles de classe en 5 ans grâce à la mobilisation des associations de parents d'élèves et à la maîtrise d'ouvrage communale.

Mon activité, au sein de ce projet, concernait

essentiellement le montage du projet, la formation des équipes d'animateurs sur le terrain, la mise en place et la négociation de l'ensemble des procédures tant au sein des diverses administrations intéressées par le projet qu'avec un certain nombre de maires-phares que nous avons utilisés pour des projets-pilotes et, par la suite, la dynamisation de l'équipe et les relations avec les élus, les associations de parents d'élèves, les cellules de coordination, la tutelle départementale, régionale et nationale.

Cette animation, cette dynamisation se fondaient sur quatre concepts clés, tout comme l'ensemble du montage du projet. Il s'agissait tout d'abord de reconstruire la confiance entre les municipalités et la population ; reconstruire la confiance parce que les municipalités en Mauritanie étaient élues depuis 1986, étaient des structures à fortes compétences mais qui n'avaient strictement aucun moyen donc aucune possibilité de faire quoi que ce soit et de mettre en oeuvre leurs compétences. Ainsi, la population, complètement découragée par cette décentralisation qui aboutissait à un résultat nul, refusait catégoriquement de payer les impôts locaux et les taux de recouvrement, qui étaient de l'ordre de 15 à 20 % dans la plupart des communes, permettaient tout juste à la commune de fonctionner avec un minimum de personnel. Donc, première chose, reconstruire des relations de confiance ; pour cela, il fallait mettre en place des procédures totalement transparentes où la tutelle n'intervenait pas tellement en terme de tutelle a posteriori de type potentat local mais beaucoup plus une tutelle intervenant a priori, dès le départ des projets, sous la forme de conseils, de participation au débat sur la position de l'école, sur le nombre de salles de classe à construire, sur les collectivités, les hameaux voire les différentes ethnies, intéressés par cette école. La transparence était donc essentielle afin que tout le monde sache exactement

comment se positionner par rapport au projet. La mobilisation l'était tout autant parce que 25 à 50 % des projets étaient financés par les parents d'élèves ou par la municipalité. Quatrième grand principe : la répliquabilité. C'est à dire qu'effectivement ma présence ne devait absolument pas être un frein éventuel au projet, elle ne devait pas se traduire par la nécessité que je reste. C'était un autre point fondamental, car d'emblée, il était prévu que je parte au bout de 3 ans et ce, quoi qu'il arrive : il fallait absolument que l'équipe nationale soit opérationnelle dans les 3 ans.

Ce projet a démontré plusieurs choses : tout d'abord que la mobilisation des acteurs directs, population et secteur associatif, est tout à fait possible en Mauritanie alors que l'on nous avait dit au départ qu'un projet basé sur cette partie serait un échec total. Cette mobilisation était possible à deux conditions : que cette reconstruction de confiance ait fonctionné et qu'il existe entre les deux partenaires c'est à dire les municipalités et le secteur associatif (les associations de parents d'élèves ou les associations de santé voire d'autres associations) un lien, le plus étroit possible. Si les associations travaillent seules, il est évident que les structures administratives de tutelle peuvent peu à peu s'inquiéter, surtout dans un Etat qui n'est pas démocratique depuis longtemps et qui était, encore en 1992, un Etat militaire. Il est clair que l'Etat central et l'Etat déconcentré, au travers des wallis, qui ont beaucoup plus une formation de préfet de police que de préfet de développement local, s'inquiètent dès qu'ils voient intervenir le secteur associatif. Or, la mobilisation du secteur associatif est peut-être le premier élément qui permette de faire redémarrer la confiance. Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le maire, ayant construit des salles de classe, a pu réobtenir au travers de cette action des marques de confiance et a pu transformer complètement ses taux de recouvrement fiscaux qui sont passés de l'ordre de 15-20 % à 70-80 % dans certaines

communes. Suite à ce programme, la coopération française monte actuellement un projet, dans lequel nous allons essayer de réinsérer toutes les conclusions positives que l'on peut tirer de cette expérience : un projet de cellule d'appui au développement communal. C'est un projet qui doit intervenir de la même façon c'est à dire en appui aux municipalités, appui financier, technique et administratif. Il s'agit d'apporter une tutelle plus pédagogique de l'administration au niveau local au travers de la déconcentration et de la formation de l'administration. L'une des conclusions positives que nous tirons des précédents projets est la nécessité de travailler avec les élus, avec les municipalités dynamiques : ce

dynamisme produit des résultats et attire d'autres municipalités vers ce même type de processus et, par effet de jalousie intercommunale, nous arrivons à un dynamisme de l'ensemble du pays. C'est bien l'objectif des projets municipaux.

En ce qui concerne la façon dont j'interviens quotidiennement dans ces projets :
durant ces 3 ans de projet d'appui à la construction de salles de classe, j'ai surtout assuré une mission d'animation et aussi de formation mais le rôle de conseiller technique permanent reste largement dominant.