

Sommaire

1. Editorial
2. L'intervention des collectivités locales françaises dans la coopération au développement urbain et le rôle de l'Etat : une étude stratégique
3. Une base de données sur la coopération décentralisée
4. Un bref aperçu du programme Asia Urbs (1998-2004)
6. Les agences d'urbanisme montent en ligne
7. L'agglomération lyonnaise au service de la coopération décentralisée
8. Coopération décentralisée entre la Région Ile-de-France et la ville de Hanoi pour le développement urbain
10. Un partenariat pilote collectivité - bailleur de fonds au service du développement urbain à Madagascar
11. Publications
12. Nouvelles de la coopération



Péninsule (Luang Prabang, Laos)

Pierre Guédant

Coopération décentralisée et professionnels du développement urbain

La coopération décentralisée peut prendre bien des formes. Il n'y a pas ici comme ailleurs de modèle à répéter.

Cependant, nous pouvons affirmer que quels que soient les objectifs, les projets, les modes d'intervention, toute coopération décentralisée suppose une relation forte entre une ambition politique et une ambition professionnelle. **Il faut les deux** et particulièrement en milieu urbain où la complexité est grande.

L'ambition politique doit être partagée par les deux parties. Elle doit se traduire par une volonté de tous les jours, s'inscrire dans une organisation nationale et locale capable de **porter** le projet qui aura été voulu, de l'accompagner par les décisions nécessaires.

L'ambition professionnelle doit être capable de répondre à la commande politique avec **les moyens réunis** en inscrivant l'expertise extérieure dans un ensemble cohérent et permanent de compétences où la place des intervenants locaux sera décisive pour la pérennité du projet.

C'est ce double défi que doit porter sans cesse la coopération décentralisée. Il manque trop souvent l'une ou l'autre de ces ambitions et dans la durée.

Enfin, comme tous ceux qui s'engagent sérieusement dans cette aventure magnifique, il faut absolument que nous arrivions à nous « harmoniser », à nous coordonner pour plus d'efficacité. N'allons jamais seul. Ne nous engageons jamais sans avoir au préalable informé l'ambassadeur. Prévenons tous les partenaires déjà sur place ou susceptibles de l'être : d'autres collectivités, l'Agence Française de Développement et les acteurs de la coopération internationale, les Nations Unies, les bailleurs de fonds étrangers. Pensons à l'Europe à laquelle nous appartenons et que nous contribuons à faire vivre aussi avec nous sur le terrain et qui peut nous aider beaucoup. ■

Yves Dauge,

Sénateur-Maire de Chinon

Conseiller auprès du Sous-directeur général pour la Culture de l'UNESCO

Membre du Comité mixte de coordination de la Convention France-UNESCO

L'intervention des collectivités locales françaises dans la coopération au développement urbain et le rôle de l'Etat : une étude stratégique

Patrice Noisette, ACT Consultants

Virginie Rachmuhl, GRET

Contacts : patrice.noisette@wanadoo.fr ; rachmuhl@gret.org

Quels sont aujourd'hui le rôle de la coopération décentralisée et ses perspectives en matière de développement urbain ? Comment s'articule-t-elle aux autres formes de coopération ? Comment l'Etat doit-il la comprendre, et peut-il mieux la soutenir ? Autour de telles questions, le ministère des Affaires étrangères – DGCID / AECL-CNCD – a confié à ACT Consultants et au GRET une étude sur l'offre en coopération des collectivités locales françaises et sur ses potentiels en matière de développement urbain.¹

Plusieurs grands contextes convergent en effet pour faire aujourd'hui de la coopération décentralisée un enjeu particulièrement important pour les collectivités locales et pour l'ensemble des autres acteurs : le mouvement de décentralisation des Etats, l'émergence des collectivités locales comme acteurs collectifs sur la scène internationale, leur souci croissant de prendre en compte la mondialisation comme une échelle de leur développement, et pour ce qui concerne notre pays, la réforme de l'aide française au développement.

Notre analyse montre comment, à travers son histoire complexe et dans sa confrontation à ces contextes, la coopération décentralisée acquiert des caractéristiques spécifiques, qui la distinguent profondément des autres modalités de coopération. La coopération décentralisée française semble particulièrement représentative d'un « modèle émergent de coopération », et peut être appelée à jouer un rôle majeur en matière

d'aide au développement, sous réserve de poursuivre son approfondissement et de s'élargir - notamment à l'échelle européenne.

En synthétisant ces caractéristiques, nous proposons de considérer que la coopération décentralisée s'entend d'une coopération entre des collectivités territoriales françaises et étrangères, conduite sous leur seule et pleine responsabilité, et fondée dans une dimension politique et stratégique. C'est une coopération de territoire à territoire, où l'appui institutionnel est au centre des préoccupations, dans le cadre de partenariats inscrits dans la durée. La compréhension culturelle et l'engagement personnel en sont également des dimensions majeures, quoique moins spécifiques.

Chacune de ces caractéristiques a des attributs et des effets importants, que l'on peut schématiser ici :

- La coopération décentralisée est une coopération politique, de maire à maire : la question du pouvoir local

est au cœur de ses préoccupations et de ses objets. Les collectivités locales partenaires s'interrogent mutuellement sur le renforcement de ce pouvoir local et de ses moyens d'action, ainsi que sur le développement de la citoyenneté et de la participation.

- C'est une coopération de territoire à territoire : ancrée dans une (double) géographie, administrative et humaine, elle vise à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. Elle s'inscrit de ce point de vue dans une dynamique de développement local et de proximité, sans pour autant s'identifier à une coopération « de société à société (civile) ».

- C'est une coopération culturelle : cette dimension, un temps affaiblie avec la remise en cause des jumelages, revient en force. Comment s'interroger ensemble sur des objectifs, élaborer en commun une stratégie, faire travailler des acteurs de plusieurs territoires dans un rapport de proximité, sans chercher d'abord et à tout moment à se connaître et se comprendre mutuellement ?

De plus, cette approche de la question culturelle renouvelle ce qui est resté un axe central de la coopération décentralisée : la promotion de la paix.

- C'est une coopération transversale plus que sectorielle. Orientée en principe par la demande plus que par l'offre, elle procède d'une identification attentive des besoins de développement de la collectivité tierce et de la mise en place d'un réel partenariat. C'est dans « l'amont » du partenariat que se joue l'avenir de la coopération décentralisée, qui ne prend tout son sens qu'à partir du moment où l'ensemble des questions qui se posent à une ville et à son bassin de développement est pris en compte, sans a priori.

