

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

1

A

Introduction

à la journée

FABRICE RICHY

3

M

Première table ronde

• *les coopérants*

FRANÇOIS NOISSETTE

17

M

Deuxième table ronde

• *les projets municipaux*

XAVIER CREPIN

35

O

Troisième table ronde

• *la coopération décentralisée*

JEAN-MARIE TETART

51

table ronde de **Synthèse**

FABRICE RICHY

59

S

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 coopérateurs

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.

QUESTIONS ● REPONSES

Claude Leroy

Je suis médecin-psychiatre et j'ai enseigné pendant 25 ans l'anthropologie et la psychologie de l'espace à l'Ecole Spéciale d'Architecture. J'ai formé des centaines de décideurs urbains d'Afrique et du Proche-Orient et, à travers ce qu'ils me racontaient sur le fonctionnement de leur ville, je me suis rendu compte que le problème des coopérants est leur méconnaissance de la culture, de l'organisation de l'espace et de la relation privé-public... Il n'y a pas de formation par ces pays des techniciens qui vont venir chez eux, pour leur indiquer comment fonctionne leur espace, comment fonctionne leur société, quel est leur système politique, etc... D'autre part, nous formons des Africains dans un système européen : ils apprennent notre modèle et ensuite, malgré tous nos efforts, ils rejettent leur propre système de culture et les populations dont ils s'occupent. Ainsi, les coopérants, dont la compétence technique n'est pas en cause, arrivent dans un système complètement faussé. C'est cette contradiction du système de formation que je voulais souligner. Il serait nécessaire d'organiser des instituts de formation mixtes (pour autochtones et coopérants) adaptés à la nature de chaque pays.



Bernard Lesterlin

Je suis conseiller du ministre de l'Intérieur de la République du Bénin. Je vais essayer de dire deux mots sur le positionnement du coopérant, à partir de mon expérience qui est un peu différente de celles de mes trois collègues. Je crois qu'il faut quand même repositionner le coopérant par rapport à ce que sont les collectivités

territoriales. Les collectivités territoriales en Afrique ne sont pas dans la situation de celles qui existent en France, que nous avons pu expérimenter par notre implication professionnelle. L'inventaire qu'a fait récemment Françoise Brunet, dans le cadre du groupe de réflexion sur la décentralisation du Préfet Clauzel, nous montre que, dans l'ensemble des pays du champ observés, aucune des réformes de démocratie locale et de décentralisation n'est véritablement entrée en vigueur. Les coopérants que nous sommes se positionnent par rapport à ce cadre là.

Je voudrais réagir par rapport à une phrase prononcée par André Harnist tout à l'heure, qui nous a dit que le clivage maire élu-maire nommé ne l'interpellait pas outre mesure. Il est bien placé pour tenir ce type de propos de par l'expérience professionnelle qu'il nous a rappelée. En deux mots, mes sources d'expérience sont de trois ordres : j'ai été élu dans une commune moyenne pendant le mandat 1977-1983. Ensuite, pendant la période de mise en place de la décentralisation, je me suis occupé de l'adaptation de la décentralisation française version 82 au contexte spécifique de l'outre-mer. Enfin, j'ai été sous-préfet développeur en zone rurale.

Je voudrais dire, qu'à la lumière de cette expérience, je crois qu'il faut sortir d'un certain nombre de confusions que symbolise la phrase d'Harnist. Je crois que le problème aujourd'hui n'est pas uniquement de mieux organiser l'Etat pour faire en sorte que les collectivités locales fonctionnent. C'est vrai, il y a des maires-préfets qui sont tout à fait compétents, qui ont un esprit municipal et qui ont peut-être plus que d'autres le sens de l'Etat. Je pense que le problème qui se pose est celui de la reconstruction de ces Etats et notamment de la reconstruction à partir de l'émergence

de la démocratie locale et la vie municipale. Donc, il y a d'une part, un processus descendant qui est de faire en sorte que l'Etat n'étouffe pas ces collectivités locales et, d'autre part, un processus ascendant qui est l'émergence de ces collectivités sur la base de la légitimité que confère le suffrage universel à ces élus. Ainsi, il s'agit bien de faire en sorte que l'Etat, par sa déconcentration, accompagne ce processus de décentralisation, dont la plupart des pays du champ affirme qu'ils veulent l'engager. Je pense notamment que pour sortir de cette confusion qu'évoquait André Harnist, il faut traiter un problème fondamental : l'exercice de la tutelle. Afin de faire en sorte que les collectivités locales ne fassent pas n'importe quoi et ne soient pas étouffées, il faut se battre pour que la tutelle ne soit plus exercée par l'Etat central. Or, en Afrique, la tutelle est partout exercée par l'Etat central.



Isabelle Milbert

Justement, à propos de la tutelle, j'étais surprise tout à l'heure d'entendre dire que la tutelle a priori serait moins lourde que la tutelle a posteriori. D'ailleurs, je n'ai pas bien compris. Ma question est : quel type de travail faites-vous en ce moment pour aboutir à une déconcentration ou à une tutelle plus pédagogique ? Concrètement, que recouvrent les termes de déconcentration et de tutelle pédagogique ?



Nicolas Widmer

Quand la tutelle marche bien, la tutelle a posteriori est plus légère pour les communes que la tutelle a priori. Mais, la tutelle en Afrique ne fonctionne pas quand elle se passe au niveau central ; quand elle a lieu au niveau déconcentré, nous nous trouvons avec du personnel très peu formé qui discute avec des personnes qui sont aussi

peu formées : comme fonctionnement de tutelle, ce n'est pas du tout évident. En Mauritanie, nous essayons de voir dans quelle mesure nous ne pourrions pas apporter, premièrement, de la formation et, deuxièmement, un certain nombre d'outils pédagogiques très simples pour caractériser la différence d'approche entre les municipalités et la tutelle, pour faire en sorte que ces deux partenaires, très peu formés au niveau des départements et des régions, puissent travailler ensemble. Ce travail en équipe est la condition d'existence de la tutelle pédagogique. Nous ne pouvons obtenir cet aspect pédagogique qu'a priori ; ce n'est qu'en faisant intervenir la tutelle en amont des projets qu'elle peut espérer être pédagogique. Effectivement, si elle n'est pas pédagogique quand elle intervient en amont des projets, elle risque d'être complètement bloquante pour les initiatives de la municipalité. Donc, il est clair que c'est une démarche qui s'appuie sur la nécessité de la pédagogie, pédagogie qui ne pourra être effective qu'en s'appuyant sur une large diffusion. En un an, nous pouvons quand même réaliser un certain travail de formation et de diffusion des guides de vulgarisation des pratiques élémentaires des municipalités, formation et diffusion qui nous permettent d'approcher cette pédagogie de la tutelle.



André Harnist

Je voudrais évoquer le problème de la tutelle et répondre à mon collègue Lesterlin. Il faut distinguer deux échelles, c'est à dire, la tutelle des villes de province et la tutelle des capitales. Les capitales se trouvent confrontées à une tutelle directe de différents ministères, que ce soit le ministère de l'Intérieur, le ministère des Finances ou parfois le ministère du Travail ; ces tutelles se croisent et rendent très lourds les mécanismes de contrôles et d'approbations et il s'y ajoute la tendance de chaque Ministre à se sentir responsable de la Capitale, donc à

interférer dans son fonctionnement. A cet égard, je voudrais citer une expérience, brève puisqu'elle n'a duré qu'un peu plus d'une année, que j'ai vécue en RCA et qui m'avait assez séduit : la tutelle avait été exercée, sur décision du pouvoir, par l'Inspection Générale d'Etat c'est à dire un organisme complètement indépendant des ministères et qui prenait ses instructions directement en haut. Cela permettait de se mettre à l'abri d'un certain nombre de pressions de différents ministres ou ministères et également d'avoir une vision unique des problèmes et de la façon de les aborder. Pour répondre aux propos de mon collègue Lesterlin, cela prouve tout simplement que nous nous voyons trop peu souvent et que nous avons encore beaucoup de choses à nous dire mais je crois que l'expression "le clivage maire élu-maire nommé ne m'interpelle pas" doit être resituée dans son contexte. En RCA, comme dans beaucoup d'autres pays, nous sommes en train de construire la démocratie locale et elle commence avec l'organisation de services structurés. Ce que je veux dire c'est que si, en 1988, nous lançons une ordonnance de décentralisation et des élections municipales, les maires vont, tout d'un coup, être élus sans avoir été formés : c'est un peu gênant pour justement espérer organiser rationnellement le fonctionnement des municipalités. En revanche, les maires nommés parmi les préfets ont au moins une formation de base assez sérieuse qui leur permet de lancer une dynamique et de lancer les bases d'une organisation de la commune. C'est dans cet esprit qu'il fallait concevoir mon propos.



Jean-Louis Venard

Ce n'est pas une question, c'est plutôt une motion d'ordre. Je trouve que le débat dérape par rapport au sujet de la table-ronde et qu'il vaudrait mieux revenir à des questions qui concernent plus précisément "qu'est-ce que c'est qu'un travail de coopérant vis à vis des collectivités locales?".

Christian Audibert

Moi, je voudrais réagir à la question qui a été posée, non pas pour apporter une réponse parce que je ne pense pas être en mesure de le faire mais pour les raisons suivantes : je considère avoir une certaine expérience de l'Afrique noire puisque j'y suis pratiquement né et que j'y ai passé toute mon enfance et mon adolescence. Nous intervenons, dans le cadre d'une assistance technique, auprès de collectivités locales organisées selon un modèle français : nous intervenons en tant que techniciens et nous les aidons à mettre en oeuvre des textes rédigés dans un contexte d'assistance technique et s'inspirant d'un modèle français. Il est certain que ces textes ne prennent pas en compte toute la dimension africaine mais, à mon avis, ce n'est pas dans le système institutionnel que nous trouverons cette dimension africaine. Comme le disait Nicolas Widmer, je crois que si on veut prendre en considération la culture africaine dans l'organisation des villes, il faut s'orienter vers les associations en appuyant ces organismes. Actuellement, nous engageons notre démarche dans ce sens-là ; déjà, au Cameroun, dans le cadre de la mise en oeuvre du Fonds spécial de développement, nous nous sommes essentiellement appuyés sur des associations locales, bien souvent sur des associations de quartier. Je pense que c'est un début de réponse à la question qui a été posée : il est difficile d'envisager d'avoir des coopérants formés à la culture africaine ; il faudrait qu'ils aient été immergés dans cette culture depuis très longtemps pour qu'ils puissent l'intégrer de manière forte et effective.



Michel Gérard

Dans le sens de Jean-Louis Venard, je poserai une question provocatrice en disant : en vous plaçant à la place du ministre français de la Coopération, quels efforts feriez-vous pour améliorer le type de coopération que vous

exercez? Vous parlez en particulier de pédagogie, de formation à la culture africaine... Sur quels points la coopération française devrait-elle faire porter ses efforts en direction de ses propres coopérants ?



Jean-Pierre Elong M'Bassi

J'aimerais demander aux coopérants quels sont les points sur lesquels ils pensent échouer dans les postes qu'ils occupent.



Nicolas Widmer

Je voudrais revenir sur la remarque que vous avez faite en ce qui concerne la connaissance du milieu local. Un architecte a-t-il besoin de connaître par apprentissage la vie de son client avant de lui dessiner une maison? Je ne crois pas. Un architecte doit surtout savoir écouter son client, savoir lui poser les bonnes questions, interpréter les réponses pour être capable effectivement de mener un débat avec son client et, grâce à ce débat, lui construire sa maison à lui et pas la maison de la personne qu'il pense voir dans son esprit. En fait, nous sommes en Afrique exactement comme l'architecte face au client : nous avons une démarche technique que nous appliquons en tant que conseiller ; nous ne nous substituons à personne c'est à dire que nous n'avons pas la responsabilité de la signature et de la prise de décision. Nous apportons un certain nombre de conseils et notre rôle est essentiellement d'écouter notre partenaire pour arriver effectivement à détecter les différentes possibilités que nous pouvons lui proposer. De toute façon la décision finale reste la sienne. Quand nous nous trouvons, en tant que coopérant ministériel, dans des cas où nous ne sommes absolument pas d'accord, humainement et idéologiquement, avec la politique qui est mise en oeuvre par un ministre, que faisons-nous et quel type de conseil donnons-nous? Devons-nous donner un

conseil qui va dans le sens de la politique avec laquelle nous ne sommes absolument pas d'accord ?

Je me suis trouvé dans cette situation en Mauritanie : certains directeurs m'ont dit "dans telle zone du fleuve il est hors de question que l'on construise des écoles pour le moment" ; ils avaient des quantités d'arguments, l'argument principal étant que la population de cette zone était noire. Je ne pouvais pas accepter ce raisonnement donc j'ai dû effectuer un certain nombre de démarches. J'ai un peu le sentiment que le coopérant, dont la position est parfois extrêmement fragile et délicate, n'a pas toujours le soutien nécessaire de la part de la Mission de coopération et de l'Ambassade, c'est à dire que nous nous rendons bien compte, en étant sur le terrain, qu'entre le discours du développement, notre positionnement et le soutien que nous recevons, il y a de temps en temps un gouffre. Nous sommes positionnés en tant qu'hommes de développement mais, malheureusement, nous sommes quelquefois des pions qui sont mis en place pour représenter la France et symboliser sa présence. Parfois, nous nous demandons si certaines actions ne sont pas complètement en contradiction avec ce qu'on nous demande de faire. Nous avons, dans certains groupes de réflexion, parlé d'amélioration des stratégies et de la cohérence entre différentes stratégies intersectorielles : il est clair que, pour faciliter le rôle du coopérant, les parts respectives de son rôle d'agent de développement, de son rôle de contrôle des utilisations financières de l'argent français et de son rôle "présence française" doivent être précisées. Tant que ce point-là n'est pas vraiment précisé, la position du coopérant est délicate.



Bernard Garnirian

Votre comparaison avec le travail de l'architecte est extrêmement dangereuse même si je suis d'accord avec le reste de ce que vous avez dit. D'une part, l'architecte est

payé par le client ; là, votre interlocuteur ne vous paye pas. Deuxièmement, quand vous construisez la maison, vous êtes responsable de la maison : si elle tombe, vous êtes recherché en responsabilité. Troisièmement, la construction est en pierre et en béton et cela change tout.



Christian Audibert

Je voudrais répondre à propos de l'échec. Nous avons connu des échecs cuisants à Douala. Le principal c'est vrai étant de n'avoir pas su faire passer le message de la nécessité de gérer la ville de manière rationnelle et rigoureuse.



André Harnist

Je crois que c'est à partir du constat des échecs que nous pouvons effectivement réfléchir sur notre action ; cela rejoint un peu ce qu'a dit Michel Gérard ainsi que Nicolas Widmer. Pour ce qui concerne mon expérience, quels sont les échecs ? Un certain nombre d'actions ont été entreprises avec l'adhésion des partenaires locaux, aussi bien des services que des responsables élus, quelquefois avec un fort enthousiasme au départ donc une demande assez forte pour la réorganisation des méthodes de travail. Au bout d'un certain temps, nous nous rendons compte qu'il y a une perte de vitesse. Alors on nous dit : "oui mais vous devriez nous donner davantage de formation" ; or, nous avons pris la précaution de donner une formation au départ, une formation suffisante pour que les personnes puissent se prendre en main. Il y a quelque part des blocages : nous nous posons donc un certain nombre de questions afin de faire avancer les choses. Je pense par exemple que les missions devraient s'impliquer davantage dans l'évaluation périodique des projets et des actions menées dans le cadre de ces projets. Grosso modo, tous

les ans, il faudrait que nous ayons une réunion de concertation avec les autorités locales pour voir ce qui a été entrepris, quels sont les résultats, quel a été le chemin parcouru et recalibrer le projet en fonction de son état d'avancement. Il ne faut pas se figer dans un projet qui a une durée de 3 ans par exemple mais pouvoir facilement, de concert avec les autorités locales, obliquer dans un sens ou dans un autre pour être plus efficace.



Question

Pourquoi n'êtes-vous pas arrivé à faire passer le message ?



Christian Audibert

Il est passé auprès de beaucoup de cadres. Douala est une ville un peu atypique, qui est mal managée. Je crois que, quelle que soit l'assistance technique, quelles que soient les méthodes utilisées et quelle que soit la culture avec laquelle nous avons pu mettre en place ces outils, la ville aurait toujours été mal gérée parce qu'elle est gérée dans un contexte de bricolage. Une ville de cette taille, avec les potentialités qu'elle possède, donne l'impression d'être gérée par des bricoleurs.



François Bodin

Je ne veux pas poser une question mais plutôt donner une esquisse de réponse à la question posée par Michel Gérard. Je suis d'avis que les Missions de coopération ne s'impliquent pas suffisamment dans les projets. Il me semble qu'une meilleure implication des Missions, directement dans les projets, est possible et souhaitable.

Alphonse Yapi-Diahou

En quoi consistent, concrètement, les formations que l'on donne aux coopérants? Si je me fonde sur l'expérience que j'ai pu avoir en Côte d'Ivoire, j'ai le sentiment que les coopérants qui arrivent, soit dans les ministères, soit dans les structures d'intervention comme par exemple l'Atelier d'urbanisme d'Abidjan, arrivent dans le cadre de projets bien précis avec un financement donné, une durée déterminée ; dans ce cadre-là, nous travaillons avec des équipes locales, des techniciens localement formés et puis, lorsque le projet s'arrête, on ne sait plus. Alors, les échecs ne sont-ils pas liés à ce type d'intervention qui consiste à intervenir, au coup par coup, selon les projets?



Henri Coing

De nombreux intervenants précédents ont insisté sur l'importance de la déconcentration administrative, condition nécessaire pour que la décentralisation fonctionne.

