

Villes en développement



Déc. 1994 - N°26

Coopérer avec les collectivités locales

En 1986, la journée ADP portait sur la coopération décentralisée. La formule avait déjà son double sens : coopération d'institutions spécialisées, bi-ou multilatérales, ou de ville du Nord d'une part, avec des villes du Sud d'autre part. En France les institutions, lassées par certains Etats, espéraient par ce nouveau mode se rapprocher du terrain, à une échelle où l'impact de l'aide se lirait mieux. Quant aux municipalités, savourant la récente décentralisation, elles souhaitaient démontrer, là aussi, leur efficacité.

Huit ans après, notre journée apporte de nombreux enseignements :

1. L'intuition initiale s'est souvent révélée juste : on tisse plus aisément à l'échelle communale les relations de confiance nécessaires à la réussite d'un projet.

2. La coopération de ville à ville permet à beaucoup de citoyens de toucher les réalités du Sud et de se débarrasser de schémas simplistes sur le sujet. Cette ouverture d'esprit facilitera dans l'opinion l'observation et l'analyse des questions du Sud.

3. On a maintenant bien perçu qu'une municipalité ne pouvait pas jouir d'une santé durable au sein d'un Etat malade et que, du coup, la coopération décentralisée ne se passerait pas toujours d'actions de coopération à l'échelle des Etats. Aucune forme de coopération ne représente donc la "seule façon de faire" ; elles doivent se compléter entre elles.

4. Sans résultats tangibles, les municipalités sont plus déconsidérées encore que les Etats. Or pas de résultats sans projet et pas de projet sans relais entre population et municipalité. Cette constitution d'une démocratie de l'agora est source de promesses pour l'avenir mais les tiers y sont mal admis, alors même que l'efficacité de leur aide en dépend. La finesse s'impose à eux.



Port Bouët

Photo : Villes en développement

5. Des risques menacent ce type de coopération ; nullement théoriques ils concernent les deux parties, par exemple :

- abandon par une ville du Nord, pour de strictes raisons internes, d'une opération en cours, alors que la ville associée du Sud a déjà beaucoup dépensé.
- sinistre ou initiative malencontreuse ruinant une opération,
- dévoiement d'une entente au profit d'intérêts jusque là cachés,
- orientation d'une aide, techniquement bien utilisée, vers une clientèle politique etc.

6. L'adaptation à des contextes différents (ex. comment disposer de bons relais financiers ?) demande parfois la création d'outils communs.

L'heure est donc à la mise au point d'une instrumentation collective, entre les institutions et les municipalités à l'oeuvre, du Nord comme du Sud, qui réduise les risques, favorise l'information mutuelle et donne ainsi toutes ses chances à un mode de coopération très prometteur.

Michel Gérard

Sommaire : Coopérer avec les collectivités locales

Attentes et risques de la décentralisation en Afrique, Jean-Pierre Elong Mbassi, Parakou - Orléans, un partenariat inscrit dans la durée, Micheline Prahecq, Approche de l'Union européenne en matière de Coopération décentralisée, Christian Curé, Assistance technique française aux communes, Nicolas Widmer,

Attentes et risques de la décentralisation en Afrique

En lisant les textes fondateurs du processus de décentralisation dans lequel se sont engagés la plupart des gouvernements africains, on peut identifier trois grandes familles d'objectifs : (i) mobiliser les populations en vue d'un développement durable à la base; (ii) approfondir et enraciner la démocratie au niveau local, et (iii) restructurer l'Etat en donnant une nouvelle légitimité aux institutions publiques. Une analyse un peu approfondie montre qu'un certain nombre de risques sont attachés à ces attentes.

1. Décentralisation et développement

Pour la plupart des dirigeants africains, la décentralisation devrait permettre de tenir les promesses de développement que trente années de régimes centralisés n'ont pas pu réaliser. Cette conviction se fonde sur deux hypothèses : d'une part le développement à la base est le meilleur garant du développement durable, et, d'autre part, l'espace communal semble moins contraint que l'espace national vis-à-vis de l'économie mondiale. Face à la nécessité pour tous de s'intégrer à l'économie mondiale, aucun élément tangible n'est venu, pour le moment, confirmer la validité de ces hypothèses. Tout au plus peut-on espérer que l'échelon local offre un cadre mieux maîtrisable aux initiatives de développement parce que les demandes y sont moins nombreuses et plus homogènes, et que les réponses à ces demandes peuvent s'organiser avec un plus grand souci des enjeux sociaux.

Mais la population ne peut être mobilisée en vue de son développement que si elle constate que l'existence d'une collectivité décentralisée permet de relancer l'économie locale. Or, même dans les pays les plus anciennement engagés dans le mouvement de décentralisation, rien de tel ne semble se produire à une échelle significative. Bien au contraire, la tendance au désinvestissement public a conduit à un retard cumulatif en matière d'équipements de fonction locale. Or moins une collectivité locale dépense, moins elle peut convaincre ses administrés de l'utilité du service public et moins elle peut mobiliser localement des ressources pour investir.