- C'est une coopération de réciprocité, parce que les élus doivent justifier leur action par les avantages que les citoyens en retirent des deux côtés, et aussi parce qu'elle met toujours en jeu des individus, invités à confronter les spécificités de chaque territoire. Les réponses pratiques ne sont pas

modélisables ; leur adaptation à chaque situation ne peut être construite que dans le dialogue des partenaires et enrichit alors chacun d'eux.

- On pourrait ajouter que la coopération décentralisée ne constitue plus un cadre autonome d'action. Les collectivités territoriales françaises comme leurs partenaires adoptent une perspective plus large de relations internationales. Dans ce cadre, elles tendent à constituer des « portefeuilles de coopération », à partir d'objectifs économiques, géo-politiques et de solidarité.

La diversité des situations reste extrême et bien loin de réunir partout ces tendances. On comprend cependant que l'appui institutionnel soit souvent présenté par les collectivités locales comme axe majeur de la coopération décentralisée pour le développement. Une des questions clefs est ainsi celle de l'articulation entre, d'une part, le renforcement des capacités stratégiques et de gestion locales et, d'autre part, le montage et surtout le financement des projets opérationnels qui en découlent. En évitant l'écueil

du projet faisant office de stratégie, comment éviter de faire de la stratégie sans projets ?

L'expertise et l'expérience françaises en matière de développement urbain ont contribué à ces évolutions. Mais la coopération décentralisée dépasse cette notion, et surtout les connotations qu'elle avait acquises dans le cadre d'une coopération nationale dominée par les opérateurs techniques. Urbain et rural ne sont pas des objets techniques opposés, mais des caractéristiques et des dimensions de territoires, de plus en plus souvent associées par le développement local. Infrastructures et services urbains ne sont pas des préalables au développement mais des résultats et des outils d'un processus de développement. L'objet de la coopération décentralisée est au fond global ; c'est le territoire lui-même, son administration et ses acteurs. C'est pourquoi par exemple la véritable plus-value de la coopération décentralisée n'est pas dans l'apport de grandes compétences techniques - elles existent mais sont aussi l'apanage d'autres opérateurs -, mais dans le renforcement institution-

nel et l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale. Si l'Etat voit dans le positionnement des opérateurs techniques spécialisés, notamment des entreprises, un enjeu d'influence technologique et économique (les « domaines d'excellence »), il y a aussi pour la France un enjeu politique dans la promotion des valeurs démocratiques, institutionnelles et sociales qui fondent ses collectivités locales et leur action, et dans leur confrontation à d'autres cultures.

Les collectivités locales et l'Etat – compris ici dans sa double composante MAE et AFD - peuvent-ils reconnaître ensemble cette spécificité de la coopération décentralisée ? Peuvent-ils préciser à partir d'elle leurs rôles respectifs et leurs relations - tant mutuelles qu'avec les autres acteurs intervenant en coopération auprès des collectivités locales des pays tiers ?

Portées par cette interrogation, les recommandations de notre rapport s'organisent selon trois axes :

- renforcer et promouvoir la spécificité de la coopération décentralisée ;
- redéfinir les relations

entre la coopération décentralisée et les cadres stratégiques de l'Etat ;

- préciser le positionnement de l'Etat (MAE et AFD), en instaurant notamment une dynamique nouvelle entre coopération décentralisée et bilatérale.

Cet approfondissement nécessaire de la coopération décentralisée française n'aura naturellement guère de sens s'il n'est réfléchi qu'entre acteurs nationaux. L'un des premiers enjeux est de s'inscrire plus directement et plus résolument dans les cadres européens et internationaux de débats et de partenariats. ■

1. Cette étude devait éclairer la réflexion stratégique du ministère sur le rôle et la spécificité de la coopération décentralisée dans l'aide au développement urbain, et sur le rôle et les relations des différents acteurs nationaux. Elle s'est appuyée sur les données et les nombreux documents existants, sur une cinquantaine d'entretiens auprès d'élus, de responsables administratifs de collectivités locales françaises et étrangères, d'institutions et d'experts et sur deux groupes de travail. Le projet de rapport final est actuellement soumis aux réactions des acteurs institutionnels avant publication.

Une base de données sur la coopération décentralisée et l'action internationale des collectivités territoriales

Le ministère des Affaires étrangères encourage la coopération décentralisée en offrant aux collectivités locales les services de son réseau d'ambassades et les experts des directions du quai d'Orsay et par les cofinancements qu'il met en place soit pour les projets de coopération décentralisée soit pour les réseaux nationaux ou les structures de concertation ou de coordination régionale. Dans le même sens, les pages Internet de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) créée par la loi de février 1992 présidée par le Premier ministre, ont pour ambition de donner à tous les acteurs de cette coopération un résumé des principes fondateurs, quelques outils parmi lesquels des informations

sur les pays, des références. Parmi ces outils, une base de données intitulée « Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités territoriales » a été mise en place en collaboration avec les principales associations d'élus et de collectivités territoriales concernées. C'est une base de données présentant les projets de coopération décentralisée par collectivités « ici » et « là-bas » qui permet à chacun de situer son action par rapport à celle des autres collectivités. Elle devrait permettre de répondre à une attente régulièrement exprimée par les élus locaux dans tous les pays où la coopération décentralisée française est présente.

→ Contact : www.diplomatie.gouv.fr/cncd

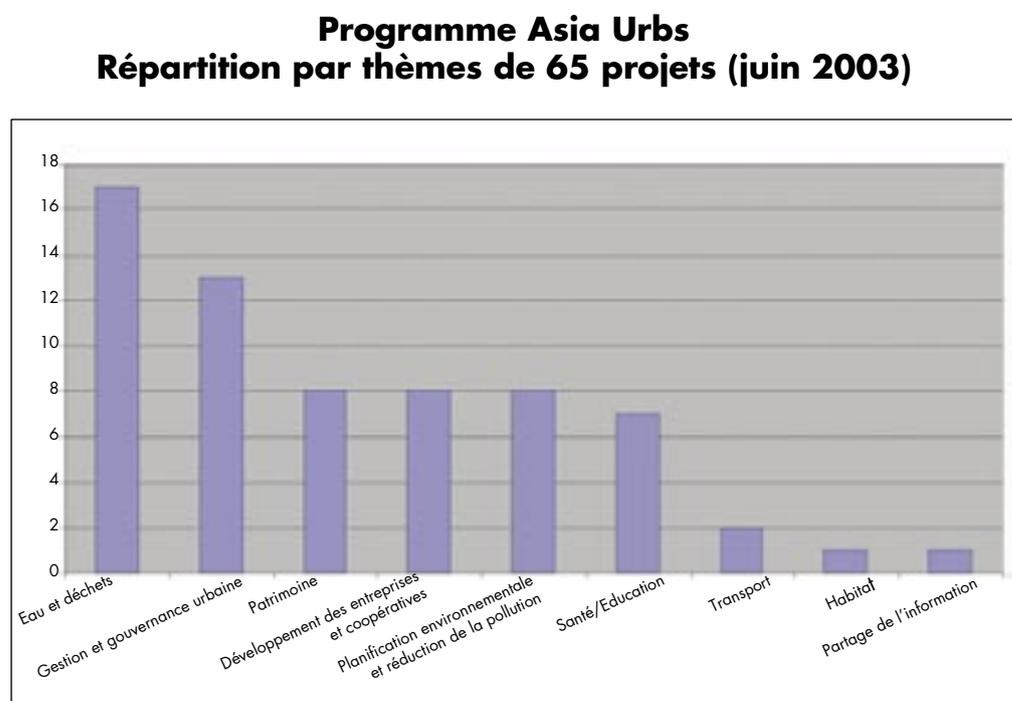
Un bref aperçu du programme Asia Urbs (1998-2004)

