



*Institut National des Sciences Appliquées de Lyon*  
*Département Génie Énergétique et Environnement*

**Guillaume GAUTIER – 4<sup>o</sup> année**  
**Rapport de stage ingénieur**

***La prise en compte du Développement Durable  
dans la coopération décentralisée :  
contexte, enjeux, champs d'action et perspectives***



Tuteur entreprise : M. Laurent COGERINO

Tuteur enseignant : M. Patrick ROUSSEAU



***Rhonalpénergie-Environnement***

*10 rue des Archers*

*69002 Lyon*

*tél : 04-78-37-29-14*

*e-mail: [raee@raee.org](mailto:raee@raee.org)*

*site web : [www.raee.org](http://www.raee.org)*

## - Remerciements -

Je tiens tout d'abord à remercier **M. Christian LABIE**, directeur de Rhônealpennergie-Environnement, de m'avoir permis de faire ce stage au sein de l'agence.

Je souhaite ensuite vivement remercier :

**M. Laurent COGERINO**, chargé de mission Développement Durable et Mobilité, de m'avoir proposé ce stage et de m'avoir fait confiance dans ce travail où j'ai bénéficié d'une très grande autonomie. J'ai pu apprécier sa vision du développement durable et bénéficier de son expérience. Ainsi ce stage m'a permis de préciser mon projet et mes objectifs professionnels.

Les personnes que j'ai pu rencontrer durant ce travail, membres d'associations ou de collectivités locales et qui m'ont apporté leur témoignage ou leurs points de vue. Je pense notamment aux membres de RESACOOP, du CIEDEL, des municipalités de Romans-sur-Isère, Montrevel-en-Bresse, Echirolles ou Saint-Etienne Métropole, Ingénieurs Sans Frontières, Corail, le Programme Solidarité-Eau...

**M. Patrick ROUSSEAU**, tuteur-enseignant, d'avoir suivi mon stage.

Et toute l'équipe de Rhônealpennergie-Environnement, pour m'avoir intégré dans la structure, au sein d'une ambiance de travail agréable et détendue.

*Le préambule définit les différents contextes dans lesquels s'inscrit l'objet de l'étude : au niveau international, national et local.*

*Le chapitre 1 présente le fonctionnement de la coopération décentralisée « classique » en France.*

*Le chapitre 2 synthétise brièvement les principes de la réciprocité dans une action de coopération décentralisée, ainsi que les moyens de construire des partenariats réciproques.*

*Le chapitre 3 propose des exemples de programmes de coopération décentralisée, analysés au regard des critères du développement durable. Il en ressort ensuite des recommandations visant à définir de manière plus large la démarche de coopération durable.*

*Le chapitre 4 propose des éléments méthodologiques susceptibles d'intégrer la coopération décentralisée « durable » dans le processus d'Agenda 21 local.*

# TABLE DES MATIERES

<b>PREAMBULE</b> .....	<b>1</b>
1. CONTEXTE INTERNATIONAL .....	4
2. LE CONTEXTE NATIONAL .....	8
3. LE CONTEXTE LOCAL.....	11
4. LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA COOPERATION DECENTRALISEE .....	12
<b>CHAPITRE 1 - LA COOPERATION DECENTRALISEE EN FRANCE</b> .....	<b>15</b>
1. ENJEUX .....	15
2. HISTORIQUE .....	15
3. MOTIVATIONS .....	16
4. CADRE JURIDIQUE .....	16
5. LES ACTIONS .....	18
6. LES PARTENAIRES .....	18
7. OUTILS ET METHODES .....	22
<b>CHAPITRE 2 - LA RECIPROCITE DANS LA COOPERATION DECENTRALISEE</b> .....	<b>26</b>
1. QUE PEUT APPORTER LE SUD AU NORD DANS UNE RELATION DE COOPERATION DECENTRALISEE ?.....	26
2. LES RELATIONS DE COOPERATION CONSTRUITES SUR LA NOTION DE RECIPROCITE.....	28
<b>CHAPITRE 3 - LA COOPERATION DECENTRALISEE « DURABLE »</b> .....	<b>30</b>
1. EXEMPLES DE PROGRAMMES ET EVALUATION SELON LES CRITERES DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	30
2. RECOMMANDATIONS GENERALES.....	40
3. CADRE D'ACTION : EXEMPLES DE QUELQUES PROGRAMMES EUROPEENS .....	50
<b>CHAPITRE 4 - COMMENT INTEGRER LA COOPERATION DECENTRALISEE DANS LA DEMARCHE D'AGENDA 21 LOCAL : MODE D'EMPLOI</b> .....	<b>55</b>
1. RAPPELS SUR LA DEMARCHE D'AGENDA 21 LOCAL .....	55
2. LE LIEN A LA COOPERATION DECENTRALISEE .....	57
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>69</b>