On pourrait évoquer ici l'expérience de la coopération française en Colombie : il y a un programme de coopération avec les collectivités locales et elle s'appuie très fortement sur l'association des maires, et cela vaut la peine de considérer cette possibilité, si différente de celle qui s'appuie seulement sur les ministères.

Vous me direz que les associations de maires n'existent pas partout. Mais la Colombie est un pays de décentralisation récente, où les municipalités sont encore bien fragiles. Jusqu'à cette année, le mandat de maire n'avait qu'une durée de deux ans, non renouvelable. Et pourtant, l'association des maires joue un rôle essentiel, notamment pour reticoter cette relation collectivité locale-Etat, qui est si difficile.

Isabelle Milbert

Vous, assistants techniques de la coopération française, vous n'êtes pas seuls sur le terrain ; je pense en particulier à Douala qui a connu une succession de projets internationaux avec d'autres assistants techniques. Comment arrivez-vous à travailler en coordination avec les autres bailleurs de fonds sur le terrain ?



Nicolas Widmer

Coopération long terme et consultant me semblent être des outils complémentaires. Dans la coopération à long terme, surtout si on se positionne en tant que conseiller technique ou animateur, on ne peut pas prendre en charge des études ou des réalisations effectives et, de ce point de vue-là, on est bien souvent obligés de faire appel à des consultants pour pouvoir faire l'étude particulière qui va permettre de réaliser le projet ou d'amener une autre ouverture sur le projet. De ce point de vue-là, tout le monde a sa place. Il est évident qu'il y a tellement de choses à faire que tout le monde a sa place à partir du moment où on arrive à tout coordonner. Avec les autres coopérations, ce n'est pas si évident que ça : en ce qui concerne les projets de développement municipaux, la Banque Mondiale, l'Allemagne et la coopération française par exemple arrivent à bien coordonner leurs actions. Dans les expériences avec les autres coopérations, je constate que les pays utilisent très bien ces différentes présences pour jouer la concurrence. Quant à l'association des maires, il est clair que c'est très important : c'est un troisième positionnement possible mais il reste difficile voire impossible parce que les associations de maires restent des structures extrêmement politiques, qui n'ont pas vraiment de compétences techniques. Il ne semble pas qu'il serait confortable pour l'assistance technique de s'y positionner.

André Harnist

Sur le problème de la durée de l'action du coopérant, je pense que, pour faire entrer dans les moeurs une culture communale, il faut un travail de longue haleine afin d'amener les gens à adapter leurs comportements. Il faut un temps minimum d'action dans ce domaine au moins en ce qui concerne l'administration et la gestion des communes.

En ce qui concerne le rôle du coopérant comme point d'articulation entre un certain nombre d'intervenants, d'abord avec les coopérations extérieures, je suis d'accord avec Nicolas Widmer pour dire que nous avons des contacts assez suivis avec l'Allemagne, par exemple, dans mon cas, en ce qui concerne la mise en place d'un système de ramassage des ordures ménagères. Nous avons les mêmes préoccupations : à partir de là, nous essayons de coordonner le projet français et le projet allemand. Autre exemple : un projet de développement municipal portant sur les 5 grandes villes de la RCA est initié par la Banque Mondiale ; la Banque a donc commencé à finaliser le projet et pense s'appuyer sur la coopération technique française pour en assurer le suivi. Autre point d'articulation, l'association de maires : effectivement, nous n'en avons pas parlé depuis le début mais je crois que c'est important. Ces associations sont latentes dans notre discours parce que nous avons, les uns et les autres, dans notre pays, essayé de faire vivre ou d'initier de telles associations. Ceci dit, dans des pays où les maires élus sont remplacés par des maires nommés, il est difficile de faire vivre une association de maires nommés. Il existe néanmoins un certain nombre de maires de province qui viennent me voir à Bangui en disant "voilà, j'ai tel problème, pourriez-vous m'éclairer un peu?". C'est un point d'articulation effectif et nécessaire parce que ces associations ne sont pas structurées.

Christian Audibert

En ce qui concerne la durée de la mission d'un coopérant, je pense qu'il y a un juste milieu à trouver entre les missions longues et les missions courtes. Il est certain que la mise en place d'un projet de développement municipal nécessite une longue immersion dans le milieu justement pour être imprégné de la culture de la ville, des habitudes locales. En revanche, des actions très techniques liées à la mise en place ou à l'utilisation d'un outil de gestion ou à la réalisation d'une opération d'aménagement peuvent très bien se concevoir comme des missions courtes. En ce qui concerne l'implication de l'assistance technique vis à vis des autres intervenants, je tiens à préciser que j'ai une situation privilégiée dans la mesure où les responsables de la ville considèrent que ma situation de responsable de projet fait de moi un interlocuteur privilégié des autres bailleurs de fonds c'est à dire que, systématiquement, je suis associé à toutes les concertations qu'il peut y avoir avec les intervenants externes. Je suis également, au sein de la Communauté urbaine de Douala, le correspondant de la coopération décentralisée de l'Alsace et un interlocuteur privilégié de l'AIMF qui a également des actions de coopération avec Douala. Je voudrais terminer en disant que, quand j'évoquais les bricoleurs qui gèrent Douala, cela ne concernait pas tous les techniciens, urbanistes et ingénieurs qui interviennent sur le terrain. Nombreux sont ceux qui, au contraire, ont une grande idée de ce que doit être la gestion de la ville de Douala.



François Noisette

Je vous remercie : nous sommes arrivés au terme de notre débat.

TABLE RONDE

XAVIER CREPIN,
ISTED

les projets municipaux

DEUXIEME

■ **CHRISTIAN CURÉ**, Commission des
Communautés Européennes ■ **VICTOR**
CHOMENTOWSKI, BREF ■ **FELIPE**
STARLING, Ministère de la Coopération
■ **JEAN-PIERRE ELONG B'MASSI**,
Programme de Développement
Municipal

Xavier Crépin

Le thème retenu pour cette seconde table-ronde est celui des projets municipaux. Sont présents à cette table-ronde :

- Christian Curé qui est maintenant auprès de la Commission des Communautés Européennes, à la DG VIII et qui travaille sur le thème de la coopération décentralisée avec un concept qu'il convient de préciser.

- Victor Chomentowski, directeur du bureau d'études BREEF, bureau d'études spécialisé dans les collectivités locales en France mais aussi à l'étranger dans le cadre de missions effectuées pour de nombreux bailleurs de fonds, en particulier pour la Coopération Française et la Banque Mondiale.

Nous avons invité une personne de la Banque Mondiale mais vous savez qu'actuellement le département Afrique est en pleine restructuration. Cette restructuration devant aboutir le 30 septembre, les personnes n'étaient pas vraiment disponibles.

- Felipe Starling, chef du Bureau collectivités locales - développement urbain au ministère de la Coopération et qui nous parlera des nouveaux projets que finance le ministère de la Coopération ainsi que du groupe de travail qu'il anime sur les questions de décentralisation.

- Jean-Pierre Elong M'Bassi, coordonnateur du Programme de Développement Municipal module Afrique de l'ouest, qui est basé à Cotonou et qui nous présentera les deux années d'activité de son programme et sa vision de l'évolution en cours au niveau des municipalités et des associations de maires qu'il cotoie quotidiennement dans son activité.



Christian Curé

Je travaille à la division de la coopération décentralisée et du cofinancement des ONG (Direction Générale de Développement / VIII). Aucun service ne s'occupe spécifiquement au sein de la DG VIII de la question

municipale et encore moins des projets municipaux. Par rapport au sujet de cette journée qui est la coopération avec les villes mais aussi la coopération décentralisée, je voudrais souligner dans quel état d'esprit cette coopération décentralisée est perçue au niveau communautaire.

Je vais essayer de brosser un panorama d'ensemble de ce que seraient les approches du secteur urbain ou du développement municipal au niveau de la Communauté Européenne. Je dis bien des approches parce qu'il n'existe pas de politique ou d'orientation programmatique particulière en ce domaine mais plutôt un ensemble d'opérations qui sont menées selon des approches et avec des instruments très différents, dans un cadre qui est celui du Fonds Européen de Développement. C'est un fonds qui est géré de façon paritaire entre la Commission et les états bénéficiaires dont les priorités et les programmes sont d'abord discutés et négociés localement donc avec une variabilité assez importante d'un pays à l'autre en ce qui concerne par exemple les activités dans le champ municipal. Quand on parle de projets ou d'actions intéressant le champ municipal ou le champ urbain, au niveau de la Commission, il s'agit pour l'essentiel de programmes classiques du Fonds Européen de Développement c'est à dire des programmes sectoriels, qui concernent l'économie ou la santé par exemple, intéressant le champ urbain à un titre ou à un autre mais sans nécessairement que ceux-ci s'inscrivent dans la problématique particulière et spécifique du développement urbain. Je ne crois pas que ce soit le type de programme qui nous intéresse ici.

Il y a ensuite des programmes qui ciblent le champ urbain et principalement les centres secondaires : ils sont en fait encore peu nombreux même s'ils commencent à se mettre en place et sont l'amorce d'une nouvelle génération de programmes et d'approches dans ce domaine. Il ne faut pas oublier les actions qui

commencent à se développer et qui traitent de la question de la décentralisation. Je pense notamment à l'intervention du FED en appui à la décentralisation au Mali ou au Burkina.

Pour compléter ce tableau, je donne quelques chiffres : le secteur urbain a concentré à peu près, dans les 20 dernières années, 3% de l'aide de la Commission. Pour 70 %, il s'agissait de construire des réseaux d'eau et de mettre en place des systèmes de ramassage des ordures, des réseaux d'électricité ou de routes et, pour 25 %, des actions d'éducation et de santé. Vous savez que la convention de Lomé IV, qui règle cette coopération avec les états ACP, n'introduit nulle part explicitement cette dimension urbaine ; elle est prioritairement centrée sur l'approche sociale et économique du développement et le secteur rural. L'urbain n'est évoqué que de façon très indirecte à travers le rôle des centres secondaires dans le développement rural. Pour élargir aussi le panorama, il faut préciser que cela est également vrai pour les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie : la coopération avec ces Etats est définie par un règlement de 1992 qui est plus ouvert que la convention de Lomé dans la mesure où il y est fait explicitement mention aux couches urbaines défavorisées et aux actions dans les petites villes.

On peut trouver l'explication de tout cela dans le fonctionnement même de Lomé IV et dans le mode de gestion du FED. En ce qui concerne l'urbain, la Commission a souvent accordé une forte priorité à l'investissement sur les problèmes de gestion ou d'institutions et il existe une certaine tendance à développer les actions au coup par coup. Dernier point, cette aide de 3%, que je citais, s'est principalement concentrée dans les capitales.

Je crois qu'il y a quand même quelques évolutions positives qui se dessinent, même si elles restent modestes

: nous sommes en phase de renégociation de la convention de Lomé IV et nous préparons le protocole dit "Lomé IV- bis". Dans ce protocole, une importance plus grande devrait être donnée à la question des réformes institutionnelles, de la "good governance" et aux problématiques qui nous intéressent ici et à celles de la décentralisation. Il existe aussi une réflexion en cours sur ce sujet au sein de la Communauté Européenne et je mentionne Marie-Thérèse Manchotte, présente aujourd'hui, qui participe très activement à cette réflexion. Il existe enfin, au sein de la Commission, progressivement et sous l'influence d'autres bailleurs, une reconnaissance progressive du rôle des villes, de la nécessité de reconnaître l'existence d'une problématique spécifique à ces villes appelant au moins trois types d'intervention : la réalisation d'infrastructures et d'équipements, l'appui aux projets productifs et enfin l'amélioration de la gestion des villes à partir de la recherche de modèles de gestion et de décentralisation adaptés à chaque contexte.

Cette volonté a commencé à se traduire par une nouvelle génération de programmes. Deux mots du programme d'appui aux villes secondaires de Côte d'Ivoire. Ce n'est pas le seul programme puisqu'il existe déjà un programme d'appui aux centres secondaires qui fonctionne au Mali, un autre qui est en phase de lancement en Guinée. Le programme Côte d'Ivoire est un programme qui démarre et il y a encore assez peu de choses à en dire ; il pourrait éventuellement être appelé à devenir un programme modèle pour la Commission dans ce domaine. Il vise trois objectifs : l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement urbain dans 16 villes secondaires de la côte, l'amélioration des capacités de gestion et d'investissement des communes et l'accroissement de l'activité économique dans ces communes, ceci dans un contexte de décentralisation et de développement de l'autonomie des communes. Il est prévu également de mettre en place toute une série de mesures

d'accompagnement en termes de transferts de compétences et de moyens de l'Etat vers les collectivités locales. Ce qui est intéressant et original par rapport à la pratique traditionnelle du FED : c'est un programme qui comprend deux volets, un volet maîtrise d'ouvrage d'Etat pour les grosses infrastructures, qui suit la filière classique de mise en oeuvre des programmes du FED, pour environ la moitié du montant de ce programme et un volet maîtrise d'ouvrage locale pour tous les petits équipements, c'est à dire pour l'autre moitié du montant de ce programme et sur lequel il y a une participation communale. Le deuxième point original de ce programme est la participation des municipalités à l'identification des projets grâce à une démarche de consultation de ces municipalités et de définition contractuelle d'un cadre de travail entre l'Etat et la municipalité. La troisième idée intéressante de ce programme est la mise en place de formules souples de financement qui permettent de saisir des opportunités de projets notamment dans le domaine du développement économique. Le dernier point qui caractérise ce programme est l'ensemble des mesures non physiques d'accompagnement qui porte sur l'appui à la gestion communale pour les questions de finances, de fiscalité, de formation, ensuite sur l'appui technique et sur les lignes de crédit aux petites et moyennes entreprises. Enfin, le programme prévoit explicitement de pouvoir intégrer des ONG qui interviendraient dans la zone et sur les thèmes prioritaires. Voilà tout ce qui en fait l'originalité au regard des pratiques traditionnelles du Fonds Européen de Développement.

Par ailleurs, il faut également mentionner d'autres approches comme celle des programmes de microréalisations davantage orientées vers le soutien des acteurs à la base ou des acteurs privés. Je crois qu'il faut citer aussi pour mémoire l'action des organisations non gouvernementales dans le secteur urbain : elle est restée modeste jusqu'ici mais est appelée à prendre de

l'importance, je pense surtout à ce que nous observons sur un continent comme l'Amérique latine.

Et puis, je voudrais évidemment parler de la coopération décentralisée, même si la coopération décentralisée n'est pas intimement liée au sein de la Commission Européenne à la question de la décentralisation et des collectivités locales. Je rappelle simplement qu'elle a pour principal objet d'organiser des modalités de coopération différentes permettant de rendre toute une série d'acteurs locaux dits décentralisés (groupements de base, associations, ONG, collectivités locales) non seulement bénéficiaires de la coopération mais partenaires. Cette coopération décentralisée se met en place. Une grande partie de notre travail est d'essayer de transformer cela et d'instiller cette forme de coopération dans les programmes du FED. Aujourd'hui, nous percevons des incidences au niveau du champ urbain et municipal : d'une part, la mise en place de programmes d'appui aux associations de villes et au renforcement municipal et, d'autre part, des moyens financiers de plus en plus importants consacrés à cette question. A plus long terme, l'enjeu, du point de vue de la coopération décentralisée par rapport à cette question municipale, est effectivement la mise en place de programmes qui permettront aux municipalités d'être des interlocuteurs directs de l'aide communautaire et d'être aussi des maîtres d'ouvrages de projets ou de volets de programmes du FED. Pour compléter ce panorama et pour montrer combien tout cela est vaste et s'appuie en fait sur différentes philosophies d'approche et différents instruments, il ne faut pas oublier différents autres outils qui existent dans d'autres régions du monde ; je pense à la famille des programmes Urbs (comme le programme MedUrbs en Méditerranée), programmes qui agissent sur le champ municipal et favorisent les échanges et transferts de savoir-faire entre collectivités locales. Ces approches seront amenées à éclore dans d'autres régions du monde comme l'Amérique du sud et l'Amérique centrale. C'est

encore une autre forme d'intervention dans ce domaine et je passe sous silence les actions du même type qui sont menées dans les pays de l'Est et de l'ex-URSS, et qui s'inspirent de la même philosophie.

Je finirais en disant, qu'au niveau communautaire, le champ municipal n'est pas encore aujourd'hui une priorité explicite de travail. Ce sera certainement un processus lent et je ne sais pas si nous pouvons raisonnablement attendre, avant la fin de Lomé IV, c'est à dire avant l'an 2 000, des évolutions majeures dans ce domaine. Nous sommes dans une optique qui est celle du développement social et économique et donc nous avons à réfléchir sur la façon dont les programmes et les projets urbains peuvent davantage impliquer les acteurs urbains, les acteurs du social et de l'économique, les associations de professionnels, de quartiers, les ONG locales. Il reste à innover en termes de montages et de modes de partenariat avec les pouvoirs locaux.

L'enjeu aujourd'hui, en matière de coopération décentralisée, est que le rôle que peuvent jouer les organisations de base, les ONG, les organisations représentatives par rapport à cette nouvelle approche se précise mais que les municipalités, les pouvoirs locaux n'ont peut-être pas encore pris toute leur place dans ce dispositif.



Victor Chomentowski

Je vais parler de ce que je connais de la façon la plus concrète possible même si, effectivement, en tant qu'opérateur, nous n'avons toujours qu'une vue partielle du pourquoi et du comment des choses dans lesquelles nous sommes impliqués.