Vincent Rotgé, urbaniste, ancien coordinateur du programme

Contact : vincent.rotge@wanadoo.fr

Les résultats positifs de cet important programme rassemblant des acteurs associatifs, universitaires ou privés autour de collectivités locales européennes et asiatiques sont indéniables. La coopération décentralisée dans le domaine urbain s'est vue renforcée, la question de la pérennité d'une telle dynamique reste néanmoins posée, sachant que la Commission européenne n'a pas prévu de nouvelle phase du programme Asia Urbs, qui est arrivé à son terme en décembre 2004, et qu'un doute plane en général sur le prolongement éventuel des quelques programmes « Asia-wide » - c'est-à-dire à dimension régionale en Asie - encore en activité.

Le programme Asia Urbs fut créé à la fin des années 1990 pour encourager la coopération directe entre collectivités locales d'Asie et d'Europe dans le droit fil de l'initiative Agenda 21 local. Ses objectifs initiaux inscrits dans ses termes de référence devaient être atteints au moyen d'une centaine de projets pilotes. Ils étaient multiples : assistance technique, renforcement des capacités institutionnelles, rapprochement d'élus locaux européens et asiatiques, support au dialogue interculturel et à la formation de partenariats internationaux et locaux entre les autorités locales et leurs sociétés civiles. La nature concrète des opérations pilotes était clairement exprimée : il s'agissait d'initier des projets urbains sur le terrain d'environ 750.000 euros, portés ensuite à un millions d'euros, dont les trois quarts étaient financés par la Commission et le reste par les partenaires. L'idée était en somme de réaliser des objectifs politiques et institutionnels au travers d'opérations concrètes de terrain à caractère pédagogique et d'utilité locale échelonnées de 1998 à 2004 pour les appels à propositions. La



fin des derniers projets pilotes sur le terrain est prévue en 2007.

L'équipe d'urbanistes recrutée par la Commission européenne mit en œuvre le programme à partir de 1998. Elle fit des choix importants dont celui de laisser les thématiques urbaines ouvertes sans exclusive. Le programme Urb-A1 – le frère aîné d'Asia Urbs pour l'Amérique latine – avait pris le parti différent de lancer des appels d'offres pour constituer des réseaux thématiques : enfants

des rues, prévention de la drogue... Cette approche semblait moins adaptée à l'Asie où les différences culturelles, linguistiques, politiques, administratives et de niveaux de développement sont très marquées.

La trame des projets pilotes Asia Urbs était prédéfinie. Les partenariats rassemblant des acteurs associatifs, universitaires ou privés autour d'un groupe de collectivités locales européennes (au moins deux de deux pays différents) et asiatiques (au

moins un), étaient ainsi invités à développer des projets intégrés comprenant trois catégories d'actions :

- développement des capacités locales (par exemple : formation, mise en place d'équipements),
- un ou plusieurs micro-projets à valeur démonstrative et pédagogique de réalisation concrète sur le terrain,
- activités de communication et partage d'information dans la localité d'Asie, entre partenaires

internationaux du projet et vers les autres projets pilotes du programme.

Les premiers projets concernaient la mise en place d'observatoires urbains au Laos et au Cambodge par l'APUR et ses partenaires asiatiques et européens. D'autres projets portaient sur des questions parfois ambitieuses de planification : aménagement de marchés ou d'espaces périurbains... Nombre d'entre eux traitaient d'assainissement ou de gestion d'eau à échelle de quartier.

Au fil des années, les projets de développement économique urbain prirent une importance croissante. Un projet Asia Urbs portait sur le développement de l'agriculture urbaine à Cagayan de Oro aux Philippines par la distribution améliorée des intrants (engrais naturels provenant du compostage des ordures ménagères), une analyse du parcellaire et une approche foncière. Ce projet fut primé par le GTZ. Deux autres projets traitaient d'agriculture périurbaine dans les périphéries de Vientiane et Phnom Penh. Ils englobaient les questions de production (labels de qualité), entreposage, distribution des produits dont l'établissement de contrats entre des restaurateurs urbains et les producteurs périurbains réunis en coopératives.

De nombreux projets adressaient les questions de conservation du patrimoine. Deux projets, l'un à Luang Prabang et l'autre à Hanoi, portés respectivement par Chinon et Toulouse, contribuèrent à améliorer les pratiques de conservation du patrimoine bâti et dans le cas de Luang Prabang d'utilisation de l'espace public. Ils participèrent à un mouvement plus vaste de prise en compte de l'importance du patrimoine dans ces

deux pays d'Asie – où ont été assez récemment adoptées des lois de protection du patrimoine.

Plusieurs projets portés par des collectivités locales cambodgiennes, allemandes et italiennes, avec l'appui de la Fondation Conrad Adenauer, portaient sur la gouvernance urbaine avec la mise en place de services urbains (fiscalité, délivrance de permis de construire, redevance d'eau, etc.) en concertation avec les niveaux appropriés d'autorité locale. Les transports étaient également présents avec deux projets portés par Hanoi et la Région Ile-de-France de création de lignes pilotes de bus. Ces projets ont rencontré un vif succès et attirent maintenant des investissements extérieurs.

Le programme Asia Urbs a cherché également à faciliter le retour d'information de la part des projets pilotes et à favoriser leur mise en réseau. Ceci s'est fait par la participation de l'équipe de gestion du programme à des conférences internationales ou d'ateliers à côté des projets pilotes. Plus récemment, des projets de mise en réseau furent lancés comme celui que porte actuellement le Grand Lyon.