2. Décentralisation et démocratie

La réponse à la question «la décentralisation renforce-t-elle la démocratie?» dépend du contenu concret apporté aux trois principes qui fondent la démocratie locale : le choix des dirigeants selon des procédures démocratiques, la libre administration des collectivités locales et la participation des populations aux décisions.

Le libre choix des dirigeants locaux est unanimement reconnu comme une condition incontournable de la démocratie locale. Mais réduire la question de la représentation des populations à l'organisation d'élections «démocratiques» sans s'interroger sur le contenu même de la représentation serait une erreur, car on se heurterait au fait que chaque africain émerge simultanément à trois registres institutionnels :

- le registre traditionnel où un ensemble de droits et obligations lie l'individu à sa communauté d'origine selon un code coutumier qui donne priorité à la solidarité familiale par rapport à la liberté individuelle ;

- le registre religieux qui, tout en reconnaissant l'autonomie de la personne, la replace dans le cadre d'une éthique privilégiant l'harmonie sociale et la soumission à l'ordre divin ;

- le registre moderne qui affirme le primat de l'expression individuelle sur les références au groupe et reconnaît à chacun, théoriquement, une voix au chapitre quelle que soit sa position au sein du groupe.

On voit bien la difficulté de définir un mode de représentation satisfaisant dans un tel contexte. Au niveau national le problème a été résolu en instituant un Parlement à deux chambres : l'une obéissant à la logique moderne «un homme, une voix», l'autre reflétant autant que possible les registres traditionnels. Mais comment prendre en compte, au niveau local, cette polysémie de la «citoyenneté africaine»?

3. Décentralisation et reconstruction de l'Etat

Obnubilés par la construction de l'unité nationale, la plupart des Etats africains se sont bâtis sur la négation de tout ce qui pourrait incarner un pouvoir local autonome. Ils se sont employés à détruire l'organisation sociale coutumière sans toujours réussir à la remplacer par une administration plus performante. La crise de gouvernabilité observée pratiquement partout en Afrique, est la conséquence de la superposition d'un Etat faible mais arbitraire et d'un tissu social fort mais systématiquement combattu et dégradé.

La décentralisation offre-t-elle l'occasion d'une forme différente d'Etat, plus soucieuse des identités locales, ou l'affirmation de ces dernières sera-t-elle synonyme de perte de substance pour l'Etat? En remettant en cause les fragiles équilibres antérieurs, la décentralisation n'ouvre-t-elle pas la porte à des perturbations plus profondes encore? Et, en détournant les communautés de l'idéal national, pour les recentrer sur leur propre devenir, ne constitue-t-elle pas un frein au mouvement d'intégration régionale qui permettrait de dépasser le handicap historique de la construction d'états sans base anthropologique? En d'autres termes, la décentralisation ne va-t-elle pas à contre-courant de l'histoire et ne participe-t-elle pas plus à l'arriération de l'Afrique qu'à sa modernisation?

Les tenants de cette thèse sont nombreux parmi les dirigeants africains et les experts. Le parallèle avec l'expérience française tend à les conforter dans l'idée que la décentralisation ne peut réussir pleinement que dans un Etat fort, représenté efficacement sur toute l'étendue du territoire, et entraînant l'ensemble de la population dans un même élan national. Selon eux l'urgence serait donc à la construction de cet Etat fort par une déconcentration intelligente de l'administration centrale précédant la décentralisation proprement dite.

Mais ceux qui pensent que la décentralisation offre une occasion de réconcilier l'Etat et la société ne sont pas moins nombreux. Ils veulent voir la nation se construire sur la base de niveaux successifs de bien commun, organisés de la base au sommet de l'Etat selon le principe de subsidiarité. Par la mise en place de collectivités locales autonomes, dotées d'une compétence générale sur tout leur territoire, et dont les dirigeants seraient démocratiquement élus, les tenants de cette thèse pensent non seulement relégitimer les Etats aux yeux des populations, mais aussi faciliter leur intégration au niveau régional.

Au total la décentralisation reste encore très largement un pari dont l'issue dépendra certainement de la manière dont les gouvernements africains auront su la relier

à la démocratie et au développement. Si cette relation n'est pas la préoccupation, si la politique de décentralisation ne se traduit pas, dans des délais rapprochés, par une amélioration perceptible du niveau et du cadre de vie des gens, comme de leur participation aux décisions qui les concernent, alors on ne pourra éviter de donner raison à ceux qui pensent qu'il s'agit encore d'un gadget commode pour dédouaner des Etats peu performants et peu légitimes aux yeux de leurs populations.

La décentralisation authentique, conçue comme un transfert de pouvoir et une prise de responsabilités au profit des échelons sub-étatiques et privée, reste probablement un des moyens les plus sûrs pour favoriser le retour à la confiance vis-à-vis des institutions publiques. Encore faut-il la préparer soigneusement et sérieusement, en évitant de susciter de faux espoirs, mais aussi de surestimer les obstacles.