Je vais, dans un premier temps, définir ce que nous faisons actuellement pour un projet particulier qui est en

gestation. Je travaille au sein d'une équipe à la préparation du Quatrième Projet Urbain du Sénégal. Concrètement, que devons-nous faire au niveau du Quatrième Projet Urbain? Je rappelle d'abord les termes de référence de notre mission : nous avons à travailler dans plusieurs domaines. Une première réflexion concerne les méthodes permettant d'opérer un redressement municipal, c'est à dire une amélioration qui concerne aussi bien les méthodes de gestion, les relations avec la tutelle, la mobilisation des ressources, l'identification des projets, leur planification, que les choix en matière d'investissement. Il s'agit d'une vision transversale et globale de la municipalité. Cette première direction de réflexion doit permettre au cours d'une phase transitoire d'élaborer des contrats de ville, objectif réel du Quatrième Projet Urbain. L'aspect global et transversal de la vie municipale étant reconnu, il a été envisagé de restaurer les relations entre les municipalités et l'Etat par le biais d'un document dénommé "projet de ville", qui contiendra les engagements de l'Etat envers les municipalités ; ces engagements ne concernant que l'Etat, un deuxième niveau est constitué par le contrat de ville signé entre l'Etat, représenté par une agence spécialisée, et les villes. L'une de nos tâches consiste également à articuler l'action de cette agence avec celle de l'administration et celle des villes. Il y a donc un volet important du projet qui est consacré au montage de l'agence.

Nous ne sommes actuellement qu'aux deux tiers de l'élaboration de notre mission : après avoir fait des propositions à l'administration sénégalaise, qui nous a fait plusieurs remarques, nous devons travailler dans une deuxième phase pour finaliser le projet. Le Quatrième Projet Urbain, comme la plupart des projets sur lesquels j'ai eu l'occasion de travailler, comprend outre la partie principale (les contrats de villes), un ensemble de sous-composantes transversales. Elles contiennent les composantes "traditionnelles" des projets de

développement municipaux : amélioration des relations avec l'administration déconcentrée, et avec la tutelle, formation du personnel, recherche de mise en adéquation des personnels avec les tâches à remplir par les collectivités locales, harmonisation des systèmes de financement et enfin mobilisation des ressources sous ses divers aspects (de l'assiette fiscale jusqu'aux méthodes de recouvrement et aux méthodes de comptabilité).

Je récapitule. Le projet apparaît certes compliqué. Outre les composantes transversales, il s'articule essentiellement entre le projet de ville et les contrats de ville, l'agence coordonnant et identifiant les collectivités susceptibles d'être en mesure de répondre aux contraintes des contrats de ville.

La question qui se pose est la suivante : pourquoi un tel projet, dans un contexte très complexe, et compte tenu de la situation des municipalités sénégalaises? Je crois qu'il faut faire un retour en arrière : l'histoire, la durée sont des points importants. A ma connaissance, et pour avoir travaillé sur le Deuxième Projet Urbain du Sénégal, identifié au début des années 80, tout part de la reconnaissance du caractère incontournable du fait municipal : il ne peut y avoir d'amélioration dans l'organisation de la ville si la municipalité n'est pas en mesure d'avoir une certaine capacité de gestion. Entre l'identification de 1980 et la première concrétisation de ces idées dans le cadre d'un projet (le Second Projet Urbain), cinq années se sont écoulées. Ce projet avait comme objectif la réhabilitation du système municipal des communes du Cap Vert (région de Dakar aujourd'hui) et l'identification d'un certain nombre d'actions à mettre en oeuvre dans un projet ultérieur. Il y a donc eu un Troisième Projet Urbain, actuellement en cours, et qui doit prendre fin en 1995. Au cours de la mise en oeuvre du second projet, et compte tenu des difficultés de réalisation rencontrées, a germé l'idée d'un type de projet plus transversal. Auparavant, la plupart des projets se focalisaient

soit sur une collectivité locale donnée, soit sur des secteurs donnés. L'idée nouvelle de 1990 repose sur une approche globale de la ville grâce au contrat de ville : le problème consiste alors à organiser ces contrats par rapport à l'administration centrale existante et en fonction des capacités des municipalités. Nous sommes en 1994 : si tout va bien et si tout évolue selon la démarche classique de la Banque Mondiale, les études de préfactibilité prendront fin d'ici quelques mois ; ensuite, les services de la Banque Mondiale procéderont à l'évaluation du projet. En cas d'accord de principe du gouvernement sénégalais, les négociations en vue d'un accord de crédit débiteront alors. Ainsi, le démarrage du projet ne devrait pas avoir lieu avant 1996-1997. Rappelez-vous que c'est un projet qui a été imaginé en 1990 après le constat de quelques dérapages par rapport à ce qui avait été imaginé en 1980.

Quelles sont les questions que l'on peut se poser aujourd'hui, 14 ans après les premières réflexions sur ce qu'il fallait faire dans le domaine municipal au Sénégal? En dehors des retards, ce qui est le plus problématique, c'est que les conditions ont changé. En tant qu'opérateur, j'ai du mal à faire comprendre, tant aux bailleurs de fonds qu'aux administrations, que le contexte du pays dans lequel nous travaillons en 1994, n'a strictement rien à voir avec les conditions de 1980 ou les conditions de 1985, ou n'a plus grand chose à voir avec les conditions du début janvier 1994 du fait de la dévaluation. En tant qu'opérateurs, nous essayons d'ajuster notre action avec le temps réel autant que faire se peut. Mais, ce n'est pas tout, pendant que nous travaillons sur le Quatrième Projet Urbain, d'autres types d'agences continuent à se développer, modifiant l'environnement de travail des collectivités locales. D'autres systèmes qui avaient été envisagés par d'autres projets co-existent ; je pense au Crédit communal qui avait été envisagé par le Deuxième Projet Urbain pour le financement des équipements

ISTED
Centre de Documentation et d'Information
" Villages en développement "
Avenue de la Défense
92056 Paris la Défense Cedex 04
Tel : 40.81.21.22

marchands et qui a été extrêmement retardé dans son développement parce qu'entre temps, d'autres modes de financement avec d'autres modalités de réalisation sont apparus, financés essentiellement par les mêmes organismes. Donc, nous avons également à gérer la concurrence des projets des mêmes bailleurs de fonds en plus de la concurrence des différents bailleurs de fonds entre eux.

Je voudrais insister, pour terminer, sur le fait qu'après avoir remarqué ce qui a dérapé dans les 15 dernières années, il faut imaginer maintenant comment les choses vont déraiper dans les 15 prochaines années. Il ne faudrait pas avoir la myopie inverse qui serait de penser que ce que l'on voit aujourd'hui sera la réalité des 5 ans et 10 ans à venir. Il faut absolument anticiper les modifications en essayant d'identifier, parmi les multiples facteurs, quels sont ceux qui ont été décisifs, et le seront à l'avenir.

Je voudrais vous livrer un ensemble de remarques : je suis économiste et il faut reconnaître que, quelles que soient les idées que l'on peut avoir sur la culture municipale, la tutelle, la décentralisation, le rapport à l'Etat, lorsque les finances publiques de l'Etat vont mal, il y a peu de chances pour que les finances municipales aillent bien. Il n'existe pas d'exemple contraire : à chaque fois que l'Etat a des problèmes, il resserre les flux vers les collectivités locales qui doivent alors se débrouiller seules. En France, ce n'est pas trop grave parce que les moyens financiers des collectivités sont forts mais dans un certain nombre de pays en voie de développement, les finances publiques sont faibles : dès qu'elles viennent à pâtir d'une insuffisance, les collectivités se retrouvent dans une situation dramatique. La question fondamentale est de savoir si les finances publiques vont suffisamment se rétablir dans les 10 prochaines années pour réamorcer la pompe des collectivités locales. Les finances publiques ne peuvent s'améliorer que si la situation économique

globale s'améliore. De même, lorsque l'économie va mal, que les finances publiques vont mal, que l'argent se fait rare, c'est surtout le système formel qui est touché ; or, tous les projets ou programmes sont destinés à améliorer ou construire des systèmes formels pour lesquels on voit se tarir de plus en plus les possibilités de ressources. En revanche, dans le système informel, on se débrouille mieux. D'ailleurs, avec la crise, le système informel se développe au détriment du formel. Le problème est de savoir comment faire revenir le système informel dans le formel. Il a fallu longtemps pour que ces pays prennent conscience de la crise, longtemps pour que le système formel aille vers l'informel (entre 7 ans et 10 ans) et il est à craindre que le passage soit aussi long dans l'autre sens, c'est à dire que le passage, s'il a lieu, de l'informel vers le formel soit en retard par rapport à l'amélioration de l'économie, des finances publiques et des projets eux-mêmes. Donc, ce qui me semble primordial, c'est d'essayer d'adapter par anticipation les projets par rapport aux perspectives d'évolution que l'on pressent.



Felipe Starling

Premièrement, le titre de cette journée est "coopérer avec les collectivités locales". La coopération avec les collectivités locales est une réalité pour la coopération française et nous avons des coopérants qui sont en poste soit dans des villes soit dans des politiques d'appui à ces villes. Pour vous citer une liste de ville, nous avons Bangui, N'Djamena, Pointe-Noire, Douala, Bamako, ... : toutes ces villes bénéficient d'appuis directs de la coopération française. Un pourcentage de plus en plus important des projets urbains sont spécifiquement axés sur ce type de projets et un pourcentage de plus en plus important de l'assistance technique dans le secteur urbain est spécifiquement lié à des programmes communaux. D'autre part, cette coopération avec les collectivités locales

est une coopération qui est vraiment liée à la problématique du développement urbain. Nous n'avons pas distingué une coopération administrative qui s'occuperait de l'organisation administrative des collectivités locales : nous avons vraiment, au sein de la coopération française, lié cette problématique de la gestion communale aux problématiques de gestion du développement urbain. Pourquoi la coopération française s'est-elle engagée dans ce mode de coopération? Est-ce un effet de mode ou est-ce un enjeu majeur? Je ne vais pas revenir sur toutes les justifications que nous donnons à ce type d'intervention. Je tiens simplement à préciser deux choses. D'abord, la collectivité locale est un point d'entrée pertinent pour l'organisation des services urbains et la gestion du développement urbain si l'on raisonne en termes d'efficacité et de rationalité économique ou si l'on pense à la nécessité de chercher de nouveaux interlocuteurs pour construire les projets urbains alors que les Etats présentent un certain nombre de faiblesses sur ces questions-là. Le rôle stratégique que peuvent avoir ces collectivités locales dans une sorte de recomposition sociale, de retour de confiance entre les populations et les gestionnaires de la chose publique, de retour d'un lien entre des populations et des gestionnaires du développement local apparaît de plus en plus comme une évidence au sein des ministères. C'est un peu le pourquoi de notre coopération avec les collectivités locales.

Alors que fait-on ? Pourquoi coopère-t-on avec les collectivités locales? Il faudrait travailler sur la question de l'organisation des services urbains, sur la question du développement des villes et puis aussi, avoir en ligne de mire, l'idée que les collectivités locales participent au retour de la confiance, à cette réorganisation des liens sociaux. La question centrale pour notre coopération est celle de la maîtrise d'ouvrage communale, qui englobe à la fois les questions techniques, administratives et financières, mais aussi des questions sociales. Tout le

problème est de savoir, par rapport à cette focalisation de nos programmes, quelle peut être la recherche de modèles adaptés et appropriables par nos partenaires, que ce soit sur les questions de mobilisation de ressources, d'organisation des services et des travaux, de gestion de l'espace etc... Par rapport à ce contenu des programmes, quel type de critères d'efficacité pouvons-nous retenir ? Ce sont des choses complexes pour lesquelles nous en sommes encore aux premières réflexions.

Je citerais un exemple : à Parakou, nous avons travaillé longuement sur les questions de fiscalité, de ressources financières ; ces programmes ont été assez efficaces puisqu'ils ont permis d'augmenter les ressources locales mais en même temps nous ne nous sommes pas vraiment assurés de la qualité des dépenses engagées. Des dépenses ont été faites, notamment pour l'embauche de personnes, qui vont à l'encontre d'une certaine rationalité dans la gestion des ressources.

Autre chose : le succès du dispositif de mobilisation des ressources locales a entraîné l'appétit d'un certain nombre de services de l'Etat, qui ont voulu confisquer ce mode de gestion des ressources. Il y a toute une réflexion à mener pour savoir effectivement comment nous pouvons maîtriser et mesurer le poids et l'impact de nos actions sur ces questions-là. Ensuite, où se situe notre action? Où se situent ces projets de développement communal? Il y a une très grande dispersion de la coopération dans le secteur : nous travaillons dans des mairies qui sont élues, dans des mairies qui ne sont pas élues, dans des capitales, des capitales économiques, des capitales politiques, dans des villes secondaires, dans des pays qui se sont engagés résolument dans des politiques de décentralisation mais aussi dans des pays qui restent timides ou réticents par rapport à ces processus. La dispersion est grande et elle a l'avantage de nous donner les moyens de comparer l'efficacité de nos différentes actions. Quel doit être l'objectif en ce domaine? Répondre

à la question : comment réconcilier cette dispersion de notre appui avec une vision qui serait plus politique c'est à dire comment promouvoir, à travers notre action, les processus de démocratie locale? Comment réconcilier cette dispersion aussi avec une vision liée à l'aménagement du territoire et au rôle des différentes villes dans le développement économique futur de ces pays? Je renvoie aux discussions que nous avons pu avoir avec nos coopérants durant les 15 derniers jours et dans lesquelles nous avons vu ce que pourrait être une image à long terme de l'Afrique ; je pense qu'il y a des réflexions à mener sur ces questions-là pour pouvoir mieux caler nos interventions dans le futur. La complexité de ces projets de développement communal fait intervenir des acteurs ayant des logiques différentes : ainsi, la conditionnalité de nos actions est dans un premier temps liée aux volontés qui s'expriment localement quant à la définition et au partage d'un certain nombre d'objectifs communs pour monter et mettre en oeuvre ces projets.

Il y a différents intervenants comme le ministère de la Coopération, la Caisse Française de Développement, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances : cette multiplicité d'acteurs est nécessaire ; en effet, il est clair que le lien entre les politiques de décentralisation et de développement communal et les politiques d'ajustement structurel est évident et si nous n'arrivons pas à traiter cette question-là, nous sommes condamnés à l'échec. L'ambition de ce groupe est de donner une tonalité et éventuellement un tempo sur cette question d'appui en matière de décentralisation.

En termes de programmation de nos actions, les questions sont : "combien faire"? quelle est la bonne mesure de notre appui en matière de développement communal? Ces programmes qui sont des programmes à vocation plus institutionnelle que technique ne doivent pas faire oublier l'idée que le nerf de la guerre se situe aussi dans les

infrastructures, dans les investissements, notamment pour tout ce qui concerne le développement économique des villes.

Donc, par rapport à cette question "combien faut-il faire" et "que faut-il faire", il faudrait réhabiliter l'idée que, dans tous ces programmes à vocation institutionnelle, il faut qu'il y ait un pourcentage d'investissement dans les infrastructures qui donne une certaine cohérence à la logique d'ensemble de ce type de programmes. Ce type de problématique doit absolument être développé de manière conjointe entre partenaires français, notamment ministère de la Coopération et Caisse Française de Développement, afin de donner une véritable cohérence à nos appuis.



Jean-Pierre Elong M'Bassi

Je dois dire que j'ai été interpellé par le titre de ces assises : "coopérer avec les collectivités locales". La France ne coopère pas avec les collectivités locales. La France coopère avec les Etats à propos des collectivités locales.

Jusqu'à présent, les essais de coopération avec les collectivités locales se font à travers la coopération décentralisée. Cette coopération décentralisée ne bénéficie pas, du côté de la France comme du côté des Etats africains, d'un cadre politique réel. Là aussi, il faut être clair afin d'avoir une vision vraie de ce que veut dire "coopérer avec les collectivités locales". Fabrice Richy a dit que les collectivités locales aujourd'hui ne sont plus en question, qu'il s'agit maintenant de savoir comment travailler avec elles : c'est une affirmation très osée et j'ai également été interpellé par ce que disait André Harnist quand il disait qu'en RCA, après une période où il y avait eu des maires élus, en 1991 ils avaient été remplacés par

des maires nommés. Cela veut dire que les collectivités locales, aujourd'hui en Afrique, ne sont pas encore des acteurs pertinents et indiscutables. Il ne faut pas se fonder sur l'effet de mode, sur le fait qu'aujourd'hui il soit de bon ton de parler de démocratisation et de décentralisation pour croire que, définitivement, les institutions que l'on appelle collectivités locales ou communes sont devenues des institutions avec lesquelles coopérer dans le contexte institutionnel africain. Je crois que là on se tromperait beaucoup si on affirmait que les retours en arrière sont impossibles.