## PREAMBULE

**« Les êtres humains sont au centre  
des préoccupations du développement durable.  
Ils ont droit à une vie saine et productive  
en harmonie avec la nature. »**

*Déclaration de Rio de Janeiro  
sur l'environnement et le développement, 1992.  
Article premier.*

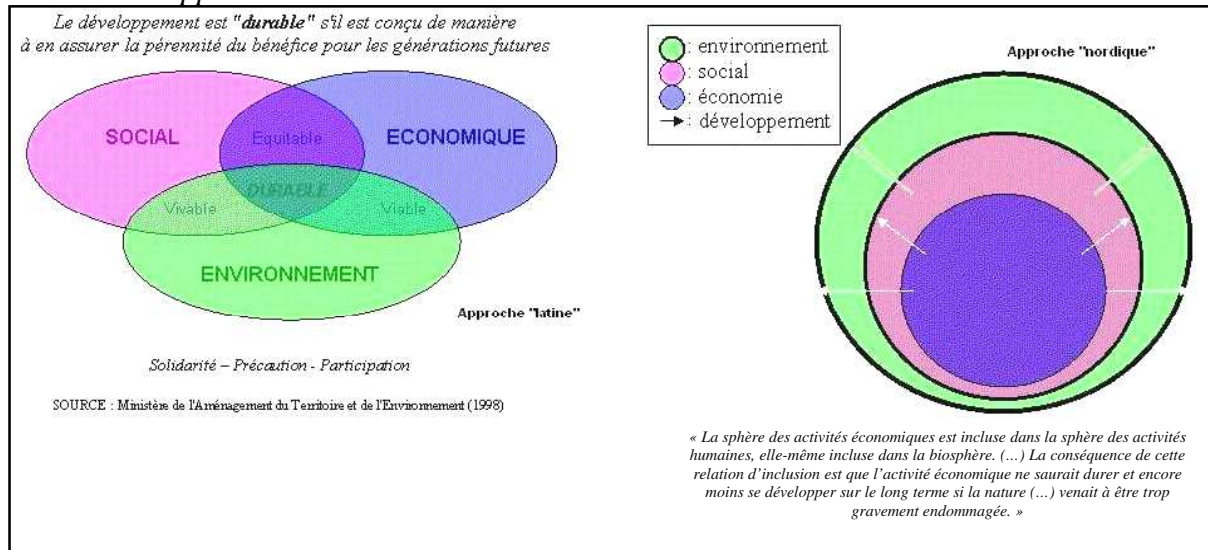
Le développement durable est un enjeu à toutes les échelles de la société humaine. Ce concept est né des réflexions internationales de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain de Stocholm (1972). La nécessité désormais impérieuse, soulevée en particulier par les pays en voie de développement, d'allier développement économique et protection de l'environnement, a mené en 1983 à la création de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement. Les réflexions issues de ce travail ont été publiées dans un rapport célèbre intitulé « Notre avenir à tous », qui définit le développement durable comme étant : **« le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »** (Source : CMED,1987)

Il s'agit là d'une définition suffisamment large pour que chacun puisse s'y référer. Néanmoins, le concept sera mis au centre du débat international 5 ans plus tard, et une définition plus détaillée sera fournie lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, à travers la déclaration de Rio de Janeiro et ses 27 principes. 27 principes qui seront adoptés par les 173 gouvernements présents, et que l'on peut considérer comme les 27 parties plus ou moins importantes d'un puzzle représentant l'idée universelle du développement durable.

Par la suite, l'une des tendances les plus importantes tendra à vulgariser le concept en définissant ses objectifs, qui sont :

**« des objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement. Mais ils visent aussi l'organisation, dans un souci de simplification et surtout de démocratisation des modes de prises de décision, de gestion et de contrôle. C'est ce qu'on désigne aujourd'hui sous le terme de gouvernance. »** (Source : D. Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1998).