Jean Pierre Elong Mbassi,
coordinateur du Module Ouest
du PDM



Mairie de Bobo-dioulasso

Photo : David Bellevalaire

Parakou - Orléans un partenariat inscrit dans la durée

La coopération décentralisée entre la ville d'Orléans (107.000 habitants), commune centre d'une agglomération de 250.000 habitants et Chef-lieu de Région, et celle de Parakou (106.000 habitants), troisième ville du Bénin, est une expérience récente : nous avons fait la mission d'identification en novembre 1992 et la Convention de partenariat a été signée en mars 1993. Et pourtant, un an après, comme a pu le constater, sur place, une délégation conduite par Monsieur le Maire d'Orléans, le programme prévu pour l'année a été achevé et nous avons pu mettre au point, avec les responsables locaux, le programme 1994-1995.

Pour la municipalité d'Orléans, la coopération décentralisée est d'abord un engagement politique puisque, lors des dernières élections municipales nous avons dit que nous aurions une action en direction des pays du Tiers Monde. Elle concerne tous les élus et tout ce que nous avons décidé a été voté à l'unanimité, ce qui est une garantie de la pérennité des actions entreprises. Mais cette coopération intéresse aussi les services qui se mobilisent effectivement quand nous devons envoyer quelque chose à Parakou ou recevoir une mission : le secrétaire général de Parakou correspond directement avec le secrétaire général d'Orléans. Et la population orléanaise manifeste aussi un grand intérêt pour cette action : chaque fois qu'il y a un article dans le journal local, nous recevons plusieurs ap-

pels téléphoniques de personnes proposant leur aide !

Nos partenaires, avec leur vocabulaire imagé, demandent beaucoup, et nous sommes souvent obligés de dire non, mais ce qui nous a fait très plaisir, c'est de voir qu'ils montrent 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». Ce qui nous semble essentiel, c'est la rigueur de fonctionnement du projet qui comporte, selon moi, trois aspects :

D'abord **le partenariat** : Bien que nous soyons soucieux de faire participer la population orléanaise, et en particulier les associations, nous ne décidons jamais rien à Orléans parce que nous avons toujours à l'esprit le fait que les besoins sont là-bas et

que nous devons les accompagner. Nous ne payons jamais rien totalement : quand une action est décidée, c'est à nos partenaires de dire «nous mettrons telle somme» ou «nous fournirons la main d'oeuvre». Par exemple, l'école que nous venons d'inaugurer a été payée à un peu plus de 50% par la ville d'Orléans, une partie par la Circonscription urbaine de Parakou et le reste par les associations locales de parents d'élèves.

Ensuite **une volonté de développement** dans le choix des actions à entreprendre : Lorsqu'on nous fait des demandes que nous n'estimons pas propices au développement de la ville, ou qui ne responsabilisent pas les populations : alors nous discutons ce qui nécessite beaucoup d'aller-retour des dossiers avec nos collègues de Parakou avant que nous ne tombions d'accord.

Enfin **une exigence de suivi**. D'abord le suivi financier : que devient l'argent d'Orléans ? en tant qu'élus nous avons des comptes à rendre et il n'est pas question, même pour 200.000 francs, de dire « nous avons envoyé l'argent à Parakou mais on ne saurait pas trop vous dire ce qu'il est devenu ». Mais aussi nous voulons savoir ce que vont devenir les investissements que nous finançons : comment sera entretenue l'école ? les gens paieront-ils pour utiliser les latrines ? Et pour ce suivi nous avons la chance que le ministère de la Coopération ait mis un coopérant, G. Sartena, à la disposition de la CU (Circonscription urbaine) de Parakou, ce qui fait que nous avons pu lui demander de suivre les actions du programme de coopération décentralisée et d'en assurer le contrôle financier.

Nous avons aussi un souci d'articuler nos actions entre le court et le long termes. C'est vrai que ce qui est spectaculaire est toujours valorisant, mais il faut débiter en sachant qu'on travaille pour le long terme et qu'il ne faut pas être trop pressé dans ce genre d'actions.

D'une part nous travaillons **dans la durée**. C'est pourquoi nous assurons la formation des cadres de la CU de Parakou : F. Sassé, secrétaire général de Parakou a effectué un stage à Orléans, nous avons envoyé à Parakou l'ancienne directrice de nos services financiers, et nous attendons l'ingénieur des services techniques. Toujours dans cette action à long terme nous avons constitué pour nos partenaires, qui manquaient des ouvrages de base les plus élémentaires, une documentation spécialisée.

Mais nous avons choisi d'avoir, en même temps, des actions pour **améliorer la vie quotidienne** des populations : il y a le visible et ce qui ne l'est pas. Les popula-

tions, qu'elles soient d'Orléans ou de Parakou ne perçoivent pas immédiatement l'intérêt de former le secrétaire général. Alors que, lorsque nous finançons la construction d'une école ou de trois puits, les habitants de Parakou voient concrètement l'apport de la coopération avec Orléans, et nous avons aussi le plaisir, en tant qu'élus, de pouvoir dire à nos concitoyens, en revenant de Parakou « nous avons inauguré l'école, elle est comme ça, et nous avons aussi inauguré les trois puits ».