L'un des objets du programme de développement municipal est d'essayer de rendre irréversible un mouvement qui commence, qui n'est pas encore affirmé et qui, de toute façon, n'est pas approprié ni par les responsables de l'Etat ni par les populations africaines. Les responsables de l'Etat, à quelques exceptions près, considèrent la décentralisation et le développement municipal comme une conditionnalité de la coopération internationale parce que les partenaires de la coopération bilatérale souhaitent que l'Etat soit démocratique, que l'Etat soit décentralisé. Ils mettent donc en place des politiques de municipalisation et de décentralisation. Mais, grâce à des conversations que nous avons eues avec les autorités de pays parfois très décentralisés, nous avons la preuve que c'est une commodité pour coopérer et que l'enracinement de ces processus de démocratie locale n'existe pas. Pour la plupart des responsables des Etats africains, la priorité est de construire l'Etat et, pour eux, construire l'Etat c'est le conforter dans ses fonctions régaliennes. Pour eux, construire l'Etat, ce n'est pas "construire l'Etat autrement". Jusqu'à présent, ce discours-là n'est pas encore accepté et toléré. Donc, la décentralisation vue par l'Etat est, en général, une modalité pour être accepté par la communauté internationale. Pour les populations, les collectivités locales sont un succédané de l'Etat, un Etat au rabais qui

fait des fonctions et qui ne donne rien en retour. Il suffit de voir comment la fonction la plus municipale, le ramassage des ordures, est exercée par les municipalités : aujourd'hui, dans tous les pays africains, le ramassage des ordures est une calamité et les populations estiment que c'est la preuve que les collectivités locales sont inutiles. Nous sommes dans un environnement extrêmement critique : le sentiment actuel quant au devenir des collectivités locales n'est pas l'optimisme mais le questionnement et je crois qu'il n'est pas bon de dire que nous allons coopérer avec les collectivités locales dans un environnement stabilisé parce que nous sommes dans un environnement institutionnel extrêmement instable. Nous nous sommes basé sur ce point dans le Programme de développement municipal pour considérer que ce programme doit d'abord être un programme d'appui institutionnel c'est à dire un programme qui permette que l'institution municipale soit partenaire de l'ensemble des catégories sociales en crise. Nous sommes aussi interpellés par la structuration de ce monde municipal : il est évident que si chaque commune met en place des actions avec son corps social sans que soit affirmée une certaine vision municipale des choses, qui serait construite par l'ensemble des municipalités du pays, il est difficile que l'on gagne la bataille municipale. C'est pourquoi le Programme de développement municipal a axé son action vers la structuration du monde municipal à travers les associations de pouvoirs locaux.

J'ai été content que Henri Coing ait évoqué ce qui se passe en Amérique latine parce que c'est tout à fait dans la perspective de ce que nous préparons et essayons de mettre en place avec le Programme de développement municipal en Afrique : structurons les associations de pouvoirs locaux pour en faire des partenaires possibles d'une coopération avec le milieu municipal. D'où la question suivante : la coopération française est-elle prête à reconnaître ces associations comme des partenaires de la

coopération et à envisager une action directe d'appui par les coopérants à ces associations ou de financements des actions de ces associations? Nous serions alors en train de coopérer avec les collectivités locales : pour le moment, nous coopérons avec les Etats à propos des collectivités locales.

Je crois qu'il s'agit d'abord de reconquérir la place de l'institution au sein du paysage institutionnel africain. Je suis optimiste parce que les processus de démocratisation en cours, qui induisent une fragilisation des institutions des Etats, font que, probablement, si les collectivités locales s'organisent pour prendre le pouvoir, pour s'affirmer dans le paysage, elles pourraient introduire une nouvelle donne institutionnelle dans le paysage des pays africains. Mais ceci ne sera pas possible si la société civile elle-même n'est pas soutenue. Il y a effectivement un risque pour que ce que l'on reproche aux Etats soit reproché aux collectivités locales si les populations ne sont pas préparées à interroger les dirigeants et l'Etat. Ceci est plus facile au niveau local qu'au niveau de l'Etat : c'est pour cela qu'il ne faut pas disjoindre une action en direction des collectivités locales d'une action en direction de la société civile. Dans notre cas, cela pourrait être une réussite à condition effectivement que nous ayons un cadre d'organisation : nous ne devons pas oublier qu'une ONG n'a pas de stabilité institutionnelle, qu'elle peut disparaître du jour au lendemain. Il faut donc un cadre qui organise cette coopération entre collectivités locales et société civile, du côté africain comme du côté des pays du Nord.

La troisième chose sur laquelle j'aimerais revenir est l'attention qu'il faut porter au discours du soutien institutionnel : la confiance ne se gagnera au niveau de la collectivité locale, que si la collectivité locale apporte quelque chose aux populations. Actuellement, les relations entre collectivités locales et populations se posent surtout en termes de ponction. Il n'y a pas d'apport et, comme il

n'y a pas d'apport, la ponction est de plus en plus faible : il n'y a aucune raison de cotiser quand il n'y a pas de contrepartie. Tous les efforts qui sont faits pour appuyer la mobilisation des ressources locales sont des efforts voués à l'échec si, en contrepartie, on ne voit pas ce que la collectivité locale apporte aux populations. C'est pour cela que les investissements à échelle locale doivent être des éléments prioritaires d'une action de soutien aux collectivités locales. Evidemment, on peut se demander si ce n'est pas perpétuer une situation d'assistance et perpétuer l'irresponsabilité. Peut-on aboutir à un partenariat en procédant autrement? C'est là que doit intervenir l'aide extérieure : l'argent extérieur doit réamorcer le cercle vertueux. Malheureusement, les bailleurs de fonds n'entendent pas ce discours et disent "non, on a trop investi dans les équipements, maintenant il faut de l'appui institutionnel afin de réamorcer la confiance". Il faut faire très attention : nous ne sommes pas en situation de réamorcer la confiance par le seul appui institutionnel. En Côte d'Ivoire, nous avons dépensé des milliards de francs et les maires ivoiriens le disent : ils savent tous gérer un budget communal mais il n'y pas d'argent. C'est pour cela que les projets qui ont été faits par l'Union Européenne sont très importants pour réamorcer les dépenses à fonction locale : grâce à cela, ils rétablissent la confiance entre la population et les collectivités locales et surtout, à ce propos, ils permettent de réorganiser la société civile pour qu'elle interroge la collectivité locale. Cet aspect manque dans le projet des villes côtières de la CEE. La société civile est souvent la grande absente et cette absence, qui fait porter un poids excessif à la seule institution municipale sans développer de contre-pouvoir en face, prépare des démiurges c'est à dire des gens qui, parce qu'ils sont compétents, pourraient imaginer un futur pour leur population. Or, il ne s'agit pas d'imaginer un futur pour les populations, il s'agit de se positionner comme cadre d'action pour la population afin de construire un futur commun. Il y a une demande de la

population : coopérer avec les collectivités locales c'est aussi coopérer avec les sociétés civiles or les modalités de la coopération avec la société civile ne sont pas définies jusqu'à présent. Les ONG ne sont pas structurées pour porter cette coopération avec la société civile et il faudrait imaginer une manière de faire évoluer le partenariat entre pays du Nord et pays du Sud à propos de cette coopération avec la société civile.

Enfin, je voudrais insister sur l'importance du rôle de la coopération décentralisée dans la reconquête du paysage institutionnel par les collectivités locales. Dans le contexte actuel de l'Afrique, c'est essentiellement la relation avec l'étranger qui donne une identité : les Etats sont en crise, pratiquement aucun Etat n'a plus de budget d'investissement. Le budget d'investissement est souvent le fait de l'aide extérieure et cette situation est la même avec les ONG : les ONG nationales fonctionnent essentiellement avec l'aide extérieure. A la longue, une lecture osée de ce paysage voudrait dire que, pour exister en Afrique aujourd'hui, il faut avoir un partenaire extérieur : si tu n'as pas de partenaire extérieur, tu n'existes pas et donc les collectivités locales doivent aussi gagner leurs conditions d'existence en Afrique par la coopération avec l'extérieur. Evidemment, il n'y a pas de convention qui ait une valeur contractuelle entre les collectivités locales, ce sont des documents à valeur indicative, qui n'engagent personne. On l'a vu, par exemple, dans le cas d'une ville du Bénin, qui a des accords de coopération avec une ville des Etats-Unis : elle a engagé des dépenses en attente de l'aide, or on a changé d'équipe municipale. Tout s'est arrêté et un certain nombre de dépenses ont été engagées pour rien. On voit donc qu'il est nécessaire que les accords de coopération décentralisée soient signés parce qu'il serait anormal que l'on engage des villes pauvres dans un processus de préparation d'actions de coopération et que finalement elles se retrouvent le bec dans l'eau.

En dernier lieu, je dirais que les collectivités locales

africaines ont beaucoup de mal à s'organiser financièrement à cause de l'unicité de caisse. L'unicité de caisse du modèle français ne marche que dans les états qui ont de l'argent. Quand on se trouve dans un Etat en crise financière comme c'est le cas pour tous les pays d'Afrique, avec un futur incertain, il vaut mieux éviter de mettre en oeuvre des méthodes qui ne se sont révélées efficaces que dans des situations aisées. Aujourd'hui, la question se pose de savoir si nous pouvons rétablir les collectivités locales dans leur santé financière en conservant le principe de l'unicité de caisse. La question se pose aussi de savoir s'il ne faut pas un mécanisme spécifique de financement des collectivités locales. Nous avons organisé en 1992 un colloque sur ce sujet-là : faut-il mettre en place des éléments de crédit municipal en Afrique pour permettre aux collectivités locales d'avoir des ressources auprès d'organismes spécialisés? La réponse a été : "c'est prématuré". Je me demande si c'est vraiment prématuré : je continue à croire que s'il n'existe pas de modalités financières adaptées au soutien des collectivités locales à travers des organismes spécialisés, la maîtrise de la gestion municipale, la concurrence entre collectivités locales pour le développement et l'autonomie locale seront difficilement atteintes.

QUESTIONS • REPONSES

Xavier Crépin

Je crois qu'il est l'heure d'engager la discussion. Nous allons structurer les interventions sur une question : jusqu'où sont prêtes à aller les coopérations internationales pour aider de plus en plus directement les villes ou les associations de maires?



Jean-Louis Venard

Je vais poser une question à propos de l'intervention de mon ami Victor Chomentowski. Je suis un ancien combattant des projets du Sénégal : j'étais à l'origine de l'identification dont vous avez parlé. Dans le rapport d'évaluation du deuxième projet de la Banque Mondiale, il est mentionné la chose suivante : "Ce projet n'a pas marché parce qu'il n'était pas approprié, parce que le "staff manager" a beaucoup trop écouté les consultants. Ce sont les consultants qui ont fait le projet en parlant au nom du pays". Cela nous interpelle, surtout quant à la définition des projets, y compris en ce qui concerne le futur quatrième projet "usine à gaz" du Sénégal. Cela renvoie à ce que dit Jean-Pierre Elong M'Bassi sur les problèmes d'appropriation aussi bien par les populations que par les interlocuteurs. Cette histoire de contrat de ville dans un contexte qui n'est absolument pas prêt à l'avaler illustre bien le problème : on sait très bien qu'un tel projet n'aura pas marché parce que c'est une "usine à gaz" montée par des consultants pour faire avancer leur propre travail. Il n'est pas besoin de réfléchir beaucoup pour arriver à cette conclusion. Alors, que pouvons-nous proposer, en tant qu'association de professionnels, pour éviter le renouvellement de ces échecs?

Frédéric Giraud

Au sujet des budgets d'investissement, je me pose des questions à propos de ce que j'ai pu observer dans certaines nouvelles collectivités locales de base souvent implantées dans de petites villes, qu'il s'agisse de municipalités ou d'administrations déconcentrées. D'après ce que j'ai pu voir, une bonne partie, voire la totalité des budgets d'investissements, s'orientaient non pas vers des équipements correspondant à une demande sociale locale mais vers des équipements susceptibles de générer des ressources régulières, comme par exemple des marchés couverts qui permettent de mieux fiscaliser le commerce local, des clôtures autour d'un stade de foot pour faire payer les entrées, voire la création d'un hôtel qui concurrence directement une entreprise locale. Ce genre de phénomène s'observe-t-il dans d'autres collectivités locales? Quelle peut être la position des principaux organismes de coopération vis à vis de cette tendance qui est effectivement légitime ("vouloir créer des ressources régulières") mais qui, en revanche, confirme le sentiment de la population d'une trop forte pression des collectivités locales.



Annick Osmont

Je voudrais revenir sur cet aspect de concurrence qui a été souligné dans un exposé, notamment à propos du quatrième projet urbain du Sénégal. Je ne sais pas si c'est par mégarde ou par fantaisie mais sont assises l'une à côté de l'autre à cette table une personne qui travaille pour la Banque Mondiale et une autre qui a en main la gestion du

principal projet d'appui aux collectivités locales. Quand on est un observateur extérieur comme je le suis, attentif à ce qui se passe au Sénégal, on est un peu inquiet de voir que deux éléments importants de coopération qui sont en train, l'un de fonctionner depuis plusieurs années, l'autre de se mettre en place, donnent des signes assez évidents de concurrence. On est en droit de se demander ce qui va se passer dans 15 ans à propos de ce projet et cette situation n'invite pas à l'optimisme.



Question

La coopération municipale interafricaine peut-elle être une nouvelle piste et si oui dans quelle mesure le ministère de la Coopération en France encourage ce mouvement? En ce moment, se développe un discours sur l'intégration économique régionale : cet aspect est-il pris en compte?



Alphonse Yapi Diaou

Quelle place fait-on à la formation des jeunes dans les actions de coopération décentralisée ? Deuxième question : un certain nombre de pays, comme la Côte d'Ivoire par exemple, ont 14 ans d'expérience de la décentralisation. D'autres pays ont plusieurs années d'expériences, d'autres ont une expérience relativement récente : au niveau du ministère français de la Coopération, a-t-on pensé à marquer un peu le pas pour dire "voilà tant d'années que nous soutenons telle expérience, n'est-ce pas le moment de faire un peu le point sur tout ce que nous avons fait avec nos partenaires africains pour voir exactement à partir des réalisations qui ont été faites ou qui n'ont pas été faites sur quel pied nous devons repartir".

Victor Chomentowski

Je parlais de concurrence sur les modes de financement développés par les mêmes bailleurs de fonds. Cela concerne l'AGETIP par exemple et le 4ème Projet Urbain ou le Crédit communal, qui sont trois modes de financement favorisés initialement par la Banque Mondiale.

En ce qui concerne "l'usine à gaz", l'influence néfaste des consultants et la complexité des montages, je reconnais qu'il faut des projets simples : la meilleure solution serait alors de mettre l'argent sur la table des municipalités ou des associations de maires et d'attendre pour voir ce qui se passera. Mais les bailleurs de fonds ne peuvent accepter de tels principes. Aussi devons-nous travailler sur un temps très long en sachant que les résultats ne seront peut-être pas aussi bons que prévu. Si nous montons un projet, nous ne pouvons pas démarrer en disant que nous allons échouer ; nous partons avec l'espoir d'arriver à un résultat en essayant telle ou telle solution. Il ne faut donc pas avoir de complexe par rapport à la complexité, aux "usines à gaz". Tout le monde dit dans le monde entier que le domaine urbain est un domaine complexe et nous voudrions trouver une solution éminemment simple pour financer et améliorer l'état des municipalités particulièrement déplorable. Je n'ai pas de complexes : ce sera très difficile, nous allons très souvent nous tromper et très souvent être critiqués. On ne doit pas faire une liste de toutes les erreurs faites par les consultants : la responsabilité de ces erreurs est et sera toujours largement partagée avec d'autres. Enfin, par rapport à ces "usines à gaz", quel que soit le degré réel de décentralisation, que les élus soient élus ou nommés, nous nous trouvons de toute façon dans un domaine politique. Dans les pays développés où les collectivités ont de l'argent, les politiques ont beaucoup de mal à résister aux pressions des populations, des partis, de l'Etat, des amis ; dans les pays où il n'y a presque pas d'argent, je demande simplement qu'on pose le problème de la capacité de

résistance des élus par rapport à cette situation-là. Si nous ne mettons pas en place ou si nous ne proposons pas des solutions qui ressemblent à des "usines à gaz" mais qui sont destinées à sauvegarder le responsable municipal, nous échouons. Il faut préserver l'élu de toutes les pressions. Je sais bien que ce n'est pas facile et nous nous tromperons mais je ne désespère pas.



Felipe Starling

La présence de Jacques Massein, coopérant français, au sein de l'équipe de préparation du projet, illustre bien la volonté de concertation qui existe entre nous et la Banque sur le 4ème projet urbain du Sénégal. Ce matin-même, nous avons une réunion de concertation à ce propos. Je ne pense pas qu'il y ait de problème. Simplement, chaque bailleur a sa logique propre, rencontre un certain nombre d'obstacles : nous n'avons pas toujours avancé à la même vitesse mais nous avons toujours eu le souci de la concertation et de la cohérence.



Jean-Pierre Elong M'Bassi

Je crois qu'il faut admettre que, lorsqu'on veut coopérer avec les collectivités locales, il faut raisonner sur du très long terme. Nous ne sommes pas assez conscients de ce que l'on disait tout à l'heure : il a fallu pratiquement 7 ans pour passer de l'idée du deuxième projet à sa réalisation et le deuxième projet est relativement simple. Nous ne savons même pas quand le quatrième projet va démarrer s'il démarre et il est très compliqué. Si nous voulons commencer quelque chose avec les collectivités locales, il faut s'attendre à s'engager pour longtemps. Or, les modalités actuelles de coopération ne permettent pas d'engager une action de long terme. La coopération, les bailleurs de fonds sont-ils prêts à changer les temps du

coopérant et quels outils se donnent-ils pour pouvoir s'adapter à un univers qui va être de plus en plus changeant compte tenu du fait que nous ne savons pas prévoir les contextes économiques dans lesquels nous évoluerons demain. Je crois qu'il y a là une question à laquelle les bailleurs de fonds doivent répondre. Il faut aussi prendre en compte le fait que l'instabilité institutionnelle en Afrique est une donnée qui va certainement durer. On ne voit pas comment, dans la situation actuelle, avoir des Etats stabilisés. Certains disent même que l'on court le risque d'avoir de plus en plus de friches étatiques et que la coopération, dans un contexte de ce type-là, est quelque chose de volontariste et de politiquement risqué. Les coopérants ne savent parfois pas sur quel pied danser par rapport à la politique générale du pays : ce sont des situations dans lesquelles nous allons nous précipiter de plus en plus parce qu'il y a un divorce de plus en plus important entre la conduite des Etats africains et les aspirations de la population. Le semblant d'unité qu'avait semé la quête de l'indépendance s'est disloqué à cause

des échecs de l'Etat unitaire et de l'Etat fondé sur le parti unique et les processus de démocratisation font germer beaucoup de forces centrifuges : parfois, la coopération sera un choix entre forces au sein de l'Etat. Donc, il faut bien se rendre

compte qu'agissant sur du long terme, nous serons soumis à des choix de plus en plus difficiles.