En conclusion de cette courte présentation du programme Asia Urbs, on peut souligner que les objectifs, vastes et parfois imprécis dans leur modalité d'exécution sinon dans leur définition initiale, ont été souvent atteints. Certains projets pilotes ont souffert, certes, du manque d'expérience de certains acteurs en matière de coopération en développement. Mais n'est-ce pas justement ce que le programme a cherché à améliorer ? Le recours plus systématique à des études préalables pourrait permettre d'atténuer en partie de tels risques.

Les résultats positifs ont été

nombreux. La notion de coopération décentralisée a fait son chemin et ses modalités pratiques se sont améliorées. Un flux d'échanges entre praticiens et collectivités locales européennes et asiatiques s'est créé ou a été consolidé ; des approches urbaines ont été diffusées par le biais du programme et des solutions techniques ont été testées. Les collectivités locales ont professionnalisé leurs pratiques en matière de coopération internationale. Des professionnels asiatiques et européens ont été formés. Des structures ont été équipées. Et bien sûr, last but not least, les services urbains ont été améliorés dans les communautés d'accueil des projets pilotes.

Alors que pour des raisons générales de restructuration, la Commission a ré-

duit à trois les cinq projets « Asia-wide » qu'elle avait mis en place, ne conservant que ceux dont le mandat n'arrivait pas à expiration en 2005 (Asia Invest, Asia Pro Eco et Asia link), on peut finalement s'interroger sur le futur que la Commission Européenne entend réserver à des initiatives de cette nature. Programme urbain, Asia Urbs répond en effet à des attentes en Asie et en Europe dans des domaines qui ne sont pas tous strictement environnementaux. La question étant finalement de savoir si la dynamique engendrée par les deux premières phases du programme Asia Urbs (1998-2004) sera véritablement pérenne, ou s'il est encore trop tôt pour interrompre l'expérience. ■

**Programme Asia Urbs
Répartition de 65 projets par pays éligibles
(juin 2003)**

	PAYS	Subvention européenne (€)
Bangladesh	1	325,000
Bhoutan		
Cambodge	5	2,239,067
Chine	7	2,258,869
Inde	14	4,928,255
Indonésie	1	500,000
Laos	3	1,367,226
Malaisie		
Maldives		
Népal	2	509,772
Pakistan	4	954,559
Philippines	4	1,251,697
Sri Lanka	2	514,359
Thaïlande	7	2,925,735
Vietnam	15	6,349,100
Total Asie	65	24,123,639

Les agences d'urbanisme montent en ligne

Gilles Antier, directeur international de l'IAURIF & Marcel Belliot, délégué général de la FNAU
Contacts : gilles.antier@iaurif.org - belliot@fnau.org

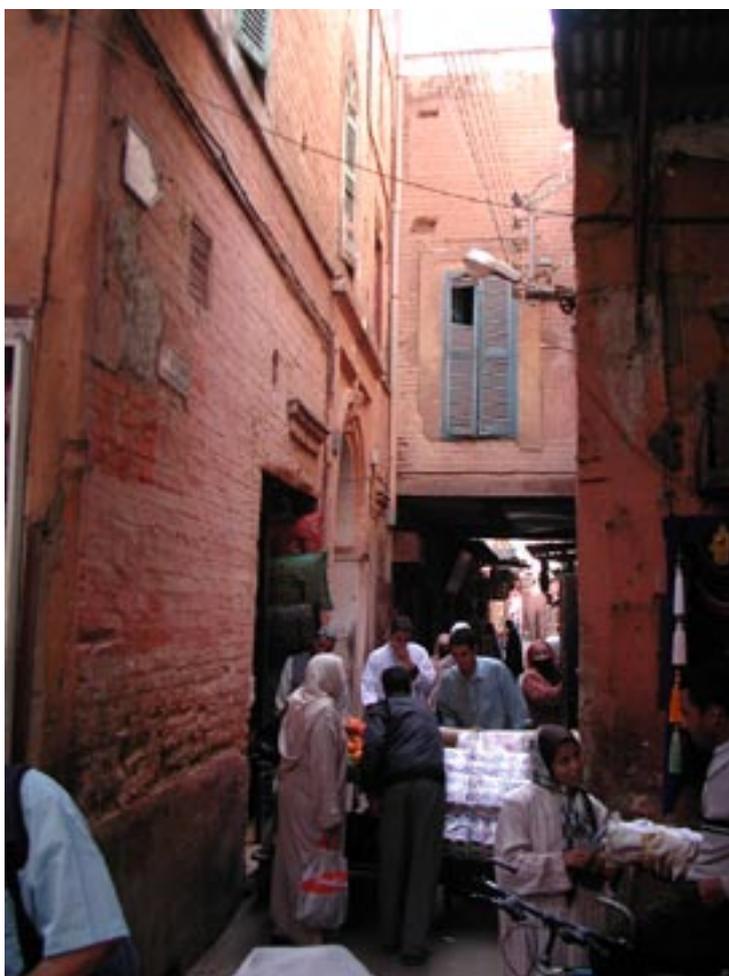
L'expérience très diversifiée des agences françaises en fait des partenaires de plus en plus sollicités par les responsables des villes du Sud. Il est d'autant plus nécessaire de mieux définir leur position au sein du dispositif français de coopération.

Seize agences d'urbanisme françaises - soit un tiers des agences membres du réseau de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) - sont intervenues à l'international depuis 1990, cela dans des contextes très divers. Si leurs missions ont le plus souvent été opérées dans le cadre de coopérations décentralisées ou de réseaux de villes (45% des cas), elles ont aussi résulté de commandes provenant du dispositif français d'aide publique au développement (30%), d'organismes internationaux (13%) et parfois même de contrats locaux (12%).

Ces missions export des agences françaises d'urbanisme recouvrent trois grands thèmes :

- la planification (intercommunalité, aménagement régional, plans directeurs, droit des sols, etc.)
- l'appui aux politiques publiques : politiques sectorielles (transports, foncier, logement, environnement et patrimoine, tourisme), structures de gestion urbaine (agences¹, structures intercommunales) et outils de gestion (observatoires urbains, SIG, télédétection),
- les projets urbains (grands équipements, projet de quartier, quartiers anciens),

Médina de Marrakech, le quartier Hay Essalam



Agence Clermont - Métropole

y compris sous l'angle de la participation locale.

Dans la moitié des cas, elles se sont déroulées en Afrique subsaharienne et dans l'ensemble Maghreb / Moyen-Orient, mais l'Asie représente une forte zone de croissance, avec presque un quart des actions identifiées.