Enfin nous avons un souci de cohérence : D'une part **la cohérence dans l'espace géographique** de la circonscription : quand nous décidons de financer un investissement, par exemple une borne fontaine ou des latrines dans un quartier, nous demandons préalablement une étude des besoins des différents quartiers, donc un plan d'ensemble : nous n'allons pas mettre en place quelque chose pour faire plaisir au maire de telle commune, et ensuite, pour lui faire plaisir, répondre à la demande de tel autre maire.

Et d'autre part, **la cohérence avec la coopération française** : en tant qu'élus il est évident que nous n'avons pas du tout l'intention de jouer les francs-tireurs : la coopération décentralisée n'a de sens que si elle s'inscrit dans un cadre général et qu'elle contribue à l'image de la France à laquelle nous sommes tous sensibles. Même si elle arrive plus ou moins facilement, nos actions bénéficient d'une subvention du Ministère de la Coopération, et nous tirons avantage, comme je l'ai dit, de la présence d'un coopérant sur place.

**Communication orale
de Micheline Prahecq,
adjointe au Maire d'Orléans**

Photo : Christian Bidault



Parakou et la Coopération française

La ville de Parakou est, en quelque sorte, le "laboratoire" de la coopération française pour l'appui qu'elle apporte au développement urbain du Bénin.

- En 1985, la cellule du Projet urbain du Bénin, devenue depuis le SERHAU, avait élaboré le **Plan d'urbanisme directeur** de la ville.

- En 1989, grâce au financement du FAC, le SERHAU a mis en place au sein de la Circonscription urbaine de Parakou (CUP) un outil de gestion, le **Registre foncier urbain** (RFU), qui a permis de tripler en deux ans les ressources financières de la CUP qui a pu ainsi apurer ses dettes antérieures et équilibrer son budget. Le succès de cette première expérience a justifié la réalisation ultérieure de RFU pour les villes de Cotonou, Porto Novo et Djougou.

Une composante importante du **Projet d'appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine** du Bénin, dont la convention a été signée en juin 1991, concerne Parakou avec deux volets :

- développement des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage et de Circonscription urbaine, incluant l'élaboration d'un programme de développement urbain, et la réorganisation et l'équipement des services;
- réalisation d'une première tranche d'investissements comprenant l'aménagement du réseau de drainage (curage de caniveaux, reprofilage de thalwegs, réalisation d'ouvrages de franchissement), la gestion des déchets solides (aménagement de décharge, enlèvement des ordures) et la restructuration et l'équipement des écoles de base.

Pour atteindre les objectifs de ce projet, la Coopération française a mis à la disposition du chef de la circonscription, un conseiller technique permanent, Monsieur G. Sartena.

- En 1993, a été engagée sur financement de la Caisse française de développement, la **reconstruction complète du marché central** de Parakou ainsi que la réhabilitation de ses abords et des infrastructures qui le desservent.

- Enfin Parakou a bénéficié, en 1994, du **Fonds spécial de développement** (FSD) mis en place à la suite de la dévaluation du Franc CFA, pour le financement de divers projets de voirie et d'équipement scolaire et sanitaire visant les quartiers les plus défavorisés de la ville.

Approche de l'Union européenne en matière de Coopération décentralisée

Introduite dès 1990 dans la convention de Lomé IV¹, puis en 1992 dans la coopération avec les pays en développement d'Amérique-Latine et d'Asie, la coopération décentralisée vise à associer une large variété d'acteurs décentralisés comme partenaires de la coopération de l'Union européenne.

Sont visés outre les pouvoirs publics locaux, les groupes d'initiatives, groupements professionnels locaux, les syndicats, les coopératives, les ONG... et d'une façon générale toutes les formes organisées de la société civile. La coopération décentralisée encourage, sans en faire une condition impérative, les partenariats avec les acteurs décentralisés homologues en Europe.

Cela étant, la pratique communautaire de la Coopération décentralisée est diverse et l'on peut schématiquement distinguer deux types d'approches :

- L'une issue de l'expérience intra-communautaire, où il s'est agi de mieux associer les villes et les pouvoirs locaux (mais aussi les milieux économiques, académiques et la société civile en général) aux politiques communautaires autour de thèmes forts comme la culture, l'environnement ou encore la démocratie locale. Les programmes de coopération et d'échange entre villes, d'abord entre les villes de l'Europe des douze puis élargis aux pays avec lesquels l'Union européenne entretient des relations de proximité, l'Europe de l'Est ou la Méditerranée appartiennent à cette filiation, plus conforme aux besoins des pays intermédiaires qu'à ceux des pays les plus démunis.