Xavier Crépin

Sur ce point là, n'y-a-t-il pas une contradiction avec ce que vous disiez tout à l'heure, à savoir qu'il faut davantage coopérer avec la société civile et donc renforcer ses capacités, le tout dans un contexte d'affaiblissement de l'Etat ?

Jean-Pierre Elong M'Bassi

C'est là où nous entrons dans un autre registre qui est celui de la construction ou la reconstruction de l'Etat. Est-on d'accord sur le fait que la coopération participe de la reconstruction des Etats? Peut-on dire "il y a des Etats formels avec des gouvernements ; nous coopérons avec le gouvernement et nous ne pratiquons pas d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat. Quelle que soit l'illégitimité de ce gouvernement, ce n'est pas notre affaire, c'est l'affaire des Africains"? C'est une position et c'est celle qui a été mise en avant jusqu'à présent, jusqu'à l'émergence de l'idée d'ingérence humanitaire. Aujourd'hui, il y a un malaise : il trouve son origine dans la présence-absence de la coopération. Présence, parce qu'au fond, pour soutenir les états en difficulté, les coopérations n'hésitent pas à insuffler, à donner des moyens aux régimes établis pour calmer les revendications. Absence parce que, dans les discours de la coopération, les termes démocratie, décentralisation sont omniprésents : les populations africaines ont cru et continuent de croire que ce sont de nouvelles doctrines et sont étonnées de voir que la coopération ne tient pas compte des discours prononcés. C'est pour cela que la coopération avec la société civile est l'expression d'un minimum de cohérence entre les doctrines avancées par les organes de coopération et la réalité que l'on voit dans les Etats. Notre objectif est d'asseoir une certaine stabilité institutionnelle, un minimum de consensus à l'intérieur des Etats. Ce minimum de consensus ne peut pas se faire si la société civile n'a pas son mot à dire ; or, il y a un divorce de plus en plus important entre les aspirations des gens et la conduite des Etats, qui aboutit à la crise institutionnelle actuelle. Cette crise durera tant que les coopérations se réfugieront derrière la non-ingérence.

Christian Curé

La coopération décentralisée peut être considérée comme étant un moyen de renforcer la société civile. Ceci étant, il ne faut pas mettre tous ses oeufs dans le même panier et, après avoir écouté tout ce qui a été dit, je pense que l'approche de la Communauté Européenne n'est pas totalement absurde, notamment par l'accent mis et l'importance accordée au travail sur la société civile et les ONG. Le problème que nous rencontrons concrètement aujourd'hui dans les programmes est de savoir jusqu'où on peut se passer des collectivités locales ? La difficulté est là aujourd'hui : les ONG locales ou étrangères ou les organisations professionnelles ou autres émergent ou émergeront ; nous travaillons déjà beaucoup en secteur rural avec les organisations représentatives qui ont la taille et la capacité de l'intervention de l'Etat dans certains domaines. Donc, il faut se demander comment cela évoluera en secteur urbain et concilier l'obligation de résultat avec la recherche d'un équilibre dans l'implication des collectivités locales d'une part et de la société civile d'autre part. Cette implication, à défaut d'être un effet de mode, est en tous cas une difficulté supplémentaire. Je n'ai pas de réponse mais j'ai été intéressé par l'analyse du PDM là-dessus.



Felipe Starling

Jean-Pierre Elong M'Bassi a raison d'une certaine manière mais je crois qu'il existe une relation triangulaire entre la coopération française, les collectivités locales et les Etats dans laquelle on ne coopère pas seulement à propos des collectivités locales dans la mesure où ces collectivités locales sont bien présentes et où nous sommes bien présents aussi auprès de ces collectivités. Donc, il y a une relation triangulaire et l'idée est de renforcer l'un des côtés du triangle, celui d'une coopération directe mais, c'est vrai, nous manquons d'outils.

Le deuxième point sur lequel j'aimerais revenir est la

question de la durée : les outils de coopération, notamment les projets, sont réduits à une durée de 3 ou 4 ans maximum. Mais, il y a quand même d'autres choses qui se font : le Programme de développement municipal, que nous appuyons fortement, s'inscrit sur une durée beaucoup plus longue : il y a notamment deux phases qui couvriront une période d'au moins 5 ou 6 ans. Donc, il n'existe pas d'outils pour gérer cette continuité et cette durée, mais il existe des réflexions et des essais qui tendent à montrer que c'est une préoccupation qui est prise en compte. Ensuite, en ce qui concerne les questions de complexité politique, nous avons du mal et nos assistants techniques se trouvent souvent en porte-à-faux : l'une des solutions serait effectivement de trouver des critères pour n'intervenir qu'à partir du moment où nous serions assurés que les objectifs sont effectivement partagés et que nous pouvons mener à bien un projet. Je n'ai pas de réponses toutes faites aux questions de Jean-Pierre Elong M'Bassi mais nous avons nous-mêmes, au sein du ministère, des interrogations.

Quant à l'objet des investissements, la remarque n'est pas valable pour la coopération française mais il est normal qu'il existe une logique de récupération des coûts qui fonde les appuis. Ce problème devrait être abordé notamment à la Caisse française de Développement .



Henri Coing

Je suis étonné qu'on ne parle ici que de l'Afrique, parce que la coopération française avec les collectivités locales ne se réduit pas à l'Afrique Noire francophone. Les expériences de coopération dans d'autres régions -par exemple en Amérique Latine- n'ont-elles rien à apporter à notre réflexion ici? J'ai le sentiment que si nous confrontions nos expériences de coopération dans des situations plus différenciées, nous arriverions à désenclaver la réflexion, à l'aérer un peu, et peut-être à la modifier.

Michel Gérard

Je n'ai pas très bien compris la critique de Jean-Pierre Elong M'Bassi sur la mauvaise inscription des coopérations dans le temps. Il me semble au contraire que les Etats et les organismes d'aide internationale ont fait de grands efforts pour pouvoir mettre en place des actions durables.



Anne Querrien

Je voudrais revenir sur ce que disait Jean-Pierre Elong M'Bassi sur l'idée de construire les collectivités locales en interlocuteurs des différents acteurs de la société civile et l'idée que le travail portait sur la relation entre les collectivités locales et cet ensemble d'acteurs. Ensuite, dans une autre intervention, nous avons glissé vers l'idée d'un soutien de la coopération à la société civile et, dans cette société civile, surtout aux ONG. Ces dernières pratiques de coopération reviennent à développer l'espace communautaire plutôt que l'espace public local et risquent de maintenir une fragmentation sociale incompatible avec le développement.



Geneviève

Chedeville-Murray

Je suis au ministère des Affaires Etrangères et je voulais simplement témoigner du fait qu'effectivement, en dehors du champ du ministère de la Coopération, il existe des actions de coopération avec les collectivités locales, dont certaines sont très coordonnées dans leur partie multilatérale avec ce que fait le ministère de la Coopération, en particulier le Programme de Développement Municipal. Nous avons des actions de coopération avec les collectivités locales en Amérique latine, dans les pays du Maghreb et dans les pays de l'Est. Par ailleurs, nous avons en ce moment avec le ministère

de la Coopération une politique de structuration des appuis de l'Etat aux initiatives des collectivités locales.



Isabelle de Boismenu

J'ai noté que Felipe Starling n'avait pas fait mention, dans sa description du paysage de la coopération, des instruments existants destinés aux ONG. J'ai beaucoup aimé l'image du jazz mais encore faut-il que tous les interlocuteurs aient un instrument. Ne sommes-nous pas en train de conduire les Etats africains vers la prise en compte de leur société civile alors même que nous ne menons pas le débat au niveau de notre propre appareil de coopération. Il est vrai que la structuration au niveau des ONG n'est pas encore faite, mais il n'y a pas beaucoup de moyens pour la faire. Il existe quand même des prémices intéressants : il y a des plate-formes qui se créent et qui sont d'ailleurs initiées en partie par le ministère de la Coopération. Des plate-formes d'ONG africaines se créent en Afrique sur ces problèmes urbains. S'agit-il d'une alternative? sûrement pas, mais nous ne pouvons pas parler de démocratie si nous ne parlons pas de contre-pouvoir. Ne faut-il pas affirmer qu'il y a au moins trois partenaires principaux qui sont l'Etat, la collectivité locale et la société civile? Je crois que si nous oublions un acteur dans cette chaîne de transversalité, nous déséquilibrons tout le travail.



Jean-Louis Venard

Plutôt que de raconter que la Coopération française ne travaille qu'avec les Etats, j'invite les gens présents dans cette salle à s'intéresser effectivement à ce que nous faisons actuellement avec la société civile à travers le FSD.

Xavier Crépin

Le FSD est le Fonds Spécial de Développement qui a été mis en place le 12 janvier juste après la dévaluation du Franc CFA comme mesure d'accompagnement destinée, à travers des mécanismes directs auprès de la population, à financer des projets locaux utilisant une main d'oeuvre abondante. C'est un mécanisme qui est mis en oeuvre par le ministère de la Coopération et la Caisse Française de Développement.



Jean-Pierre Elong M'Bassi

J'insiste ; il faut effectivement créer des interfaces entre collectivités locales et ONG. Il faut même rechercher ces interfaces et se structurer pour que ces interfaces émergent ; j'ai pu voir ce phénomène se réaliser dans la commune d'Adjamé à Abidjan. La commune est majoritairement peuplée de gens qui ne sont pas ivoiriens. Les élections ont concerné la population ivoirienne : le conseil municipal est donc composé essentiellement d'ivoiriens. La population d'Adjamé ne se sent donc pas très représentée par ce conseil. Le maire a imaginé une manière de travailler avec la population en mettant en place des comités de développement de quartier ; ces comités deviennent des plate-formes dans laquelle la société civile négocie un certain nombre de choses avec le conseil municipal. Aujourd'hui, ces comités sont à l'origine de projets municipaux.

Des interfaces, des plate-formes de ce type-là devraient pouvoir être intégrées dans une politique de coopération. Or, il n'y a pas beaucoup d'initiatives de ce type-là. Ce n'est pas seulement une situation de contre-pouvoir qu'il faut construire mais une politique de partenariat, en sachant que l'entité municipale n'est pas encore une entité insérée dans le paysage institutionnel d'autant que les structures communautaires constituent une concurrence importante pour l'entité municipale et que la notion de

bien commun a tendance à disparaître avec l'émiettement du paysage social. Il faut faire aussi très attention : la logique des associations peut être telle qu'elle barre la voie à l'émergence d'une collectivité locale.

En revanche, en ce qui concerne la durée des projets, la succession des projets les uns derrière les autres peut être considérée comme une politique mais, en réalité, ce n'est pas le cas. D'abord, les collectivités locales ne sont pas, pour le moment, associées aux discussions des commissions mixtes, c'est-à-dire que la problématique locale est parfois considérée par les Etats mais jamais intégrée. La deuxième chose c'est que, pour porter les collectivités locales, pour qu'elles s'insèrent réellement dans le paysage institutionnel, la durée plausible des projets municipaux est de 15 ans. Je ne vois pas de message politique des bailleurs de fonds qui porte sur une telle durée. Il peut se faire que, de projet en projet, nous arrivions à cette durée mais il peut aussi se faire que nous n'y arrivions pas. Dans le cas de la ville de Douala, dès le départ nous savions, et Felipe Starling le premier, que le soutien à la ville de Douala allait conduire à une impasse.

Je dis que même les Fonds sociaux de développement risquent de conduire à une impasse.

J'entendais Monsieur Balladur dire qu'il faut que les pays africains sachent que, dans la conjoncture actuelle, ils sont très aidés mais que cela ne pourra pas durer. Deuxièmement, je dirais que l'action directe auprès de la population civile n'a pas pour le moment de contrepartie en matière d'émergence de la citoyenneté. C'est à dire que nous ne mettons pas en relation le fait de soutenir les initiatives locales avec le fait de soutenir la responsabilité vis à vis de la collectivité locale. Lorsque nous bouchons les trous grâce aux PME locales, les populations considèrent que c'est un cadeau tombé du ciel et qu'elles ne sont pas engagées de quelque façon que ce soit dans le retour de cet investissement. On met tout cela sur le compte de la dévaluation. Je ne sais pas si on prépare les conditions d'une appropriation réelle de la citoyenneté locale et l'émergence d'une vraie responsabilité. Je crois que là il y a des dérapages, y compris dans le Fonds social de développement.

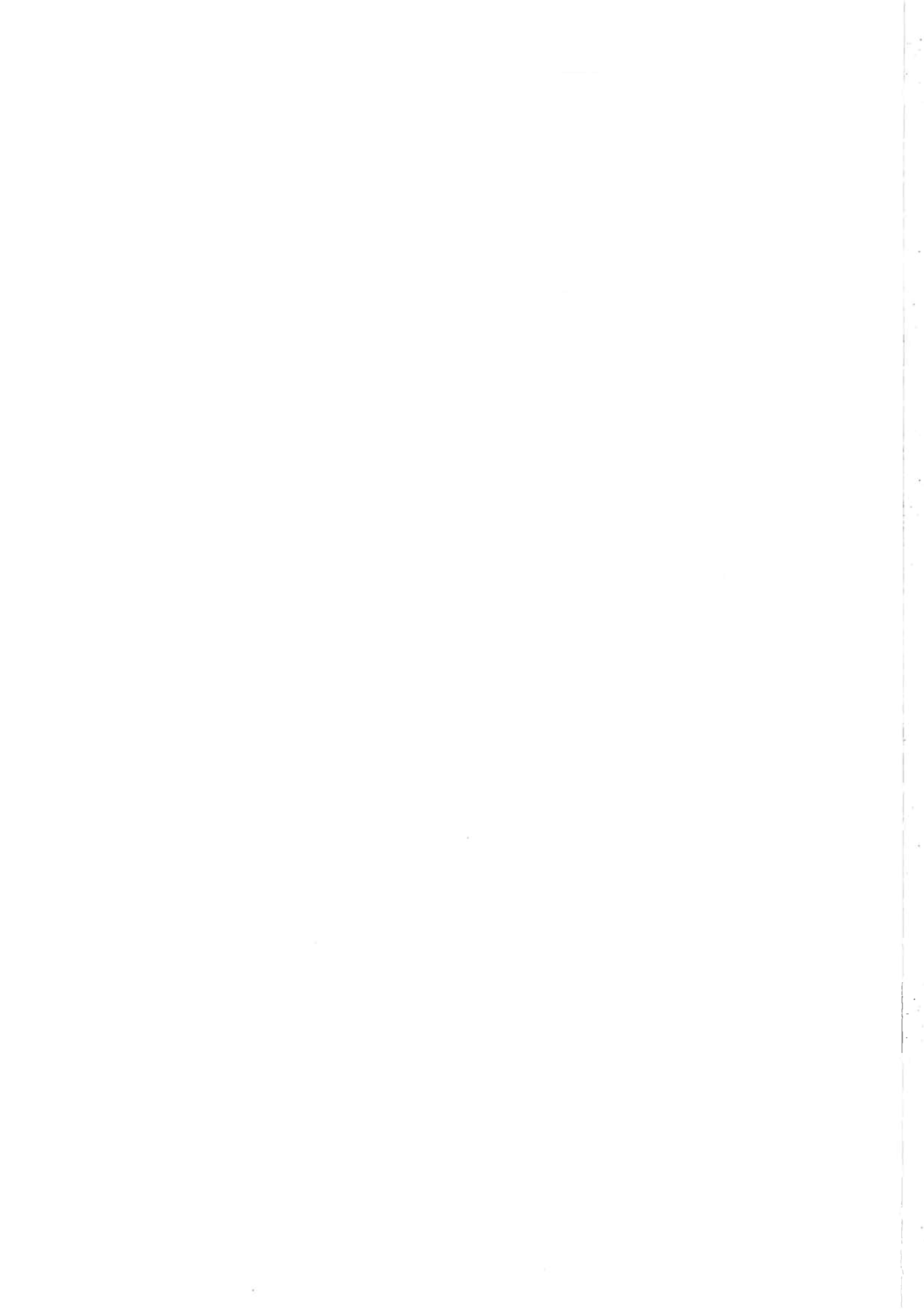
TABLERONDE

JEAN-MARIE TETART,
CITES UNIES DEVELOPPEMENT

la coopération décentralisée

TROISIEME

■ **MICHELINE PRAHECO**, Adjointe au
Maire d'Orléans ■ **JACQUES GAGNEUR**,
Agence d'Urbanisme du Grand Lyon ■
JEAN-MICHEL GUITTARD, Etablissement
Public d'Aménagement de l'Agglo-
mération de la Ville Nouvelle d'Evry



Micheline Prahecq

Je suis adjointe au maire d'Orléans, élue depuis 1989, chargée des jumelages, de la coopération décentralisée et de la communication pour la ville d'Orléans. La ville d'Orléans est jumelée avec Parakou.



Jacques Gagneur

Je suis directeur adjoint de l'Agence d'Urbanisme du Grand Lyon depuis lundi seulement et j'essaierai de retracer les actions de coopération de la ville de Lyon, principalement sur Ho Chi Minh Ville et Santiago du Chili.



Jean-Michel Guittard

Je suis directeur général de l'Etablissement Public d'Aménagement de l'Agglomération Nouvelle d'Evry, agglomération qui a mené des opérations de coopération avec la ville de Kayes au Mali.



Jean-Marie Tétart

Je dirige Cités Unies Développement, agence de coopération décentralisée intermunicipale.