Cette « montée en ligne »

des agences du réseau FNAU est certes liée à la croissance de la coopération décentralisée des collectivités locales de tous niveaux en France. Mais elle semble aussi issue de leur expérience au quotidien de l'aménagement de grandes agglomérations, qui en fait des interlocuteurs de plus en plus recherchés

par les responsables de villes du Sud. D'une part, il s'agit d'équipes pluridisciplinaires, où se côtoient urbanistes, économistes, géomaticiens, juristes, etc., qui ont en général autant une expérience de **production** technique que de **communication** vers des publics très divers. D'autre part, le

contexte local de leurs interventions en France fait qu'elles ont une bonne capacité à mobiliser des partenaires de toutes compétences et à assurer la coordination de politiques publiques. Cette fonction d'« ensemblier de prestations » est particulièrement appréciée à l'étranger, dans des contextes souvent marqués par un fort compartimentage entre administrations, organismes et collectivités. Enfin, elles ont la possibilité de transférer ce savoir-faire non seulement avec une relative garantie de continuité dans le temps, mais surtout sous des formes assez diversifiées (assistance à maîtrise d'ouvrage, expertises et formations, séminaires et accueil de délégations). A tout cela, il faut évidemment ajouter le retour d'expériences en France qu'entraînent ces actions : l'incomparable volume d'informations et de contacts est en effet locale-

ment appréciée autant par les élus locaux que par les techniciens des agences ou les acteurs économiques. Outils de « médiation urbanistique » autant que de stricte expertise, les agences occupent ainsi une place spécifique dans l'ingénierie urbaine française à l'international. Globalement positif dans son évolution et son contenu, ce tableau est cependant à nuancer sur certains plans. D'abord parce que l'action internationale des agences rencontre assez rapidement ses limites, que ce soit en termes de capacité de mobilisation de leurs personnels, de plan de charge lié à leur action prioritaire sur le territoire local français, ou des élus assurant la tutelle des agences. Ensuite parce qu'elles rencontrent ainsi d'évidentes difficultés logistiques à se mobiliser sur des appels d'offres aux délais fréquemment raccourcis : pour cette raison et celles qui

précèdent, il serait illusoire de penser qu'elles puissent intervenir de façon significative et durable à l'export au même titre que des bureaux d'études spécialisés. Il est ici plus souhaitable qu'elles interviennent en co-traitance/sous-traitance de ceux-ci, ce qui allège d'autant leurs charges de prospection, de gestion et d'intervention.

Si l'on peut penser qu'une partie croissante des agences d'urbanisme sera amenée à intervenir à l'international au cours des dix prochaines années, le cadre de ces actions se situera donc sans nul doute quelque part entre les pôles suivants :

- la coopération décentralisée de leur(s) collectivité(s) de tutelle, point d'ancrage principal pour de nombreuses agences ;
- la réponse à des commandes de bailleurs français ou internationaux, directement ou en association avec des

bureaux d'études (l'ancrage complémentaire) ;

- et enfin les nouvelles opportunités que pourraient – ou devraient – générer une véritable logique de réseau d'experts des agences, cela tant au sein de la FNAU qu'en relation avec l'ISTED, l'AdP ou, pourquoi pas, des réseaux professionnels étrangers.

Une telle stratégie à trois dimensions ne pourra que bénéficier à la coopération décentralisée des agences d'urbanisme : cette dernière n'a pas à se substituer aux formes classiques de coopération technique, mais est en mesure de contribuer largement à son renouvellement. ■

1. Des partenariats d'expertise - formation ont notamment été engagés entre des agences françaises et leurs homologues au Mexique et au Maroc sous l'égide de la FNAU.

L'agglomération lyonnaise au service de la coopération décentralisée

Gérard Collomb, *Sénateur-maire de Lyon, Président du Grand Lyon, Président de la commission coopération décentralisée de « Cités et gouvernement locaux unis »*

Dans toutes les régions urbaines du monde, au sud et au nord, les collectivités territoriales intensifient leurs échanges et leur engagement dans l'aide au développement. Aux côtés des Etats, des instances multilatérales et des ONG, les autorités locales recherchent ensemble les voies et les moyens pour réussir le développement local de leurs territoires, améliorer les conditions de vie des populations, favoriser leur participation, permettre l'accès du plus grand nombre aux services publics locaux essentiels, les gérer efficacement et ainsi faire reculer la pauvreté.

L'agglomération lyonnaise est engagée dans ces échanges internationaux de différentes manières :

- actions de coopération décentralisée avec une douzaine de villes de pays en développement ;
- création de plusieurs dispositifs de coopération décentralisée :
 - fonds « Villes unies contre la pauvreté », créé avec les villes de Genève et Bamako, destiné à mutualiser les expertises municipales nord-sud et sud-sud dans la mise en place et la gestion des services publics locaux ;
 - « Agence de solidarité numérique » pour mener des projets permettant de réduire l'écart entre villes ri-

ches et villes pauvres dans le domaine de l'accès à l'information ;

- fonds « Eau », outil de partenariat public-privé entre notre collectivité et Veolia Environnement.
- Pilotage du programme européen « Pro Act » pour renforcer les partenariats entre villes européennes et asiatiques et faciliter le financement de leurs projets auprès des bailleurs de fonds internationaux.

Enfin, Lyon développe un engagement très actif dans les réseaux internationaux de pouvoirs locaux : vice-présidente du réseau Eurocités qui regroupe cent trente grandes villes d'Europe, Lyon est aussi membre du bureau exécutif de Cités et gouvernement locaux unis et préside, depuis juin 2005, sa commission « coopération décentralisée ».

Pour réussir ces engagements internationaux, Lyon mobilise toutes les expertises de l'agglomération, des secteurs privé, parapublic ou public, et notamment les professionnels de nos collectivités et de l'Agence d'urbanisme, qui apportent toute leur expérience des services urbains, de la planification et de la gestion du développement urbain.

Coopération décentralisée entre la — Région Ile-de-France et la ville de Hanoi pour le développement urbain

Alain Le Saux, directeur général adjoint des services en charge des affaires internationales et européennes, Région Ile-de-France

Contact : alain.lesaux@iledefrance.fr

L'exemple d'Hanoi permet de comprendre la stratégie générale d'intervention de la Région d'Ile-de-France avec ses partenaires étrangers : elle vise à travers la mise en place d'outils pérennes, un partenariat approfondi, à des échelles suffisamment significatives, pouvant aboutir à des coopérations bilatérales plus ambitieuses au niveau des Etats.

La coopération décentralisée est d'abord une histoire de relations humaines qui évolue ensuite vers une relation entre collectivités locales en fonction de choix et de décisions politiques. Des jumelages d'antan aux coopérations d'aujourd'hui, la coopération décentralisée a beaucoup changé dans ses objectifs comme dans ses méthodes. La Région Ile-de-France, dont le premier accord de coopération a été signé en 1983, ne fait pas exception à la règle.