## Le développement durable en deux schémas



Au niveau local, le développement durable se traduit par la mise en place d'un **Agenda 21 local**, plan d'action qui se veut une véritable application des principes édictés à Rio. En effet, on considère qu'une ambition de développement durable n'est possible que si elle se décline à tous les niveaux. Cette idée est résumée par la formule : « **Penser globalement, agir localement** ». Ainsi les collectivités locales jouent un rôle clé et constituent un acteur primordial du développement durable.

En France et dans le monde, des collectivités se sont engagées dans cette voie. Porteuses de développement durable sur leur territoire, elles cherchent à agir dans les domaines suivants :

- **Protection de l'environnement.** L'environnement est au vu des expériences européennes, à considérer comme le **facteur critique ou limitant**. Support indispensable des activités sociales et économiques – et plus globalement de la Vie sur Terre – sa protection et sa pérennité doivent être considérées en priorité. Cela se traduit donc en particulier par la préservation de la biodiversité, des espaces verts et naturels, la protection et la réhabilitation des milieux aquatiques, le traitement des pollutions et des nuisances tout comme des risques majeurs. Ces considérations sont systématiquement reliées aux activités humaines.
- **Equité sociale et environnement.** Le concept de développement durable reconnaît que la pérennité d'une société est fortement dépendante d'un certain **équilibre social**. Les politiques sociales sont intégrées dans l'Agenda 21, le développement durable visant à redéfinir la notion de développement pour y intégrer des valeurs environnementales comme le cadre de vie ou la qualité de l'environnement. De plus, **l'implication** des individus, la **concertation** de la population et le **renforcement de la démocratie** sont autant de facteurs sociaux fondamentaux pour la réussite d'une politique de développement durable.
- **Efficacité économique et environnement.** Les activités économiques doivent continuer à s'épanouir sans pour autant nuire de façon irréversible à l'environnement, et sans entraîner des dysfonctionnements et des inégalités sociales disproportionnées. Inversement, les actions menées au niveau social et

environnemental ne doivent pas pénaliser outrancièrement les activités économiques. Il faut donc mener une politique de développement économique qui vise à intégrer les aspects sociaux et écologiques.

- **La gouvernance.** La gouvernance est le pilier d'une démarche d'Agenda 21 local. Par gouvernance, on entend **l'organisation d'un nouveau mode de concertation entre la collectivité** (élus et services) **et ses membres** (citoyens, associations, groupes divers...). La gouvernance vise à répondre aux exigences **de transparence, de démocratie et de participation** du développement durable. Il s'agit en fait d'associer la population de façon plus importante, plus vivante, et surtout plus réactive, au processus traditionnel de prise de décision (sans remettre en cause en aucun cas le rôle fondamental et la légitimité des élus). **C'est la concertation et l'intégration de l'environnement dans les autres politiques qui font toute la différence entre un Agenda 21 local et d'autres formes de planification écologique.**

Si ces quatre orientations sont intégrées par les collectivités engagées dans une démarche d'Agenda 21 local sur leur territoire propre, dans le même temps la pollution de l'environnement n'a pas de frontière. Il ne s'agit donc pas pour les villes et les territoires engagés d'agir en autarcie, de constituer des « îlots » de développement durable dans un « désert » extérieur qui ne le serait pas. L'enjeu est bien mondial et **l'équité Nord - Sud** est indispensable pour la réalisation planétaire de cet objectif.

En effet, il convient de rappeler le fossé existant entre les pays riches (dits « du Nord ») et les pays en développement (dits « du Sud »). Aujourd'hui en 2003 :

- **80 % des richesses sont entre les mains de 20 % des habitants de la planète.**
- les 255 personnes les plus riches du monde sont aussi riches que 3 milliards d'hommes et de femmes sur la planète.
- **1 milliard de personnes souffrent de la faim.**
- **1,1 milliard d'habitants n'ont pas accès à l'eau potable**, 2,4 milliards n'ont pas accès à l'assainissement.
- Les pays du Nord représentent la majeure partie des émissions de gaz à effet de serre qui participent au réchauffement de **toute la planète.**

Depuis Rio on sait désormais que ces inégalités vont grandissant. Elles trouvent en partie leur source dans le passé colonial des grandes puissances et le système régissant les échanges commerciaux ; elles ont pour conséquence une insécurité mondiale croissante et des catastrophes humaines et écologiques sans précédent.