La coopération décentralisée aujourd'hui est une réalité : c'est un fait, ce n'est plus le concept de quelques pionniers des milieux ONG ou des milieux villes. Réalité pour un certain nombre de gouvernements nationaux : si nous prenons le gouvernement de ce pays, une loi sur la décentralisation a complété un dispositif sur l'action extérieure des collectivités locales et reconnaît aux collectivités locales françaises le droit d'avoir des accords à l'étranger, le droit d'avoir une ligne budgétaire affectée à la coopération et prévoit un certain nombre de modalités de contrôle dans le cadre de la décentralisation. C'est une

réalité aussi en France parce que les différents ministères qui ont en charge la coopération dans le monde ont prévu des lignes de financement incitatives pour accompagner les collectivités locales françaises dans cette action extérieure et ont prévu des mécanismes qui permettent de relier coopération décentralisée et coopération technique classique dans différents domaines. C'est une réalité aussi parce que les différents organismes internationaux, qu'il s'agisse des différentes directions de l'Union Européenne ou de certains programmes spécifiques des Nations-Unies ou de la Banque Mondiale, ont recours aux villes et fabriquent de plus en plus des programmes spécifiques qui font appel à ces collectivités locales, soit en détournant une partie de l'objet de certaines lignes budgétaires soit, à titre expérimental, en fabriquant des programmes avec des fonds d'intervention ouverts aux collectivités locales.

C'est sans doute encore plus une réalité pour demain puisque les milieux des collectivités locales sont très volontaires et revendiquent : ils veulent faire partie du paysage de la coopération et ils s'organisent. Un certain nombre d'associations internationales de villes existent : elles sont de plus en plus nombreuses. Tous les jours apparaît une volonté plus forte de se fédérer au niveau des villes. La communauté des associations internationales des villes poursuit un mécanisme de discussion qui a abouti pas plus tard que le 17 Août à une réunion de l'ensemble des associations internationales des villes aux Nations-Unies : lors de cette réunion, un premier dialogue avec les Nations-Unies a été ouvert pour savoir ce que sera le rôle des collectivités locales et de leurs associations dans la préparation du sommet social de Copenhague et dans la préparation d'Habitat II. C'est une étape avant de discuter avec les Nations-Unies et les agences associées des Nations Unies des mécanismes d'association des villes aux programmes d'aide au développement et aux programmes d'assistance technique.

C'est donc une réalité depuis ce qui existe jusqu'à ce qu'on peut projeter et cette réalité française et internationale que je vous présentais a tendance à s'étendre. Le prochain congrès de l'association qui s'appelle International Union of Local Authorities se fera dans deux ans et aura comme thème central la coopération décentralisée. De plus en plus d'organismes comme le FENU s'intéresse à cette question. J'ai été appelé il n'y a pas très longtemps avec l'association hollandaise des municipalités et l'association espagnole des municipalités à venir discuter avec eux pour voir comment les villes peuvent s'impliquer. Bref, c'est une réalité : alors pourquoi cette réalité ? C'est ce que nous allons essayer de voir cet après-midi. Etant une réalité, elle rencontre aussi des obstacles : elle est imparfaite, il y a des échecs. Quel est son rôle ? Quels sont ses échecs ? Voilà les questions que je vous propose de poser et il faut aussi voir ici comment les professionnels de l'urbanisme peuvent être positionnés dans ce panorama qui se dessine.

Il faut, avant de commencer le débat, faire une mise au point de terminologie : je crois que le terme de coopération décentralisée n'est pas utilisé de la même façon quand il est prononcé par des français et lorsqu'il est prononcé au sein d'institutions internationales. Lorsqu'en France, je parle de coopération décentralisée, je parle de coopération entre entités de même nature, de même niveau. Les Nations-Unies parleraient plutôt de coopération horizontale. Lorsqu'on parle de decentralized cooperation en Espagne ou en France, on parle ailleurs quelquefois de décentralisation de la coopération c'est à dire que le bénéficiaire final n'est plus l'Etat mais la collectivité. Cela a donné lieu par le passé à un certain nombre de dialogues de sourds dans les discussions avec d'autres pays.

Comme nous avons ici une élue et des agents de collectivités locales, peut-être pourrions nous voir

expliquée, en plus de la description des projets, la motivation qui a conduit Orléans à se lancer dans cette aventure, les difficultés que vous avez pu rencontrer et les besoins d'organisation nouveaux que vous avez pu ressentir pour initier ce projet. Faire de la coopération décentralisée, c'est aussi organiser un service extérieur dans les collectivités locales, c'est aussi organiser la formation, c'est aussi affecter des ressources, nous verrons tout cela dans les différentes interventions. Nous verrons aussi comment les professionnels de l'urbain peuvent être amenés à générer des projets de coopération qu'ils présentent à leurs élus et comment ils doivent impliquer leurs services en tant que professionnels.



Micheline Prahecq

Ce que j'ai à vous apporter c'est une expérience, c'est la coopération décentralisée au quotidien entre deux villes, la ville d'Orléans, 107 000 habitants, capitale régionale, et la ville de Parakou au Bénin, 106 000 habitants, troisième ville du Bénin.

C'est une expérience très localisée et limitée dans le temps puisque la première mission d'identification date de novembre 1992 ; là, nous revenons de Parakou pour faire l'évaluation, sur le terrain, du premier programme, celui de 93, qui vient de se terminer.

Comme vous le disiez, la coopération décentralisée a d'abord été pour nous un engagement politique : dans le programme du maire d'Orléans, il avait été dit que nous aurions une action en direction des pays du Tiers-Monde. Lorsque nous sommes arrivés à la municipalité, j'ai été chargée de ce dossier et nous avons défini des critères de choix sans définir ni le pays ni la ville, ce qui a été fait par la suite avec Cités Unies France et Cités Unies Développement. Lorsqu'on nous a proposé une ville

partenaire, cela semblait correspondre aux critères que nous avons définis et aux possibilités que nous avons pour aider au développement d'une ville africaine. Nous sommes donc allé voir et, à la suite de cela, nous avons signé une convention de partenariat. Cette convention a été signée le 8 mars 1993 : vous voyez donc combien c'est une expérience récente mais qui, à mon avis, présente l'intérêt d'avoir au moins un programme complètement achevé puisque maintenant nous sommes sur le programme 94. La ville investit 200 000 francs dans cette coopération et, pour 93, nous avons reçu l'aide du ministère de la Coopération pour une somme équivalente. Je ne cache pas que nous espérons bien, pour 94, recevoir la même aide.

Ce qui nous semble essentiel c'est la rigueur du fonctionnement : je la fais passer par trois points. D'abord, le partenariat : il consiste par exemple dans le fait que nous ne payons jamais rien totalement. Quand il est décidé qu'une action va être mise en oeuvre, à chaque fois nos partenaires doivent nous dire "nous, nous mettons telle somme" ou "nous fournissons la main d'oeuvre". Je prends l'exemple de l'école que nous venons d'inaugurer : cette école a été payée à un peu plus de 50 % par la Ville d'Orléans, une partie par la Ville de Parakou et le reste a été fait par les associations de parents d'élèves. Dans le cas de puits qui ont été réalisés, l'apport de nos partenaires a été un apport de main d'oeuvre. Le partenariat nous semble être primordial. La deuxième composante de la rigueur de notre fonctionnement, est l'exigence de développement dans le choix des actions à retenir : on nous fait souvent des demandes que nous n'estimons pas être propices au développement de la ville ou qui ne responsabilisent pas davantage les populations. Donc, nous discutons : il y a beaucoup d'aller-retour entre nos collègues de Parakou et nous-mêmes jusqu'à ce que nous soyons d'accord. Enfin, le troisième élément de cette rigueur de fonctionnement

est le suivi. Le suivi, c'est le suivi financier. Qu'est devenu l'argent d'Orléans? Nous avons, en tant qu'élus, des comptes à rendre. Il n'est pas question même pour 200 000 francs de dire "nous avons envoyé 200 000 francs à Parakou mais on ne saurait pas trop vous dire ce qu'ils sont devenus". Donc, le suivi financier est essentiel. Il y a également une exigence de notre part, tout à fait partagée avec nos partenaires, qui est de savoir ce que deviendront les investissements que nous faisons. "Qu'avez-vous prévu lorsque l'école sera construite? quel est le mode d'entretien? Vous nous demandez des latrines : les gens paieront-ils ? Avez-vous une association de fonctionnement? C'est à dire que nous avons tout un système de discussion, qui semble accepté de part et d'autre. Voilà nos grands principes de fonctionnement.

Nous avons d'autre part un souci d'articulation entre deux éléments qui nous semble extrêmement important. D'une part, nous intervenons sur la formation à long terme : dans le cadre du projet de développement municipal, nous formons le personnel, les cadres de la circonscription de Parakou ; nous avons déjà reçu le secrétaire général de Parakou, nous avons envoyé l'ancienne directrice des services financiers d'Orléans et nous attendons l'ingénieur des services techniques de la ville de Parakou. Je pense également qu'on peut dire que la construction d'une école est un investissement à long terme. Nous avons également constitué dans cette action à long terme pour nos partenaires, en accord avec eux, une documentation spécialisée après avoir constaté que la circonscription de Parakou manquait des ouvrages de base les plus élémentaires. Mais nous avons également choisi d'avoir, d'autre part, en même temps, des actions sur l'amélioration du quotidien des populations. Il y a le visible et ce qui ne l'est pas. Les populations, qu'elles soient de Parakou ou d'Orléans, ne perçoivent pas immédiatement l'intérêt de la formation du secrétaire général. Lorsque nous avons construit 3 puits dans un des villages de la

circonscription de Parakou, les habitants de Parakou ont vu concrètement ce que la ville d'Orléans avait fait en liaison avec l'administration locale. En tant qu'élus orléanais, nous avons également plaisir, au retour de Parakou à dire "nous avons inauguré l'école, elle est comme ça et nous avons inauguré également les trois puits".

Tout cela se fait dans un souci de cohérence. Cohérence dans le temps parce que nous voulons avoir un engagement à long terme ; il ne faut pas être pressé dans ce genre d'actions. C'est vrai que ce qui est spectaculaire est toujours très valorisant mais je pense qu'il faut débiter en se disant qu'on travaille pour le long terme et qu'il faut prendre son temps. Mais aussi souci de cohérence dans l'espace, l'espace géographique de la circonscription. Quand nous décidons d'un investissement, de la création d'une borne-fontaine ou de latrines dans un quartier par exemple, nous le faisons suite à une étude des besoins des différents quartiers et donc dans un plan d'ensemble. Nous n'allons pas mettre en place quelque chose parce que cela fait plaisir au maire de cette commune et, comme nous avons fait plaisir en 93 au maire de cette commune, répondre à la demande de tel autre ensuite. Nous demandons à nos partenaires de réfléchir à tout cela.

Nous sommes particulièrement aidés puisqu'il y a sur place un coopérant qui suit les actions de la ville et assure le contrôle financier : nous avons donc des contacts très intéressants. Parakou nous avait intéressé parce qu'elle était de taille identique, parce que les attentes de cette ville semblaient correspondre à ce que nous avons défini mais aussi parce qu'elle nous a été présentée comme une ville pilote de la décentralisation béninoise. Si bien que ce que nous faisons, nous semble être important non seulement pour Parakou mais aussi pour d'autres communes du Bénin. En tous cas, l'intérêt que le ministre de l'Intérieur béninois nous a manifesté, lors de notre

voyage, semble confirmer ce que nous pensions. L'année dernière, nous avons reçu le secrétaire général de la ville de Parakou. Il a d'abord fait un rapport de fin de stage qu'il a présenté au secrétaire général d'Orléans, au CNFPT et à moi-même avant de repartir ; puis, il a constitué à Parakou des groupes de travail : il y a deux mois, le chef de circonscription a pu présenter au ministre de l'Intérieur béninois un projet de réorganisation des services municipaux. Nous n'avons pas qualité pour savoir si ce projet est un bon projet pour le Bénin mais nous pensons que c'est une conséquence du travail qui a été fait avec Orléans.

Le bilan 93 nous a donné une très grande satisfaction car il a pratiquement été réalisé à 90 %. La suite n'est pas évidente pour autant : nous nous demandons ce qui va se passer lorsque le coopérant ne sera plus là, c'est à dire qu'il nous faut réfléchir dès maintenant à la suite et si possible à une solution béninoise. Nous nous demandons aussi ce qui va se passer au moment des élections municipales au Bénin. Nous espérons que les relations actuelles entre le président de la République et l'Assemblée nationale n'amènent pas de difficultés intérieures qui pourraient amener la ville de Parakou à ne plus être aussi coopérative. Ce que je peux vous signaler aussi c'est que, à Orléans, la population manifeste un intérêt certain. Nous essayons de l'informer et chaque fois qu'il y a un article dans le journal local, il est suivi de plusieurs coups de téléphone de personnes qui proposent leur aide ; alors, il faut faire le tri entre les propositions intéressées et les réelles bonnes volontés. C'est une ouverture importante pour les Orléanais sur les réalités de la situation d'une ville béninoise et sur la mondialisation des situations.

Nous ne décidons jamais rien à Orléans : dès que nous avons une proposition, nous l'adressons à Parakou ; elle est étudiée par nos partenaires et, ensuite, nous voyons si

elle entre dans le cadre de notre intervention. Mais nous ne décidons rien à Orléans c'est à dire que nous sommes, nous, élus Orléanais, soucieux d'ouvrir cette action à la population et en particulier aux associations mais, en même temps, nous gardons toujours présent à l'esprit le fait que les besoins doivent être définis là-bas et que nous avons à accompagner ces besoins. Intérêt des élus aussi puisque, et c'est une chose à laquelle nous tenons énormément, pour le moment, tout ce qui a demandé un vote a été voté à l'unanimité. Je pense que c'est une condition de pérennité des actions. Si nous arrivons à mobiliser l'ensemble des élus, je pense que cela peut permettre d'aller plus loin et peut-être un peu plus vite. Nous constatons également l'intérêt des services : les services se mobilisent vraiment lorsque nous devons envoyer quelque chose à Parakou ou recevoir du personnel de Parakou ; la mobilisation est effective et, lorsque quelqu'un repart, il a un correspondant direct dans notre ville. Le secrétaire général de Parakou correspond directement avec le secrétaire général d'Orléans : ils traitent en direct.

La présence sur place de la coopération française, antérieurement à l'action d'Orléans, les efforts importants déjà réalisés et encore en cours à Parakou, nous ont permis de nous intégrer au plan général et ainsi de gagner en efficacité et en lisibilité pour les Parakois.

Nous désirons également entretenir des relations étroites avec la coopération française : il est évident qu'en tant qu'élus nous n'avons pas du tout l'intention d'être des francs-tireurs. La coopération décentralisée n'a de sens que si elle s'inscrit dans un cadre général afin de servir la cohérence, l'efficacité et l'image de la France, à laquelle nous sommes tous très attachés. Ce qui nous a fait très plaisir c'est que nos partenaires, alors qu'ils demandent beaucoup et que nous sommes parfois obligés de dire non, montrent en même temps un souci de prendre les choses en main : ils nous ont dit "il faut que vous nous

aidiez à mettre la charge sur la tête mais après c'est à nous de la porter". J'ai trouvé cette expression très claire et très encourageante parce qu'effectivement nous n'avons surtout pas à nous substituer. Lorsqu'une ville se lance dans une telle opération, il y a un certain nombre d'exigences à respecter : d'abord, ne pas partir avec des idées préconçues, ne pas se dire "ils n'ont pas d'école, ils ont besoin de médicaments, nous devons faire çà". Nous sommes tombés dans ce piège au départ : nous étions partis en disant "nous allons travailler sur l'eau" et, quand nous avons vu les besoins réels, nous nous sommes rendus compte que ce n'était pas l'essentiel de leurs besoins. Il faut s'imposer et imposer une très grande rigueur de fonctionnement : le dérapage est très rapide. Une rigueur de fonctionnement au niveau de la réflexion, au niveau de la définition et du suivi des projets. Il est essentiel que nos partenaires sentent que nous suivons de très près tout ce qui se passe et que ce n'est pas un gadget pour nous. Nous avons aussi besoin de spécialistes comme Cités Unies Développement ou Cités Unies France parce qu'ils ont une pratique d'autres villes, d'autres pays. Seule, une ville ferait des erreurs. A Orléans, nous avons mesuré combien tout cela nous était indispensable. Il faut également avoir toujours en mémoire une exigence : ne pas les remplacer, ne pas chercher à se mettre à leur place. Nous devons simplement mettre à leur service notre expérience et nos possibilités. Mais nous savons que certaines choses sont incontournables et il faut arriver à le leur faire comprendre. Il faut avancer pas à pas, coller aux réalités et nous croyons beaucoup à cet équilibre entre le développement institutionnel à long terme et l'action visible, concrète. Ce matin, vous avez beaucoup insisté, Monsieur M'Bassi, sur le fait que si les populations ne voient pas ce que les collectivités locales font pour elles, il y a toute une série de conséquences graves qui s'en suivent. Par exemple, les impôts ne rentrent plus. Ceci renforce notre souci d'équilibre.

Qu'en est-il des difficultés rencontrées? L'une des

difficultés rencontrées a été de trouver le mode de financement au démarrage. C'était simple : nous avons 200 000 francs et nous ne savions pas comment les faire passer de l'autre côté tout en gardant un contrôle rigoureux. Les subventions arrivent plus ou moins régulièrement, c'est un problème majeur. La dévaluation du franc CFA en est un autre ; en outre, il y a des lenteurs de réalisation de travaux qui sont plus importantes là-bas ; il ne s'agit donc pas d'envoyer trop d'argent avant mais il ne s'agit pas non plus de les laisser s'engager dans des frais que nous ne pourrions plus suivre ensuite. Ce sont les difficultés les plus importantes que nous ayons rencontrées.