Dès son élection en 1998, le président Jean-Paul Huchon a souhaité que la Région cesse d'être un guichet pour devenir un partenaire actif des collectivités étrangères avec lesquelles elle était liée par un accord de coopération. Ce partenariat évoluant selon qu'il s'agissait de collectivités du nord, du sud ou de pays émergents.

L'objectif principal de la coopération avec les collectivités du sud est l'appui institutionnel afin de leur permettre d'assumer pleinement leurs compétences au service de leurs populations. C'est une ambition vaste qui



Passage piétons, centre de Hanoi, au sud du Lac Hoan Kiem (2003)

nécessite un engagement pérenne de la Région Ile-de-France.

Il s'agit également d'un choix politique clair qui suppose une implication totale des élus à qui il revient de définir les orientations pluriannuelles d'actions au niveau de chaque accord. C'est dans cet esprit qu'ont été mis en place des « comités mixtes de coopération », instances privilégiées de concertation et de décisions qui fixent un cadre clair et précis des interventions de chacun.

Bien que douze des treize

coopérations prioritaires actuelles de la région soient à dominante urbaine, le développement urbain n'y occupe pas une place centrale à l'exception d'Hanoi. Ceci s'explique en partie par les coûts associés qui sont très importants dans ce secteur et dépassent très largement les capacités financières mises en jeu par la coopération décentralisée. Néanmoins, toutes les actions conduites relèvent du développement urbain ou y contribuent, qu'il s'agisse de l'hygiène ou de l'assainissement à

Antananarivo, des déchets à Nouakchott, de la réhabilitation du Bois des Pins à Beyrouth, de l'enseignement à Dakar, du micro crédit à Santiago ou de la lutte contre le SIDA dans la province du Gauteng.

A Hanoi, la prise de conscience des autorités locales et nationales face aux enjeux du doublement de la population d'ici 2015, a orienté la coopération sur les questions clé des transports publics et de l'aménagement du territoire. Ce choix s'est imposé rapidement et pour

faciliter la mise en œuvre des actions il a été décidé de créer un outil spécifique : l'Institut des métiers de la ville, lieu privilégié de transversalité entre les services de la mairie.

L'exemple d'Hanoi permet de comprendre la stratégie générale d'intervention de la Région d'Ile-de-France avec ses partenaires étrangers.

Le premier acte a consisté en la définition d'une politique de transports publics adaptée aux évolutions d'Hanoi avec en ligne de mire la croissance du parc de véhicules privés. En effet, l'augmentation relativement rapide du pouvoir d'achat a généré un passage accéléré du vélo à la moto (un million actuellement), puis de celle-ci vers l'automobile. Le maire a donc décidé d'accorder au service public de transport une priorité avec un double objectif : redynamiser et développer le service de bus, réfléchir à la mise en place d'un réseau de transport de masse de type tramway ou métro.

Fort de l'appui de la Région Ile-de-France avec laquelle a été cofinancé un programme européen baptisé « Asia-Trans »¹, en partenariat avec la région de Bruxelles capitale, le maire a pu négocier avec le gouvernement central le transfert de compétence sur l'organisation des transports urbains du ministère à la Ville. Le premier levier de la coopération a été un appui à la décentralisation.

La réalisation du programme a permis de faire la démonstration de la fiabilité du transport par bus tombé en désuétude au fil des années, nous sommes passés de 6 millions à 245 millions de voyageurs/an de 2000 à 2005. Ce programme a permis en outre d'assurer la formation des chauffeurs, de mettre en place un dépôt



Gare routière de Giap Bat, Hanoi. (2003)

Patricia Varmaison Revolle
D.R

équipé d'un atelier de maintenance² et de réaliser un pôle d'échange important où se joignent six lignes de bus.

Dans son prolongement, ce programme doit permettre la mise en œuvre d'un dispositif de « ticketing » adapté et multi modes de transport. Cette démarche s'inscrit dans la préfiguration de mise en place d'une autorité régulatrice. Enfin, ce volet intègre également une première ligne de RER en connexion avec le réseau de bus.

La deuxième dimension du projet concerne la mise en place d'un système de transport de masse. Dans ce cadre de nombreuses visites et rencontres en France et en Europe ont été organisées et ont permis au maire et à ses équipes de se forger une conviction. Le projet d'une ligne pilote développée sur un axe est-ouest de la ville a été étudié dans le cadre de la coopération puis, compte tenu de son ampleur, a été porté par la Région Ile-de-France et le comité populaire de Hanoi au niveau du bilatéral franco-vietnamien³ avec le soutien de l'ambassadeur de France. Pour la mairie, cette première ligne,

qui devrait entrer en service en 2010, pour les mille ans de Hanoi, préfigure un réseau de huit lignes.

Cette action de coopération, débutée en 2000, a donné lieu à une quarantaine de missions d'experts et représente une contribution de la Région supérieure à un M€. Elle se poursuit actuellement dans le cadre d'un nouveau programme européen « EcoTrans » réalisé avec la ville de Hanovre.

L'efficacité de cette coopération doit beaucoup à l'instrument mis en place par ailleurs, l'Institut des métiers de la ville, outil de transversalité des services de la mairie et de liaison permanente avec les ministères des Transports et de la Construction. Avec ce dernier, la Région travaille aujourd'hui à la réflexion sur la mise en place des régions au Vietnam et lui apporte un appui dans la réalisation d'un schéma directeur à l'échelle de la future région de Hanoi.

La coopération décentralisée permet un travail approfondi à des échelles suffisamment significatives pour assurer une bonne reproductibilité. Elle peut être un excellent levier pour

des coopérations bilatérales plus ambitieuses au niveau des Etats. ■

1. Portant sur la mise en site propre de trois lignes de bus avec la réalisation d'un pôle d'échange, ce programme s'inscrivait dans le programme européen Asia Urbs. Il a bénéficié d'un cofinancement de la Commission européenne (0,6 M€ sur un total de 1,2 M€) et est aujourd'hui prolongé par un programme EcoTrans, dans le cadre du programme Asia Pro Eco avec une participation de la ville de Hanovre.
2. La formation des chauffeurs et la mise en place de l'atelier de maintenance ont bénéficié de l'appui de la RATP qui a en outre vendu 200 autobus à la compagnie de bus d'Hanoi.
3. L'étude de faisabilité réalisée par SYSTRA vient d'être remise aux autorités locales qui doivent se prononcer entre quatre projets (deux projets de tramway, deux projets de métro). Dans ce cadre, l'ISTED a assuré l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mairie et a grandement facilité la prise de décision locale.