- L'autre relève des relations Nord-Sud et de l'aide aux pays les plus démunis. L'Afrique y occupe une place de choix en raison de l'importance des moyens engagés (principalement le Fonds européen de développement «FED»), mais aussi parce que c'est là que s'impose avec le plus d'évidence la nécessité de recourir à des modes de coopération nouveaux pour contrecarrer les effets pervers de l'ajustement structurel ou encourager les fragiles processus de démocratisation.

L'enjeu pour la Coopération décentralisée tient en trois points :

Créer des conditions favorables pour associer davantage les acteurs de la société civile à la définition et aux choix des priorités en matière de développement.

Adapter les mécanismes de l'aide de sorte à être davantage à l'écoute des sociétés locales et en position de pouvoir encourager des initiatives d'acteurs décentralisés.

- Enfin, accorder une attention accrue aux enjeux institutionnels et sociaux du développement.

Des avancées significatives ont été réalisées dans ce sens sous Lomé IV :

- Près de 10% des ressources du FED (soit 600 ME) ont été consacrés à des programmes conçus et mis en oeuvre selon les principes de la Coopération décentralisée ; ceci principalement dans le domaine du développement rural intégré et plus récemment, dans l'appui aux PME-PMI ou le développement urbain.

- Dans le cadre des "Programmes de micro-réalisation" (40 pays ACP concernés ; soit 100 ME d'engagements). Cet instrument est conçu pour appuyer des micro réalisations locales en cofinancement avec des acteurs décentralisés. Quoique principalement orientés vers le monde rural, certains PMR commencent à s'ouvrir aux infrastructures sociales et économiques en milieu urbain, principalement dans les centres secondaires voire à promouvoir des approches plus articulées pour le développement local. Toutefois, la plupart des PMR sont conçus et gérés de façon centralisée. C'est pourquoi la tendance récente est à la mise en place d'une nouvelle génération de programme sous forme de fonds pour la coopération décentralisée dont la conception et la gestion sont déléguées aux acteurs locaux.

- A cela, s'ajoute qu'un nombre croissant de lignes budgétaires sectorielles gérées par Bruxelles ont adopté les finalités de la coopération décentralisée et sont ainsi accessibles à des acteurs décentralisés du Sud. Parmi celles-ci, la ligne "Coopération décentralisée" est destinée à jouer un rôle de catalyseur et d'expérimentation. Elle appuie des partenariats ou des réseaux d'acteurs décentralisés du Nord et du Sud, ainsi que des projets pilotes, en particulier en milieu urbain où l'UE s'est encore peu investie.

Le développement urbain est en effet resté le parent pauvre de la coopération de l'UE avec pour l'Afrique à peine 3% du total de l'aide dispensée sur les 20 dernières années. On note toutefois des signes encourageants de renversement de la tendance vers "plus d'urbain" autour de trois entrées : infrastructures et équipements urbains, dé-

veloppement du secteur productif et amélioration de la gestion des villes.

On attend de la Coopération décentralisée qu'elle puisse stimuler ce mouvement et qu'elle sache proposer des modes d'intervention nouveaux adaptés aux réalités et défis qu'ont à relever les collectivités locales au Sud. En complémentarité avec les initiatives des agents locaux du développement, les collectivités locales du Sud sont naturellement destinées à devenir des moteurs privilégiés de la Coopération décentralisée au sens de l'UE. La relative jeunesse des institutions locales et la fragilité des processus de démocratisation et décentralisation y font encore obstacle dans la plupart de ces pays. C'est certainement sur ce terrain que l'assistance des collectivités du Nord, est des plus nécessaires. Si les services et délégations de l'UE sont de plus en plus ouverts à ce type de coopération, il reste à convaincre les gouvernements des Etats bénéficiaires, qui décident in fine des priorités de l'aide européenne, que la Coopération décentralisée peut être un atout et non un risque. L'évolution de ces partenariats vers des formes d'intervention plus "professionnelles" et davantage concertées avec les services de l'Etat ne peuvent que contribuer à instaurer le climat de confiance voulu. Le programme FED d'appui aux villes côtières de Côte d'Ivoire constitue à cet égard une expérience notable d'une collaboration positive entre l'Etat et les municipalités pour mettre en oeuvre un important programme d'investissement et de promotion économique.

Lomé IV, aujourd'hui en phase de renégociation pour la période 1995-2000, notamment sur les modalités de la coopération décentralisée, pourrait apporter un coup d'accélérateur supplémentaire très attendu du fait des nombreux espoirs que cette nouvelle approche a fait naître.

Christian Curé,

**Chargé de la coopération décentralisée,
Direction générale du développement**

1. Qui organise la coopération de l'UE avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Lomé IV couvre la période 1990-2000

Assistance technique française aux communes

Face aux échecs des deux grandes tendances "technicistes" qui ont marquées le développement de l'Afrique ces vingt dernières années, grands projets et technologies conventionnelles d'un côté, micro-opérations associatives et technologies appropriées de l'autre, la question posée aujourd'hui à l'assistance technique en matière de développement peut, sans doute grâce à la décentralisation et à la prise en compte du développement local, se résumer sous la forme : "comment institutionnaliser le développement local ?".