Tout ceci n'a valeur que d'expérience mais une expérience qui donne à nos amis de Parakou un certain nombre de réponses. J'espère que nous avons semé quelque chose. En tous cas, le plan de modernisation des services de la ville de Parakou qui a été envoyé au ministère de l'Intérieur, comme l'école ou les puits constituent, pour nous élus d'Orléans, un sujet de très grande satisfaction qui semble partagée par beaucoup d'Orléanais.

Jean-Marie Tétart

Votre exposé était très clair et nous a permis de décrypter votre projet et son état d'avancement actuel. Le caractère récent du projet de Parakou est intéressant. Le décor a été planté sans être prisonnier de l'histoire d'un jumelage classique entre une ville ou un village français et une ville ou un village africain. C'est à dire que, dans beaucoup d'autres villes, l'histoire d'un jumelage parti d'un groupe de base dans une ville française préexiste ; le jumelage a été conduit avec un groupe de base d'une ville de base et toute la difficulté est d'arriver à remonter ce projet au niveau municipal sans forcément démobiliser les groupes de base qui ont initialisé le projet. Là, on est parti d'une volonté politique avec un itinéraire plus simple parce qu'il

n'était pas prisonnier d'une histoire. Le deuxième point qui me paraît important dans ce projet est la volonté d'un effet à long terme au niveau institutionnel ; on pourrait dire qu'avec des financements additionnels, cet effet sur l'institutionnel, la formation et l'aide à l'organisation des services etc... pourrait être amplifié mais, effectivement, il faut garder un caractère visible sur le terrain grâce à des actions immédiates. Il existe aussi, dans la coopération décentralisée comme dans tous les mouvements, un mouvement de balancier entre une conception humanitaire et une conception technique du jumelage. Le tout est de trouver un juste milieu.

Jacques Gagneur

Je vais demander l'indulgence de l'assistance parce qu'étant nouvellement arrivé dans cette agence d'urbanisme, je vais retracer ce que j'ai partiellement vécu mais surtout ce que l'on m'a relaté. Je parlerai des actions que mène la communauté urbaine de Lyon au profit d'Ho Chi Minh Ville et de Santiago du Chili, pour lesquelles l'Agence d'urbanisme assume le rôle de maître d'oeuvre.

Les deux programmes de coopération décentralisée, avec Ho Chi Minh Ville et Santiago, ont délibérément pris un caractère d'échange de professionnel à professionnel. Ils ne visent pas des réalisations immédiates de type écoles, puits et autres, ce sont des professionnels de l'urbanisme qui interviennent. Ils sont ciblés sur des sujets très précis et cherchent à être continus grâce à une articulation entre les missions d'experts et une présence sur le terrain d'un et maintenant deux CSN que nous encadrons. La coopération avec Ho Chi Minh Ville est née d'un contact d'élus de la Communauté Urbaine de Lyon avec des responsables du Comité Populaire, dans le cadre du réseau Citynet en 1989. Elle a réellement pris corps lors d'une première mission d'identification des besoins en 1991 et

s'est surtout développée en 92 et 93. De nouveaux développements sont prévus puisque nos CSN partent prochainement pour une durée de 16 mois. En ce qui concerne Santiago, la demande est venue du MAE et le projet a été monté en 92 et 93. Dans les deux cas, il existe des thèmes communs. A partir de l'expérience Lyon 2010, qui est le nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, nous avons assuré, dans les deux cas, des prestations concernant la planification stratégique des deux villes sous forme d'un apport d'informations et d'expériences et puis surtout d'une évaluation des travaux faits sur place par les deux administrations communales. Ces travaux ont été menés par Christian Sozzi à Santiago et Gérard Blanc à Ho Chi Minh Ville et dans les deux cas ils ont induit une modification de l'exercice de planification mené localement, sur la base de discussions avec nos partenaires professionnels. Un seul exemple : le schéma directeur d'Ho Chi Minh Ville prévoyait le déplacement de l'aéroport à une très longue distance afin de se conformer à des normes internationales. C'était un projet visiblement hors de portée pour au moins 15 ans et l'expertise a permis de reporter ce projet.

Deuxième étape des prestations : l'instrumentation de la planification, c'est à dire le passage entre la planification stratégique du schéma directeur et le permis de construire délivré au quotidien dans les services municipaux, constitue une lacune dans leur dispositif. Or, nous avons en France un certain nombre d'acquis sur ces questions. Il n'existe pas dans ces villes de dispositifs réglementaires et administratifs permettant d'assurer, par des procédures adéquates, la cohérence dans l'espace et dans le temps entre des grands partis d'aménagement urbain et une gestion quotidienne par les services. Il y a eu, dans les deux cas, beaucoup d'échanges d'informations. En particulier, nos interlocuteurs ont été très intéressés par la procédure de ZAC. Il existe une demande très forte

d'information et, au-delà, de formation. L'une des modalités d'action retenue est non seulement d'aller sur place pour leur parler de ce que nous faisons mais aussi de leur envoyer de la documentation technique et d'accueillir en formation intensive, sur place, les techniciens de ces deux collectivités pour qu'ils se frottent directement à ce type de procédures.

L'apport de "l'école française de l'économie mixte" s'est fait sous des auspices politiques très différents puisque le régime du Vietnam est officiellement communiste et que le Chili est sorti de la dictature mais cherche à s'ouvrir à une certaine libéralisation sans forcément pouvoir toujours très bien cadrer le rôle de l'Etat. Il y a toute une série d'interrogations dans le champ urbain concernant le rapport du public et du privé. L'essentiel de l'apport de mes collègues a été de leur montrer qu'il ne s'agissait pas de travailler à partir d'une relation figée entre le public et le privé mais beaucoup plus de bien comprendre la répartition des rôles entre des acteurs dont la vocation est différente, le public ayant vocation à encadrer, à définir des règles. C'est là-dessus que nous proposons un apport. La communauté urbaine s'est engagée : elle a beaucoup réfléchi à son engagement financier. Pour donner un chiffre, le budget est de 1,2 million pour Ho Chi Minh Ville pour les années 92, 93 et 94.

En ce qui concerne les modalités, nous avons organisé des missions de quelques spécialistes, par exemple concernant les problèmes de plan de circulation et de plan de transport. Nous sommes donc bien à l'amont de ce qui sera sensible par les populations mais un jour, plutôt dans deux ans que dans deux mois, l'effet sera visible. Donc, d'un côté il y a organisation de missions d'experts, de l'autre des CSN qui, sur les axes définis dans ces missions, travaillent au sein des services sur un certain nombre d'aspects particuliers. Enfin, nous organisons des

conférences qui témoignent d'un grand d'appétit d'informations de la part de nos interlocuteurs, d'une très grande curiosité en particulier en ce qui concerne le montage institutionnel ou les aspects financiers. Enfin, nous apportons de la documentation et de la formation non pas avec des équipes universitaires classiques mais directement par contact avec la réalité, dans les services, en se frottant aux dossiers.

Les difficultés que nous avons rencontrées ne sont pas propres à la coopération décentralisée mais je vais quand même vous les livrer. En premier lieu, je mettrais la difficulté de la langue : pour avoir fait l'expérience en vietnamien, je peux vous dire que c'est très difficile et même si on a d'excellents traducteurs un mot bien traduit peut recouvrir des réalités différentes. Derrière cette difficulté linguistique et épistémologique, on peut rencontrer une autre difficulté : on croit avoir l'interlocuteur que l'on cherche et en fait ce n'est pas celui-là. Une deuxième difficulté est de trouver dans l'organisation administrative et technique les bons interlocuteurs ; je veux dire par là que l'on se heurte, mais ce n'est pas propre à la coopération décentralisée, à des cloisonnements qui sont parfois très marqués. Il faut trouver le bon service avec lequel on va pouvoir avancer et, au sein du bon service, les bonnes personnes. Si on veut faire avancer des projets, je crois qu'il faut effectivement passer par des systèmes de relations interpersonnelles sérieux. L'accès aux données fait aussi parfois partie des difficultés rencontrées : or, si on veut coopérer, c'est à dire en latin "cum operare", travailler avec, il faut partager les choses et entre autres les données d'analyse des situations. Quand on met plus d'une semaine à obtenir le tracé des lignes de bus d'une ville, c'est dur. Il existe également des problèmes de différences culturelles. J'essaye de comprendre par lecture avant, par dialogue pendant, quels sont les cadres de référence et les systèmes de valeurs de nos interlocuteurs.

Ce n'est pas simple. On peut citer l'exemple d'un domaine dans lequel j'ai beaucoup travaillé, les transports. Les visions d'ingénierie des transports que nous avons sont déterminées par le facteur économie de temps et nous donnons au temps une valeur chiffrée en francs. Qu'est-ce que cela peut vouloir dire dans d'autres systèmes de valeur, dans d'autres cadres de référence? Nous avons là parfois des difficultés qui sont bien plus profondes que les différences de langue et cela est particulièrement sensible dans le domaine de l'aménagement. Il a également fallu clarifier les attentes de nos interlocuteurs : certains se sont imaginés que l'on venait là soit pour faire des cadeaux soit avec un chéquier d'investisseurs dans une logique privée. Or, ce n'était pas le cas, d'où des frustrations dont il a fallu tenir compte dans le débat. La clarification est passée par des protocoles afin de bien situer de quoi il s'agissait. Ensuite, il faut évoquer le problème de l'organisation de la continuité : je vous ai indiqué les modalités que nous avons choisies pour garantir cette continuité. Nous ferons un bilan en 1995, y compris cette fois-ci avec les élus, pour voir si les modalités retenues et les contenues sont jugés suffisamment satisfaisants.



Jean- Marie Tétart

L'expérience de la Courly est intéressante parce qu'elle illustre une coopération plus froide, plus technique traitant de grands enjeux urbains. C'est une demande de plus en plus présente dans les villes du monde, que nous pourrions appeler planification et négociation urbaine. La perception de la négociation urbaine, dans ses aspects institutionnels, ses rapports à la population, et sous son aspect "gestion de conflits" n'arrive pas à être rendue par les consultants classiques. Il existe dans les villes européennes une expérience de cette négociation urbaine partagée par les techniciens, les élus, les groupes de la

société civile qui ensemble font la ville et c'est cette attente qu'ont les maires des villes des pays en développement. Ce qui est en jeu sur le Grand Santiago, c'est bien sûr un schéma de développement mais c'est aussi le choix du système institutionnel (une communauté urbaine, un district, un syndicat intercommunal). Le problème est de savoir qui va gérer l'agglomération. Second problème de coopération décentralisée pour Lyon : pour l'instant, Santiago Ville n'est qu'une des villes du Grand Santiago et l'interlocuteur de cette coopération est davantage le ministère de l'Urbanisme que le ville de Santiago. Le bénéficiaire est bien Santiago mais, dans une étape intermédiaire, le passage par une coopération avec le ministère de l'Urbanisme chilien est un détour nécessaire. L'intervention de la ville de Lyon permet cependant d'aller plus vite dans le dialogue entre le ministère chilien et les communes du Grand Santiago.



Jean-Michel Guittard

L'agglomération nouvelle d'Evry, le SAN qui représente l'agglomération et les élus, a une expérience à proposer aux autres agglomérations d'Afrique et du monde entier : l'expérience d'une urbanisation à développement rapide. Les villes nouvelles ont en effet eu, en un peu plus de 20 ans, un accroissement de plus de 500 000 habitants. En fonction de cette expérience de développement rapide, le SAN de la ville nouvelle d'Evry a mené une coopération avec la ville de Kayes au Mali. Elle a d'abord consisté en un dialogue avec le maire et le secrétaire général puis en une formation et un séjour, afin d'expliquer comment nous traitons nos problèmes dans l'agglomération nouvelle ; enfin, une action de collecte des ordures ménagères dans les quartiers a été mise en place et ceci doit se poursuivre par une analyse et un dialogue sur l'organisation des services municipaux de la ville de Kayes. Le dialogue se poursuit entre les deux

organisations municipales. Le véritable enjeu en Afrique et dans le monde est la maîtrise du développement urbain des villes. On assiste à un développement accéléré dans un certain nombre de capitales : cela préoccupe les Etats mais surtout les collectivités territoriales et ce sont elles qui viennent visiter, rechercher des exemples non pour les recopier mais pour se positionner par rapport à des fonctionnements et retrouver des solutions à leurs propres problèmes. L'enjeu des années qui viennent est d'arriver à maîtriser ce développement urbain non seulement par des villes nouvelles in vitro mais aussi par des villes nouvelles in vivo : c'est l'opportunité qu'offrent les collectivités locales. Elles montrent le fonctionnement du développement, de l'aménagement et de l'investissement mais aussi de la gestion et des services. Notamment dans les pays d'Asie, les problèmes qui sont posés le sont par les collectivités locales. Le phénomène est particulièrement net en Amérique du sud et notamment au Brésil où, finalement, le sentiment prévaut que l'Etat a moins de pouvoir que les régions elles-mêmes. Dans ce transfert de l'Etat aux collectivités territoriales, il me semble que le rôle des services publics, que ce soit les réseaux d'infrastructures, les principes de gestion, d'investissement, de collecte des ressources, de facturation, sont primordiaux. Pour tout cela, les collectivités françaises ont leurs particularités et doivent permettre aux collectivités locales du sud de choisir le type de gestion, d'investissement, les relations avec les groupes privés qu'elles désirent. Nous pouvons leur présenter des exemples en mettant le doigt sur chacun des inconvénients et des avantages. Ce ne sont pas des modèles mais des points de référence et de comparaison qui sont intéressants et qu'il faut montrer. Ils doivent faire partie de la formation, du processus de transfert de compétence.

Jean-Marie Tétart

Je crois qu'avec cet exposé nous avons vu qu'une partie de la coopération décentralisée est invitée à travailler sur la gestion des services puisqu'en fait la coopération décentralisée est induite par le mouvement de décentralisation. Dans beaucoup de pays, le transfert des compétences aux élus et aux municipalités engendre une demande très forte des municipalités concernant cette négociation de la gestion privée ou mixte de services publics.

QUESTIONS ● REPONSES

Annick Osmont

J'enseigne à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris VIII et, lorsque nous abordons dans les cours le thème de la coopération décentralisée, la même question revient toujours : "à quoi cela sert-il?" et surtout "qu'est-ce qui pousse les collectivités locales à vouloir s'engager dans cette aventure?". Ma question s'adresse plus particulièrement à Madame Prahecq puisqu'elle est élue. Vous nous avez signalé que cela constituait un point de la campagne électorale du maire mais quelles étaient les motivations premières? Enfin quel est l'effet en retour de cette coopération?



Michel Camberlein

J'aimerais savoir quelle part les 400 000 francs de budget d'investissement représentent dans le budget de la ville béninoise et dans celui de la ville d'Orléans.



François Bodin

Qu'en est-il du financement des voyages, des frais de mission, des dépenses relatives aux diverses interventions? Que représentent les frais annexes et sur quel budget sont-ils pris ou sont-ils intégrés dans les 400 000 francs?



Antoine Olavarrietta

Qu'en est-il de la pérennité de ces actions de coopération décentralisée? Une collectivité territoriale, lorsqu'elle se

lance dans ce type d'action, entend-elle ouvrir largement une activité dans ce domaine ou bien n'est-ce qu'un épisode de son histoire?



Micheline Prahecq

En ce qui concerne la motivation, cela entre dans un projet politique. Cela relève d'un souci d'ouverture et je crois que nous avons également à l'époque le souci, à un moment où tout le monde avait les yeux tournés vers l'est, de se dire "attention, n'oublions pas le sud". Cela a été une de nos motivations politiques essentielles. Ceci dit, nous avons quand même ouvert des relations avec la Roumanie et la Pologne. La ville était déjà engagée sur 8 autres villes dans des actions très classiques et nous avons trouvé qu'une ville de l'importance d'Orléans se devait d'apporter sa contribution au développement. Nous n'avons pas de prétentions particulières : nous ne faisons que de petites choses mais cet ensemble de petites choses permet de faire évoluer la situation. C'est vraiment une détermination politique qui va de pair avec les choix politiques que nous pouvons faire sur place en France : une question de solidarité. Pas de prétentions mais de l'ambition.

L'effet en retour ? Il est vrai que les Béninois ne viendront pas installer des choses chez nous. Il est vrai que le retour n'est pas du tout de même nature que l'apport. Mais, la rencontre avec les partenaires béninois permet une prise de conscience par rapport à un certain nombre de valeurs dans la vie que nous avons oubliées. La valeur du temps : je suis toujours extrêmement surprise de voir qu'en Afrique on a toujours le temps. Des valeurs sociales, des valeurs

familiales, des richesses culturelles : nous avons beaucoup à apprendre ; par exemple, lors de notre voyage, nous avons été reçus par tous les chefs traditionnels : cela peut ressembler à du folklore mais nous y avons découvert des réalités sociales qui nous échappent. Quand on se trouve dans une réunion en face du chef de la circonscription mais également du représentant des sages et des notables et que sa parole a autant d'importance que celle du premier, je vous assure que cela fait un peu réfléchir. Evidemment, cela allonge les réunions mais je crois que nous avons beaucoup à découvrir. C'est aussi pour les habitants d'Orléans une ouverture au monde : la réaction est toujours de dire "on va aller aider les autres" mais dès l'instant que l'on dit à une association "ce que vous proposez c'est très bien mais êtes-vous sûrs que les Parakois en ont besoin? Est-ce à nous de décider qu'il faut ceci ou cela ?". Cela constitue une éducation au développement qui semble essentielle.