Un partenariat pilote ——— collectivité - bailleur de fonds au service du développement urbain à Madagascar

Denis Schultz, directeur de l'Institut régional de coopération développement (IRCOD)

Contact : ircod1@ircod.org - www.ircod.org

L'Institut régional de coopération développement (IRCOD) d'Alsace a pour mission de regrouper des collectivités locales et des structures de développement alsaciennes et d'organiser la synergie et la cohérence des actions de coopération dans lesquelles elles sont engagées. Il est, en cela, un dispositif original de coopération décentralisée en France, rassemblant en une même structure le potentiel technique de toute une région. Les partenariats de coopération sont toujours basés sur un accord cadre avec une collectivité locale africaine. Il définit les points sur lesquels prennent corps les actions qui sont développées.

Impliqué depuis dix ans auprès de la commune urbaine de Majunga (200 000 habitants), l'institut a été sollicité pour participer à la rénovation de quatre marchés de la ville dans le cadre d'un projet cofinancé pour un montant de huit millions d'euros par l'AFD. Ce projet poursuit plusieurs objectifs majeurs pour la ville de Majunga et notamment : renforcer son attractivité, améliorer les conditions d'hygiène et le fonctionnement des marchés et insérer les quartiers spontanés sous-équipés dans le tissu urbain. Il a aussi pour ambition l'amélioration des performances de gestion municipale, objectif qui se situe bien dans la continuité de l'engagement de l'IRCOD auprès de la commune.

La ville de Mulhouse, membre de l'IRCOD, a ainsi mobilisé ses services techniques (hygiène, finances, marchés) pour accompagner la commune de Majunga dans la création d'une régie municipale de gestion des marchés. Des moyens additionnels sont engagés par l'Alsace pour financer, à côté



Marché à Majunga, Madagascar

de l'AFD (Agence française de développement), la mise en œuvre de cette mission ainsi que la maîtrise d'œuvre sociale qui lui a été confiée par l'AGETIPA (Agence d'exécution des travaux d'intérêts publics), maître d'ouvrage délégué du projet. Le dispositif de coopération

de l'Institut alsacien allie la mobilisation de l'expertise mulhousienne (missions d'expertise sur place, accueil en formation de courte durée, à Mulhouse, de personnel communal de Majunga) à un suivi local de proximité à travers un jeune technicien français associé au chef du

service des marchés. Cette action valorise à l'international l'expérience acquise par les services municipaux de Mulhouse qui sort juste d'un chantier du même type conduit sur son territoire.

Le financement de l'AFD permet la réalisation d'un projet ambitieux et struc-

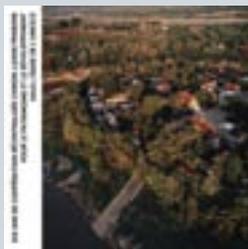
turant pour la ville de Majunga tout en positionnant la coopération décentralisée sur le compagnonnage de proximité qui appuie les services municipaux dans leur structuration institutionnelle. De ce fait, cet appui institutionnel est directement en phase avec une réalisation physique d'ampleur, ce qu'une coopération décentralisée seule, avec des moyens réduits, a parfois du mal à réussir. En tant que structure de coopération bilatérale, l'AFD a davantage de légitimité que la coopération décentralisée à proposer à l'Etat malgache des évolutions institutionnelles (dans ce cas, la création d'une régie municipale avec un budget annexe) nécessai-

res à l'aboutissement du projet et à sa pérennité. Ces évolutions institutionnelles acceptées dans le principe par le gouvernement malgache, avant la signature de la convention qui engage les états, sont affinées, au moment de la mise en œuvre, par les acteurs directement impliqués localement. Ils sont ainsi le reflet des contraintes et des réalités de terrain et sont sensés inspirer la réflexion sur l'évolution législative du fonctionnement communal. L'intérêt de ce partenariat réside enfin dans la poursuite, au-delà de la durée de cofinancement du projet par l'AFD, du partenariat avec Majunga impliquant Mulhouse et les collectivités alsaciennes, ce qui lui donne

des garanties supplémentaires de réussite. L'action sort ainsi d'une logique stricte de fonctionnement de projet en ne s'arrêtant pas avec le financement extérieur lié essentiellement à la réalisation des infrastructures. La souplesse est aussi apportée par le mode de fonctionnement de l'IRCOD : l'institut budgétise tous les ans les moyens de l'action en fonction des besoins annuels spécifiques aux diverses opérations mises en œuvre dans les différentes sphères géographiques où il opère. Cette expérience permettra sûrement de montrer de nouvelles voies de coopération impliquant des collectivités locales françaises. Elle démontrera aussi que

les collectivités malgaches, et plus généralement africaines, quand elles sont organisées et accompagnées dans le cadre d'un véritable compagnonnage dans la durée, peuvent assumer la gestion de telles infrastructures marchandes souvent confiées, sur recommandation des bailleurs de fonds, par les Etats au secteur privé dans le but de sécuriser la gestion de l'investissement. Il s'agit là d'un véritable travail de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune, gage d'un développement économique géré et impulsé au niveau local. ■

Publications



Dix ans de coopération décentralisée Chinon - Luang Prabang

Pour le patrimoine et le développement sous l'égide de l'Unesco

Ouvrage collectif élaboré par l'Agence de développement et d'urbanisme du Chinonais sous la coordination de Cathy Savourey
2005 - UNESCO

Cette publication sort à l'occasion du dixième anniversaire de l'inscription de la ville de Luang Prabang sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et à la demande faite en 1995 par cette institution de mettre en œuvre un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), dont le projet a été porté par la ville de Chinon. Cette publication retrace l'expérience de dix ans de coopération entre deux villes dont les réalisations ont contribué non seulement à la valorisation du patrimoine naturel et culturel de Luang Prabang mais également à la création d'emplois, au développement régional, à l'amélioration des infrastructures éducatives et de santé et des échanges scientifiques. En outre, cette expérience a été reconnue comme un partenariat exemplaire au regard des enjeux de la coopération décentralisée.



Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc

Partenariat Public-Privé à Casablanca et Tanger - Tétouan. Claude De Miras et Julien Le Tellier en collaboration avec Abdelmalik Saloui

276 pages- 22,50 Euros

2005 - L'Harmattan - Villes et Entreprises

Cet ouvrage présente un volet majeur des résultats de recherche du projet « Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable. Maroc - Vietnam » obtenus dans le cadre du programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD - 2001-2004). Les auteurs proposent un bilan de l'expérience de délégation de service public dans le secteur de l'eau au Maroc, en s'appuyant sur l'analyse des situations concrètes de Casablanca, Tanger et Tétouan. L'observation fine des conditions et des mécanismes de mise en œuvre sur le terrain du modèle marocain est mise en perspective par l'analyse comparative des dispositifs de gestion déléguée mis en œuvre dans différents pays, au cours des deux dernières décennies.