Les pays du Nord doivent chercher à modifier les règles du jeu et à établir l'équité. En plus des grands programmes internationaux et des coopérations interétatiques, les collectivités locales, qui font aujourd'hui la réalité des expériences en matière de développement durable, ont également un rôle très important à jouer en matière de solidarité internationale. Elles disposent en effet d'un outil très efficace dans ce domaine : la **coopération décentralisée**. Héritée des jumelages et des échanges entre collectivités européennes pour la réconciliation d'après-guerre, elle permet aujourd'hui de construire des partenariats à caractère solidaire **de société civile à société civile** entre villes du Nord et du Sud.

Ces partenariats existent depuis longtemps et sont largement antérieurs aux démarches d'Agenda 21 local. Aujourd'hui une **double nécessité** dont il est question dans cette étude s'impose aux acteurs du développement durable :

- **Une collectivité ne peut pas prétendre être porteuse de développement durable sans se préoccuper de solidarité internationale, ce qui justifie la nécessité de la coopération décentralisée dans les Agendas 21 locaux.**
- **Cette coopération décentralisée doit être emprunte des principes du développement durable pour promouvoir au Sud un mode de vie durable, différent de notre propre modèle.**

Cette double nécessité est très rarement satisfaite aujourd'hui en Rhône-Alpes (mais également en France). Rhônalpénergie-Environnement, dans le cadre de son accompagnement des collectivités locales de la région Rhône-Alpes dans le processus d'Agenda 21, souhaite investir le champ de la coopération décentralisée pour y soutenir la démarche du développement durable.

Une première partie précisera le contexte actuel en matière de coopération décentralisée (au niveau international, national et local) ainsi que le cadre institutionnel dans laquelle elle s'inscrit et les formes qu'elle peut prendre. Puis nous verrons ce qui caractérise la coopération décentralisée « durable », à travers des exemples de programmes, les conditions de réussite et les partenaires potentiels. Enfin nous aborderons l'inscription de cette action dans les Agendas 21, en analysant les éléments constituant des freins à la démarche pour dégager des éléments méthodologiques.

## **1. Contexte international**

### ***1.1. La conférence de Rio (1992)***

En juin 1992, plus de 170 chefs d'Etat et de gouvernements se sont réunis à Rio (Brésil) lors du Sommet de la Terre, concrétisé par la publication d'un plan d'action mondial (« Action ou Agenda 21 ») de mise en place du développement durable.

Bien que la conférence de Rio de Janeiro ait été une conférence des Nations Unies entre Etats et que le thème de la ville ne figurait pas parmi les sujets spécifiquement mis à l'ordre du jour du Sommet, environ 300 maires de villes ont tenu à faire le déplacement et à contribuer à la préparation d'un des chapitres de l'Agenda 21.

Cette présence et cet engagement avaient été préalablement préparés à travers de nombreuses réunions qui se sont succédées dans le monde entier, sous l'impulsion d'organisations comme l'IULA (International Union for Local Authorities), la FMCU (Fédération Mondiale des Cités Unies), Métropolis (association internationale pour les grandes métropoles), le Sommet des grandes villes du monde), ainsi que d'organisations plus régionales ou plus spécialisées (Union des villes Arabes, l'Association internationale des maires francophones...).

A la veille du sommet de Rio, deux réunions finales ont été tenues, l'une à Curitiba (Brésil) et l'autre à Rio même. Les villes et leurs organisations ont alors pris lors de ces deux réunions successives des engagements relatifs à la lutte contre la dégradation de l'environnement, l'efficacité énergétique, la lutte contre les inégalités... Une part concerne la mise en place de la coopération décentralisée dans une optique de développement durable.

Extraits de « l'engagement de Curitiba pour le développement viable » :

*De nombreux problèmes environnementaux à l'échelle mondiale ont pour origine les villes ; c'est donc des villes que doit émaner leur solution. L'action locale est nécessaire à la survie globale.*

*Les villes doivent devenir « viables », c'est à dire qu'elles doivent gaspiller le moins possible et économiser le plus possible.*

*Elles peuvent ainsi promouvoir le changement dans le monde entier, en partageant leur expérience et leur savoir-faire avec d'autres villes. Ces actions collectives sont à même de créer une nouvelle solidarité mondiale.*

*Nous nous engageons [...] à mobiliser toutes nos ressources dans le sens d'une coopération accrue entre les collectivités locales.*

*Il est convenu que chaque autorité locale devrait élaborer un plan d'action ou « Agenda 21 local », comprenant des objectifs et des calendriers, comportant des mesures telles que [...] l'adhésion et la participation à des réseaux régionaux et internationaux d'autorités locales, afin d'accroître les échanges d'information et d'assistance technique entre les municipalités et d'inciter des gouvernements nationaux à soutenir et à financer leurs objectifs relatifs à l'environnement et au développement.*

Puis, lors du sommet de Rio lui-même, les villes et autorités locales ont rédigé une déclaration commune, le 2 juin 1992.