En ce qui concerne le problème financier, je ne suis pas très au courant : je peux vous dire que le budget de la ville est de l'ordre d' 1 milliard et qu'en fait la ville apporte une participation de 200 000 francs. En fait, c'est peu. N'oubliez pas qu'il y a un certain nombre de réactions qui consistent à dire : "occupons nous d'abord des pauvres qu'il y a chez nous, ce n'est pas la peine d'aller voir ailleurs". Nous avons envie de montrer que nous pouvons faire beaucoup même sans beaucoup d'argent. Pour ce qui est des frais annexes, il est évident que nous ne comptons pas dans les 200 000 francs les interventions des personnels : si nous comptons les heures passées par les services à accueillir par exemple le secrétaire général pendant 6 semaines, il est évident que les 200 000 francs seraient très largement multipliés. Pour ce qui est des déplacements, nous avons une politique extrêmement restrictive : lors de la mission d'identification, nous sommes partis à 2, lors de la mission d'évaluation nous sommes partis à 4 dont un journaliste. Depuis 1992, deux voyages seulement ont eu

lieu. Nous avons limité le nombre de personnes y participant mais nous prévoyons des voyages de "tourisme de développement". Nous travaillons beaucoup par fax ; les frais de déplacements sont pris sur les frais de déplacement des élus et non sur les 200 000 francs. Les 200 000 francs ont servi exclusivement à la ville de Parakou. Pour ce qui est de la pérennité, on ne connaît pas la durée de l'histoire d'une municipalité. De toute façon, c'est une histoire courte même si elle se multiplie par 2, 3 ou 4. En tout cas, ce n'est pas une mode : c'est un choix qui a été délibéré. Nous avons mis trois ans à trouver la ville avec laquelle nous allions travailler et surtout ce que nous allions y faire. Notre souci est d'impliquer tous les élus, à la fois ceux de l'opposition et de la majorité ; les deux groupes sont informés constamment et jusqu'à présent l'opposition a voté tout ce que nous avons proposé. Cette unanimité constitue une garantie de pérennité.



Jacques Gagneur

Si nous faisons bien notre travail, s'il a du sens pour les deux parties et si les petites graines que nous semons ont vocation à pousser, notre action devrait pouvoir être pérenne. Si ce n'est pas le cas, il faut être critique. Je lisais récemment la presse à propos d'une mission faite par Michel Noir et toute une délégation à Canton afin de renouer des relations interrompues après les épisodes de Tien an men. Dans la délégation étaient explicitement présents et en tant que tels des représentants du monde économique. Il ne me paraît pas aberrant de considérer que les élus sont ceux qui sont désignés par la population et à ce titre représentent aussi le tissu économique et qu'en tant que tels il y a des savoir-faire dans ce tissu économique qui là aussi trouvent sens. Si la coopération décentralisée devait comporter cette dimension, je ne serais pas choqué ou surpris.

Jean-Michel Guittard

J'ai un point de vue un peu différent puisque nous sommes un Etablissement Public Industriel et Commercial d'Etat et il est très clair de la part de notre ministère de tutelle, le ministère de l'Équipement qu'il est de notre devoir de répondre à une telle demande et de participer à cette forme de coopération. Plus égoïstement, il s'agit ainsi, pour les cadres et le personnel qui y participe, de s'interroger sur soi-même, sur ce que nous faisons et également de formaliser nos méthodes et nos manières de travailler. Il s'agit d'apprendre à transmettre ce que nous avons appris et de s'interroger sur les raisons pour lesquelles nous travaillons comme nous travaillons.



Jean-Marie Tétart

J'ai fait l'expérience de différents projets dans différentes villes et, selon moi, la pérennité est en partie liée à la motivation qui existait au départ. Si le projet était au départ seulement lié à la volonté d'un ancien VSN et ne résultait pas d'une prise de conscience politique avec une commission municipale et une ligne budgétaire, il y a peu de chance pour que cela aille au delà de l'intérêt d'une équipe en place. Un certain nombre de villes françaises ont organisé des conditions de pérennité ; beaucoup de villes ont maintenant une commission municipale consacrée à la coopération décentralisée au même titre qu'une commission "aide sociale" ou "assainissement", dans laquelle on débat véritablement.

En ce qui concerne les moyens de financement, nous nous apprêtons à lancer une campagne pour que les collectivités locales comme les Etats affectent une partie des ressources locales à la coopération. Cette part serait de 0,7 %. Déjà, des villes le font : Angers, depuis des années, affecte 0,5 ou 0,7 % de son budget de fonctionnement à la ville de Bamako. Et la pérennité n'existe que si cet argent n'est pas mis simplement au

service des techniciens de la ville d'Angers, si les amis, les femmes d'Angers sont subventionnés par une partie de cet argent pour mettre en place des actions à Bamako, c'est-à-dire si la société civile est sensibilisée et actrice. A ce moment-là, il y a une acceptation progressive de cette nouvelle activité.

En ce qui concerne les motivations, pendant les 6 ans que j'ai passé à la Fédération Mondiale des Cités Unies, j'ai vu des demandes de coopération reposant uniquement sur l'envie d'un maire qui avait fait son service national ou un chantier de jeunesse en Afrique. Les coopérations inter-villes peuvent faciliter l'intégration régionale politique, humaine, économique, il faut en avoir conscience. Il est clair qu'un programme comme celui de la DG 1, Medurbs, qui actuellement permet à 42 réseaux de trois à huit villes d'exister, a un succès énorme parce qu'il a apporté aux collectivités locales européennes la possibilité d'avoir des actions croisées avec la Syrie, Israël, la Palestine etc... C'est un exemple de la volonté politique d'une intégration régionale. Pour l'Afrique subsaharienne, nous trouvons les explications à la fois dans l'histoire de la France dans cette région du monde et dans le grand activisme, en France, des communautés émigrées subsahariennes. Vous demanderez au maire de Montreuil comment la communauté malienne est arrivée un jour dans son bureau avec un million de francs français collectés dans les tontines du coin en disant "Monsieur le Maire, il faut ajouter la même chose pour aider tel village au Mali". C'est une pression sociale. Lorsqu'il y a un tremblement de terre en Arménie, les jumelages et les coopérations se font plus facilement si 5 % de la population électrique de la ville est d'origine arménienne. Les lobbies jouent.

Enfin, il y a l'image de marque. Lorsque vous êtes dans une ville qui a gagné le championnat d'Europe de football, vous avez une image ; si vous êtes à Aurillac, à Bourges ou ailleurs, vous imaginez un festival de théâtre de rue ou un festival de chanson. Ailleurs encore, vous montez une action de coopération décentralisée. Vous avez besoin

d'exister internationalement.

Pour revenir sur la réciprocité, nous pouvons citer beaucoup de contre-exemples : Nous avons vu récemment, lors d'échanges de coopération décentralisée avec la Tunisie, des rencontres d'artisans induire la délocalisation en Tunisie de la seule usine qui existait dans la collectivité française. Le maire n'était pas très content de perdre une cinquantaine d'emplois.

Sur le plan de l'investissement, il y a de tout : je parlais du 0,7 % ; on assiste à une coopération décentralisée qui n'en est plus une. Nous assistons à du "municipal business" où on vend de l'ingénierie municipale sous forme de coopération décentralisée. Pour moi, ce n'est pas du tout la même chose ; quand on commence à vendre des ingénieurs municipaux à la Banque Mondiale sous prétexte de coopération décentralisée à des tarifs un peu moins élevés que la plupart des consultants mais sans être obligé de garantir les résultats, etc..., c'est une déformation. Il y a aussi des collectivités qui, obtenant des financements de la Banque Mondiale, en ayant aussi obtenu de la part de l'Etat français à travers les contrats de plan Etat-Région, obtiennent finalement 100 % de financement sans qu'il y ait de participation municipale réelle. Les mécanismes sont variés. Il faut certainement y mettre de l'ordre sans enlever toute la spontanéité des échanges.



Bernard Lesterlin

Ce n'est pas la peine de faire de la démocratie locale s'il n'y a pas de grain à moudre. L'exemple de la coopération décentralisée Orléans-Parakou est d'une certaine exemplarité par rapport à l'émergence d'une citoyenneté. La coopération française a essayé de faire de Parakou une préfiguration de ce que pourrait être la démocratie locale, au Bénin, dans cette jeune république une fois que les institutions de la démocratie locale, de la décentralisation, seront mises en place. Je peux vous dire, pour être un des

vecteurs de ce processus, que l'exercice est très difficile et que les blocages sont nombreux mais il y a une exemplarité dans la démarche des élus orléanais dans la mesure où ils font en sorte de ne pas faire de la substitution mais construisent un dialogue entre collectivités démocratiques du nord et collectivités prochainement démocratiques du sud pour un certain nombre de démarches, de procédures. Il est essentiel que la coopération décentralisée ne soit pas de l'argent cadeau posé à côté de l'argent du budget de la commune du sud. Il faut avoir le courage de transiter par les procédures d'élaboration des programmes, de passage par le budget municipal au risque de ne pas tout maîtriser mais cette coopération est là pour alimenter une démarche démocratique vers la société civile organisée par le suffrage universel.

Le budget de la ville de Parakou s'élève à 1,2 million soit 120 millions de francs CFA. Orléans apporte 20 millions de francs CFA, la mise étant doublée soit 40 millions de francs CFA : ce n'est pas du tout négligeable. Il faut comparer ce qui est comparable : le budget de la ville d'Orléans est grosso modo équivalent à celui de l'Etat béninois. Donc l'aide de la ville d'Orléans est considérable. Cela pose un problème de souveraineté des collectivités aidées puisque, en Afrique, pratiquement la totalité de ce qui se fait en matière d'investissement dans les collectivités locales est le fait de l'aide extérieure. Donc il y a vraiment un problème de maîtrise et d'abandon de la souveraineté et c'est la raison pour laquelle il faut veiller à ne pas se substituer, malgré la crise économique, malgré les difficultés, malgré la dévaluation, malgré des mesures conjoncturelles et politiques. Les collectivités sont effectivement exsangues mais elles sont aussi exsangues par le fait qu'il y a un problème de crédibilité de la chose publique. Ma conviction c'est que l'Afrique, malgré sa pauvreté, est globalement sous-fiscalisée. Il faut que cette coopération, en démontrant l'utilité des investissements, soit à l'origine d'un regain de civisme fiscal. Dans la plupart des pays, la

coopération décentralisée constitue déjà une grande partie de la réponse au redémarrage de la démocratie, parce que l'Etat français n'a pas beaucoup d'argent à y mettre, parce qu'il y a des motivations d'élus à élus, de populations à populations que l'on ne retrouve pas d'Etat à Etat mais qui permettent de mobiliser les énergies. Cela pose un véritable problème de coordination pour la coopération française. Il serait souhaitable que, dans ces pays, il y ait une sorte de bourse d'offres et de demandes qui centralise les besoins des collectivités et les possibilités d'offres des autres collectivités. Ce serait une orientation intéressante pour l'accompagnement de la coopération de l'Etat français à l'égard de ces républiques et de cette coopération décentralisée.



Jean-Marie Tétart

L'idée de bourse qui consiste à relier offre et demande chemine : le problème n'est pas de faire de la promotion pour multiplier les demandes au sud, les maires étant naturellement demandeurs de projets de jumelage ; le problème est de motiver au nord des maires français. Orléans était une des rares villes à ne pas encore s'être engagée en Afrique. Aujourd'hui, il y a un grand effort de sensibilisation à faire en vue des prochaines élections municipales en France auprès de toutes les équipes sortantes et surtout rentrantes : les interroger sur leur désir de s'engager en coopération. En fait, le stock se réduit progressivement. Il faut trouver de nouvelles offres au nord et trouver quelle est la ville la plus adaptée au sud. Le second problème, l'importance de l'investissement, est énorme ; beaucoup de maires africains ont compris qu'il vaut mieux dans leur première année de mandat utiliser une partie des frais de fonctionnement disponibles pour faire une tournée européenne afin de trouver des jumelages ; c'est le succès de leur mandat parce que c'est cela qui fera que l'école se construira. C'est d'une importance capitale.

Christian Curé

Une remarque sur le type de coopération décentralisée et ses rapports avec le secteur de l'ingénierie. On nous a présenté deux expériences de coopération décentralisée, de la famille des jumelages-coopération, Orléans, et l'autre, Lyon, qui ressemble à une intervention d'étude de type traditionnel. Si maintenant nous nous plaçons du côté des bailleurs de fonds, quel est l'enjeu de la coopération décentralisée ? Nous le vivons aujourd'hui très concrètement au niveau de la Commission Européenne dans nos rapports avec les ONG : la question fondamentale c'est "comment permettre aux acteurs non traditionnels de la coopération, que ce soit des ONG, des collectivités locales, toute sorte d'acteurs du sud, de pouvoir accéder à des financements dits officiels". Je suppose que ce que j'ai dit pour la Commission Européenne est aussi vrai pour d'autres bailleurs. Un problème se pose actuellement avec les ONG : l'obstacle majeur du développement de la coopération décentralisée dans le cadre du FED n'est pas l'absence de projets de la part des ONG mais le fait que ces ONG, si elles veulent accéder aux financements, doivent passer au crible des procédures de financement des bailleurs de fonds. C'est un problème que je veux poser à la fois aux milieux professionnels et aux collectivités locales. Aux collectivités locales pour savoir comment elles se positionnent par rapport à cette ambiguïté qui est une ambiguïté qui va à l'encontre de la coopération décentralisée. Comment réagissent-elles à cela ? Comment les milieux professionnels réagissent-ils ? Comment voient-ils, dans cette perspective, la coopération décentralisée ?



Jean-Pierre Elong M'Bassi

Je ne veux pas réagir parce que je ne pense pas être qualifié pour répondre à cette question qui à mon sens est une question stratégique : si nous dénonçons les

concurrences entre secteur privé et le secteur municipal d'une part, entre les ONG, les collectivités locales et le secteur privé d'autre part, il y a des gens qui se demandent si nous ne sommes pas en train de casser l'ingénierie et le secteur privé au nom de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ne comporte-t-elle pas des messages cachés? La population demande "pourquoi venez-vous en coopération? A quoi cela vous sert-il? Quel est le retour dans les pays développés?". La coopération décentralisée véhicule des soupçons. Le programme que j'anime a mis cette question au coeur de ses préoccupations et nous avons commencé un exercice consistant à comparer ce que les Africains appellent coopération décentralisée, ce qu'ils en espèrent et ce que les Européens appellent coopération décentralisée et ce qu'ils en attendent. Nous avons divisé l'Afrique en deux pour une question de commodité : l'Afrique de l'est et australe, l'Afrique de l'ouest et centrale. Pour l'Afrique de l'ouest, il y a eu une réunion à Abidjan où les Africains se sont expliqués sur ce qu'a été jusqu'à présent la coopération décentralisée et sur ce qu'ils souhaitent qu'elle soit. Un document est sorti de là : il circule parmi les associations de pouvoirs locaux et ce document sera probablement finalisé d'ici un mois ou deux. Le même exercice se fait actuellement sous les auspices du PDM Est pour l'Afrique de l'est et australe et il y a une réunion qui est prévue dans la troisième semaine de septembre au Zimbabwe pour traiter de ce même problème.

Lundi et mardi, ici, à Paris, les pays de l'OCDE se réunissent également pour traiter de ce même problème, ceci pour aboutir à des assises internationales de la coopération décentralisée où, je l'espère des pistes seront enfin objectivées par rapport aux questions qui sont posées. Si nous n'arrivons pas à objectiver ces pistes, il est certain qu'il faudra s'interroger sur la pertinence de la poursuite de la coopération décentralisée sans avoir bien défini la coordination de cette coopération avec les coopérations bilatérales.

Jean-Marie Tétart

Plusieurs occasions vont se présenter dans les prochains mois pour prolonger le débat. Il y a les assises de Strasbourg avec les journées préparatoires de lundi et mardi ; il y a aussi bientôt une réunion organisée par Cités Unies France à l'Assemblée Nationale sur l'organisation des collectivités locales en vue de faire de la coopération c'est à dire comment les services s'organisent, comment les élus s'organisent, avec quels financements... Il y a plusieurs rendez-vous dont on pourrait faire part aux participants de cette journée. L'ensemble des questions qui ont été posées aujourd'hui vont revenir sous une forme plus spécifique dans ces différents rendez-vous. L'intérêt sera également de comparer l'expérience latine de coopération inter-municipale et l'expérience anglo-saxonne qui mêle beaucoup plus les réseaux d'ONG. Les municipalités en Hollande ou en Grande-Bretagne n'ont pas la même organisation et pas les mêmes possibilités de coopération ; les lois n'ont pas encore agi de la même façon : c'est un cadre de comparaisons intra-européennes. Je crois que nous pourrions prolonger ce débat encore longuement. En tout cas, la coopération intermunicipale est une réalité : le problème est de savoir si cette réalité va servir aux bailleurs de fonds internationaux pour faire des collectivités locales, de leurs élus, de leur société civile, des instruments de leur politique de développement ou si les collectivités locales vont être capables de devenir actrices d'une nouvelle politique de développement, d'une nouvelle forme de solidarité. C'est un enjeu sous-jacent : les collectivités locales sont-elles un vivier d'experts et de financements complémentaires ou ont-elles une approche nouvelle à donner aux relations internationales de coopération? C'est en tous cas un enjeu que les associations internationales de villes appréhendent et posent dans leurs relations avec les Nations-Unies. Les élus ne veulent pas simplement être un réservoir d'experts et être co-financiers : ils ont une approche spécifique et veulent être instruments et acteurs.

TABLE RONDE DE SYNTHÈSE

FABRICE RICHY,
PRÉSIDENT DE L'ADP

■ **MICHEL GÉRARD**, Ministère de
l'Équipement ■ **TA THU THUY**,
consultante ■ **OLIVIER PIRONI**, Plan
Construction ■ **MICHEL SUDARSKIS**,
Association Internationale du
Développement Urbain (AIVN)