→ www.editions-harmattan.fr

Les stratégies des grandes métropoles

Enjeux, pouvoirs et aménagement Gilles Antier

256 pages - 24 Euros

2005 - Armand Colin Collection U.

A partir de très nombreuses données récentes et d'exemples recueillis dans plus de cent métropoles du Nord et du Sud, cet ouvrage identifie les spécificités du « fait métropolitain » et analyse les modes de l'intervention métropolitaine à travers les grands enjeux de développement : améliorer les transports, fournir l'eau, lutter contre la pollution, prévenir les risques, favoriser l'accès au logement, aménager leur territoire. Cette synthèse à l'échelle de la planète montre qu'au-delà des spécificités des contextes urbains, une certaine forme de « gouvernance métropolitaine » se dessine à travers la convergence des solutions, souvent novatrices, mises en œuvre pour faire face aux difficultés et aux tensions qui leur sont de plus en plus communes. Les enjeux sont ici considérables en termes d'internationalisation et de redistribution des pouvoirs entre Etats et pouvoirs locaux.

→ www.armand.colin.com

Nouvelles de la coopération

Forum urbain mondial III

**Notre future :
villes durables.**

**Passer des idées à l'action
(19-23 juin 2006)**

Ce forum aura lieu à Vancouver (Canada) sous l'égide d'ONU-Habitat et du gouvernement canadien. Trente ans après la première conférence de l'ONU-Habitat sur les établissements humains qui a eu lieu à Vancouver, se déroulera dans la même ville le troisième Forum urbain mondial (FUM) qui se déroule tous les deux ans. Il rassemblera des leaders d'opinion et des experts du monde entier pour discuter de la transition de notre planète vers un monde urbain et durable.

Le Forum urbain mondial est une conférence internationale visant à encourager le partage d'expériences et de connaissances au sujet de la durabilité urbaine. Ce forum ne suit pas les règles de procédure habituelles des réunions formelles de l'ONU, pendant le FUM beaucoup de discussions ont lieu dans un cadre informel afin de favoriser le dialogue entre les leaders gouvernementaux, les administrations locales, les organismes non gouvernementaux, les groupes d'action populaire, les professionnels de l'urbanisme, les jeunes et le secteur privé.

Le programme de cinq jours du forum vise à encourager le partage de l'information et la formation de réseaux sur le thème principal : Notre future : villes durables. Passer des idées à l'action et les sous-thèmes :

- des villes durables : croissance urbaine et environnement
- des villes durables : partenariats et finances
- des villes durables : inclusion et cohésion sociales.

Les rapports et recommandations du Forum urbain mondial seront soumis au directeur général du Conseil d'administration d'ONU-HABITAT pour qu'il les étudie et prenne les mesures nécessaires. Les Forums urbains mondiaux antérieurs ont eu lieu à Nairobi en 2002 et à Barcelone en 2004.

→ Contact : www.unhabitat.org/wuf/2006

AFRICITES 4

Nairobi, Kenya,

du 18 au 23 septembre 2006

**« Construire des coalitions locales
en vue de la réalisation effective des Objectifs du
Millénaire pour le Développement ».**

Africités 4 à Nairobi sera principalement une rencontre d'acteurs. L'intention est de réunir les principales parties prenantes au niveau des collectivités locales afin qu'elles discutent de la meilleure façon de travailler ensemble en vue de la réalisation des OMD au sein des collectivités locales africaines.

Les deux premières journées (18 et 19 septembre 2006) sont consacrées aux sessions thématiques, avec d'un côté, un échange approfondi sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement et sur les stratégies locales à mettre en place en vue de leur réalisation ; de l'autre, des rencontres d'acteurs qui offriront l'opportunité à chaque groupe d'acteurs de discuter quelles voies suivre pour l'atteinte des OMD, les contraintes que le groupe a identifiées dans son effort pour travailler avec les autres acteurs, et les propositions qu'il soumet pour surmonter les barrières identifiées. Ces propositions seront présentées au segment politique du Sommet sous la forme de recommandations. Les deux dernières journées (21 et 22 septembre 2005) forment les sessions politiques du Sommet, dédié aux rencontres de la CADDEL (Conférence Panafricaine de la Décentralisation et du Développement Local) et de CGULA (Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique). Ces rencontres politiques évalueront d'abord la mise en œuvre des

résolutions et recommandations du dernier Sommet à Yaoundé, et considéreront également les propositions émises par les différents acteurs, dans le but de définir et adopter un programme stratégique décennal (horizon 2015) et un premier plan d'action triennal en vue d'accélérer la réalisation des OMD au niveau local. Ces rencontres discuteront aussi le projet de charte sur la gouvernance locale. Un dialogue tripartite entre les représentants de la CADDEL, de CGLUA et des partenaires au développement évaluera alors les possibilités et conditions de coopération pour la mise en œuvre du programme stratégique décennal et du plan d'action triennal.

Entre les sessions thématiques et les sessions politiques, la troisième journée (le 20 septembre 2005) est consacrée aux sessions spéciales. Celles-ci donnent aux différentes institutions et réseaux intéressés par une collaboration avec les collectivités locales africaines, l'opportunité de commencer, développer ou poursuivre le dialogue avec elles.

Parallèlement aux différentes rencontres, une foire exposition CIT-EXPO offrira aux gouvernements centraux, aux collectivités locales et au milieu des affaires de présenter leur différents produits, services et expériences en relation avec les OMD.

→ *Contacts:*

PDM - Partenariat pour le développement municipal
Tel. +229 21 32 47 00 ; +229 21 32 47 0101 ; + 229 21 32 26 55
Fax + 229 21 30 19 76 ; +229 21 32 81 05
01 BP 3445 Cotonou (République du Bénin)
E-Mail : pdm@pdm-net.org ; africite@pdm-net.org
Web site : www.pdm-net.org ; www.africites.org

Financé par :

Ministère
des Transports, de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer

Ministère
des Affaires étrangères

Directeur de publication :
Jean Didier Blanchet,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Jean-Michel Maurin,
Association de professionnels
développement urbain
et coopération (Adp)

Comité de rédaction :
Michel Arnaud
Anne Charreyron-Perchet
Xavier Crépin
Philippe Gratadour
Chantal Haage
Françoise Reynaud
Jean-Marie Tetart

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Rebel-Graechen

Impression Lefevre - LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED
Centre de documentation et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense
Paroi Nord
92055 La Défense Cédex
France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
anne-marie.gonzalez@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site internet de l'ISTED