L'assistance technique française est, de par notre histoire, bien placée pour répondre à cette demande d'une conception plus globalisante, que l'on pourrait caractériser de technico-politique, basée sur une philosophie municipale, qui est une spécificité du modèle français municipaliste, et qui allie «pensée politique» et «pensée technique», sous la responsabilité de notables locaux.

Le développement communal est concerné par tous les secteurs d'activité, la décentralisation, vu comme *outil d'un développement à la base*, devrait devenir l'outil principal de la synergie et de la coordination entre les divers secteurs (santé, agriculture, urbanisme, éducation...), vers un réel *développement intégré*, sous l'égide de Maires "agents de développement local", notables issus d'une élite d'émergence locale.

La commune a une action de type politique, au sens originel de la *chose publique* et de la gestion quotidienne de la ville, l'assistance technique qui accompagne cette action, doit donc avoir un double rôle *technique* :

- de *gestion sociale* liée à la gestion quotidienne de la ville, et

- de *gestion urbaine*, liée à l'animation, et au développement de la ville.

Cette double facette de l'activité exige de la sensibilité, et de l'écoute, en même temps qu'une large connaissance des techniques à mobiliser.

Le développement communal, en tant qu'outil du développement à la base ne vise pas exclusivement à développer la commune, comme s'il s'agissait d'un agent mythique, garant de la réussite tant attendue, mais à permettre :

- une responsabilisation des populations vers la prise en main de leur propre développement,

- la dynamisation du secteur privé par l'effet multiplicateur des investissements à fonction locale,

- la mise en place de conditions nécessaires au processus d'accumulation privée,

- tout en garantissant la pérennité des institutions locales.

Tout ceci passant par l'amélioration de la crédibilité de la commune aux yeux des habitants, qui sont les principaux acteurs de ce développement.

Cette institutionnalisation du développement local, passe vraisemblablement par :

- la participation communautaire,
- le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage et de gestion des communes les plus importantes (services techniques, privatisation) et, pour les plus petites communes, un processus hybride faisant appel à la participation des communautés dans le respect des institutions et à une maîtrise d'ouvrage communale simplifiée.

Par ailleurs, ce développement dans le cadre du respect institutionnel passe par l'amélioration des ressources communales, tant fiscales (d'origine nationale), qu'issues de la mobilisation des capacités locales de financement (fiscalité communale, et participations monétaires) voire de participation non monétaire à la réalisation des opérations (mobilisation physique de main d'oeuvre, apport de matériaux...).

L'aspect fiscal du développement communal concerne plus les fiscalistes et les juristes, il reste avant tout très technique, d'autant plus qu'il se situe dans un contexte de débat avec les institutions internationales qui ne voient bien souvent ces questions qu'au travers de l'optique, souvent déformante, de la dette et des grands équilibres macro économiques.

L'institution communale a un rôle quotidien fondamental, lié à la gestion de la vie quotidienne, gestion de proximité au profit de la population, qui peut permettre d'assurer cette *confiance dans les institutions*, elle a par ailleurs un autre rôle, plus technique et prévisionnel, qui est celui de la gestion de l'espace public, de la gestion des réseaux, du développement d'un sentiment d'appartenance à la ville, et du progrès par la référence à la modernité urbaine.

Dans ce contexte, d'autant plus complexe qu'il est en permanence à la frange des questions politiques tant nationales que locales, l'assistant technique doit être un animateur, un "dynamiseur" du développe-

ment, il doit être à l'écoute, mais avoir son propre avis de conseiller en s'appuyant sur ses connaissances techniques, sans à priori doctrinaire ou philosophique, il doit souvent se situer au carrefour entre les institutions et les dynamiques sociales, et y agir en technicien (pensée technique) qui aide l'équipe municipale (pensée politique) à traduire ces dynamiques en actions institutionnalisées, il doit souvent faire face à des techniques qu'il ne possède pas totalement et donc pouvoir mobiliser des hommes ressources, être intégré dans un réseau de connaissance, dans le quel il puisse puiser des technicités complémentaires, il devrait enfin être systématiquement informé de la politique française dans son pays d'accueil, afin de pouvoir intégrer cet autre aspect politique (non négligeable quand la France est un des principaux bailleurs de fonds du pays), dans sa sphère quotidienne de réflexion et d'action.

Les principales valeurs qui devraient sous-tendre en permanence l'action de l'assistance technique semblent donc devoir être:

- le rétablissement ou l'approfondissement de la *confiance* entre la population et les institutions,

- la *transparence* des actions et de leur financement,

- l'*appropriation* des projets par la population et les autorités locales,

- la *reproductibilité* des systèmes mis en place.

- la simplicité et la clarté des procédures,

- le respect de nos partenaires, dont nous ne sommes en fait que des conseillers, en fait :

- l'adaptation aux réalités du terrain.

Notre but ne devrait-il donc pas être : que les élus, les agents municipaux comme les responsables nationaux s'approprient suffisamment le projet et ses procédures, pour qu'ils n'aient plus besoin de nous, et que nous puissions devenir alors, des partenaires, et des amis ? et non plus des ASSISTANTS.

Nicolas Widmer,
Architecte, urbaniste

Nouvelles de la Coopération

◆ Béton de sable au Sénégal

Technique ancienne, le béton de sable a été relancé en France par le Projet national Sablocrète qui vient de se clôturer, à Paris le 30 novembre, après six années de recherche-promotion. C'est lors de cette manifestation qu'a été présenté le projet de développement de cette technique au Sénégal dans le cadre d'aménagements urbains (trottoirs, constructions) et de travaux d'infrastructures (canal du Cayor).

Le béton de sable apparaît comme particulièrement adapté aux pays en développement qui disposent d'importantes réserves de sable naturel alors que la production de granulats est relativement onéreuse.

L'étude de formulation pour le Sénégal est en cours avec l'appui de Sablocrète et du Ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme (DAEI) qui était associé au lancement du Projet national Sablocrète.

Les presses de l'ENPC viennent de publier un ouvrage "Béton de sable" qui récapitule la démarche et les acquis techniques du projet Sablocrète.

Contact : C. Barillet, METT/DAEI tél. (33.1) 40.81.27.95 -

Colonel Diop, Dakar tél. : (221) 23.70.10

H. Hilhouet Sablocrète, tél. (33) 56.55.81.80

G. Coronio Presses de l'ENPC, tél. (33.1) 44 58 34 60

◆ Nominations

• **Georges Murat**, IDTPE, Au titre de la coopération française, a été affecté au ministère de l'Équipement et de la construction (MEC) du Gabon comme Conseiller du Directeur général des Travaux publics. Il aura également pour mission de favoriser les échanges avec la Direction départementale de l'équipement de Haute-Savoie qui a été retenue pour nouer un partenariat avec le MEC.

• **Jean-Pierre Denis**, IDTPE a été affecté comme Conseiller technique du Maire de Pointe Noire (Congo) dans le cadre d'un projet FAC d'appui à la municipalité et à l'environnement urbain.

◆ Réseau "Services urbains" Banque mondiale/METT

A la demande de la Banque mondiale, la Direction des affaires économiques et internationales du METT avec l'appui de l'Association des ingénieurs des villes de France et l'Association AGIR, a constitué un réseau d'experts dans le domaine de la gestion des services urbains. Ces experts seront amenés, dans le cadre de projets de la Banque mondiale à conseiller des responsables des pays africains sur la préparation et la négociation de contrats de gestion déléguée ainsi que dans la gestion de sociétés exploitantes. Une dizaine d'experts provenant principalement des collectivités locales a été sélectionnée par la Banque mondiale et devrait participer à des missions à partir de janvier 1995. D'ores et déjà des demandes ont été formulées par des divisions opérationnelles de la Banque mondiale pour des pays d'Afrique anglophone.

L'animation du réseau sera assurée par la DAEI, en étroite relation avec la Banque mondiale et Cités unies développement pour la constitution de supports pédagogiques. Des contacts ont également été noués avec l'Union africaine des Distributeurs d'eau qui organise prochainement un séminaire sur la gestion déléguée.

Contact : Anne Charreyron Perchet, Direction des affaires économiques et internationales, METT, Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cedex 04 - France tél. (33.1) 40 81 28 13, Fax. (33.1) 40 81 27 70.

◆ Exposé de Jean-Marie Cour

L'étude des perspectives à long terme de l'Afrique de l'ouest de J.M. Cour, financée par plusieurs bailleurs de fonds, aborde les questions du développement - des dynamiques de peuplement sur la longue durée-. L'appréciation de l'activité dans la région repose sur le dénombrement des hommes, leur localisation et surtout les budgets des ménages. Cela permet de reconstituer "l'économie réelle" des régions étudiées. Le volume d'investissement, qui a permis d'accueillir, les 80 millions d'urbains actuels, est en réalité bien supérieur au chiffre des comptabilités nationales. Le ralentissement de la croissance urbaine, constaté, résulte de la situation économique mais aussi de l'épuisement relatif du réservoir rural, et corrélativement d'un moindre flux d'investissement. La population urbaine dans les 25 prochaines années se situerait aux alentours de 250 millions de personnes. Ce chiffre lance un défi aux sociétés locales comme aux organismes de coopération. L'investissement public urbain ne peut être amorti et rentabilisé que sur une très longue durée. L'abandon ou l'insuffisance de l'aide extérieure, indépendamment des conséquences sur les conditions de vie des populations urbaines et des risques sociaux, constituerait un frein sévère au développement et à l'amélioration des productivités des activités.

Afrique du Sud

- Colloque sur le développement urbain en mars 1995

- Journée technique transport ferroviaire en février 1995

L'ACTIM, le ministère du Logement et le ministère de l'Équipement, des transports et du tourisme organisent, du 6 au 10 mars 1995 en Afrique du Sud, un colloque sur le développement urbain. Il comprendra deux sessions à Johannesburg et au Cap.

Ce colloque, parrainé par le Ministre du Logement sud-africain, portera sur l'expérience française en matière de politique d'aménagement, de financement du logement et de financement privé des services urbains.

Prolongeant le séminaire organisé à Paris en janvier 1994, il s'inscrit dans le programme français de coopération avec la RSA dans le domaine du développement urbain et répond spécifiquement aux attentes des autorités sud-africaines dans le cadre du Programme de reconstruction et de développement (PRD).

Le CFME (Centre français des manifestations économiques) organise du 13 au 17 février à Johannesburg des journées techniques et de contacts sur le transport ferroviaire (Transport urbain et grandes lignes).

Contacts : C. Barillet METT-DAEI tél. (33.1) 40.81.27.95 - J.J. Tissier ML-DHC tél. (33.1) 40.81.91.59 - N. Lebaudrier, CFME (33.1) 40.81.37.14

Colloques et stages

16 - 18 février 1995
Delft (Pays Bas)

Urban habitat : the environment of tomorrow. Conférence internationale organisée par le groupe de recherche «Building environment and development» avec le concours de l'International institute for infrastructural, hydraulic and environmental engineering (IHE) de Delft.

Contact : Secretary of «Building environment and development», Eindhoven university of technology, P.O.Box 513, 5600 MB Eindhoven. The Netherlands Tél. (31) 40.473.308

6 - 9 juin 1995 Paris (France)
12-16 juin 1995 Lyon (France)

Stage international sur les transports urbains (français/anglais) organisé par le CERTU. module 1 (Paris) : planification des transports urbains - Module 2 et 3 (Lyon) : gestion de la circulation, gestion des entreprises de transport urbain. Frais d'inscription : 25.500 FF pour 3 semaines.

Contact : CERTU, Maryse Fluteau-Cohen, 12, avenue Aristide Briand, 92220 Bagneux, France, tél. (33.1) 46.11.35.05

3 - 7 septembre 1995
La Haye (Pays Bas)

Un monde de municipalités : la voie locale vers l'innovation dans la coopération internationale. Congrès mondial de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux.

Contact : Secretariat IULA World Congress 1995, c/o Municipalité de La Haye, P.O.Box 80000, 2508 GA, La Haye - Pays Bas, fax (31) 70.353.35.88

A lire

Gestion de la croissance des grandes villes côtières d'Afrique de l'Ouest, Cotonou, 28 juin-1^{er} juillet 1993.- Cotonou : Programme de développement municipal-Module Afrique de l'ouest et du centre, 1994.- 281p. (Série Séminaires PDM-IV). Si la concentration démographique des grandes villes ouest-africaines n'est pas en soi un fait négatif, elle entraîne cependant, à un rythme insoutenable, d'innombrables problèmes que les municipalités n'ont pas les moyens de résoudre. Au cours du séminaire, plusieurs exposés ont montré comment ces problèmes apparaissent et les solutions expérimentées ici et là.

Contact : PDM-Module Afrique de l'ouest et du centre : PB 01 - 3445, Cotonou - Bénin

Mutations sociales et articulations des espaces ruraux et urbains.- In: Cahier du GEMDEV, n°21, septembre 1994.- 289 p. Ce recueil de textes concerne deux des axes du programme de recherche du GEMDEV, «les acteurs et facteurs des mutations», notamment la relation villes-campagne à l'échelle mondiale, et «continuité et discontinuité des structururations» qui s'interroge sur la crise qui affecte les modèles de structuration: le modèle de l'Etat-nation et le modèle de développement qui lui est associé et d'autre part le modèle des espaces traditionnels de solidarité.

Contact : GEMDEV, 9, rue Malher 75004 Paris - France
Prix : 50 FF

Vers un programme «Action 21» local.

Une synthèse urbaine d'Action 21 à l'usage des collectivités locales- Paris: Metropolis-FMCU-IULA-Sommet, 1994.- 143 p.

Dans la perspective des recommandations du Sommet de Rio de juin 1992, quatre grandes associations internationales (Metropolis, l'Union internationale des autorités locales, le Sommet des grandes villes du monde et la Fédération mondiale des cités unies) s'efforcent à travers ce document d'aider et d'inciter leurs membres à prendre les mesures indispensables pour développer des programmes d'action environnementale au niveau local.

Contact : Metropolis, 16 bd. Raspail, 75007 Paris - France

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

Centre de documentation et d'information "Villes en développement"

Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cédex 04 - France

Tél. (33.1) 40.81.15.74, fax. (33.1) 40 81 15 99

Nom :

Organisme :

Adresse :

Directeur de publication :

J. Baudoin, président de l'ISTED

Rédacteur en chef : ADP, J.L. Vénard.

Comité de rédaction : X. Crépin.

D.Gardin, E. Le Bris, F. Reynaud.

F. Starling, M.C. Tabar-Nouval

Secrétaire de rédaction et PAO : Ch. Rebel

Impression : IRPEX

ISSN 1151-1672

Abonnement : 120 F/4 n° par an