(extraits)

*Les participants s'engagent à développer, avec leurs adhérents et en concertation entre elles, la coopération décentralisée comme instrument de la politique mondiale en faveur de l'environnement ; marquant ainsi la solidarité des villes et permettant à celles-ci de prendre toute leur place dans l'action qui s'engage sous l'égide des Nations Unies.*

*Contribuer à la solidarité intercommunale dans le monde : en prenant en charge, partiellement, mais de façon significative, un projet de développement soutenable dans un pays en développement (ou si ma région est dans ce cas, en le facilitant) ; en aidant à organiser un réseau d'échanges d'expériences d'écodéveloppement au niveau de l'information et de la formation ; pour les pays développés, en participant (en proportion des moyens de ma commune) à un fonds mondial d'entraide et d'échanges s'il est lancé par les Nations Unies avec l'aide des Etats et en partenariat avec les collectivités locales ; ou encore, à un fonds de ce type à l'échelon régional.*

Pour prendre en charge des projets concrets, certaines villes ou autorités locales ont alors ouvert plusieurs voies par l'intermédiaire d'associations ou directement, avec les « jumelages » et la coopération décentralisée. Le financement de projets extérieurs à sa localité est parfois interdit par les législations nationales, mais dans ce cas une alternative peut être trouvée dans le soutien aux associations de solidarité internationale.

## **1.2. Le sommet de Johannesburg (2002)**

De façon inhérente après Rio, la coopération décentralisée figurait également dans la déclaration finale du sommet de Johannesburg en 2002 :

(extraits)

### **Favoriser la solidarité et la coopération internationales**

*51. Tous les échelons de l'administration et non pas juste les administrations centrales devraient être encouragés à établir des liens de solidarité et de coopération avec des unités administratives étrangères en vue de l'application d'Action 21 et des conventions qui s'y*

*rapportent. Cette solidarité, en se raffermissant, permettrait de disposer de plus de ressources et de mécanismes pour parvenir à un mode durable de développement. L'instauration d'une coopération internationale entre un nombre plus grand de pouvoirs publics suscitera une prise de conscience accrue de la société civile ainsi qu'un soutien plus vaste et des engagements plus fermes en faveur des processus internationaux. Nous devons plus précisément :*

**a) Réduire les entraves à une coopération décentralisée**

- *Accroître la participation et le nombre de représentants des pouvoirs publics territoriaux et locaux aux discussions préparatoires et parmi les délégations aux conférences et négociations internationales;*
- *Reconnaître officiellement la coopération décentralisée comme un mécanisme essentiel de l'aide internationale au développement et accroître le soutien que les institutions et les donateurs apportent aux partenariats internationaux directs et les flux de ressources entre administrations de différents niveaux;*
- *Raffermir la coopération entre les organismes internationaux, les administrations nationales et les pouvoirs publics territoriaux et locaux pour qu'ils fassent de la mondialisation un outil de développement durable. Cela appelle une plus grande transparence de la part d'instances telles que les institutions financières internationales lors de négociations internationales sur le commerce et l'environnement qui dictent les décisions prises au niveau mondial. Tous les échelons de l'administration publique doivent avoir un meilleur accès aux informations sur la politique macroéconomique et aux instances de décision;*

**b) Mobiliser tous les échelons administratifs de l'État pour assurer le respect des engagements internationaux**

- *Les pays développés doivent consacrer au moins 0,7 % de leur produit intérieur brut (PIB) à l'aide publique au développement, l'aide étant calculée en tenant compte des transferts de ressources de toutes les administrations nationales, territoriales et locales;*
- *Aider les pouvoirs publics locaux et territoriaux à mettre en oeuvre les stratégies internationales d'action en faveur du développement durable. C'est ainsi que, pour aider à respecter leurs engagements minimaux souscrits en vertu du Protocole de Kyoto, les administrations nationales pourraient allouer des fonds aux pouvoirs locaux pour les aider à mener à bien leurs initiatives attestées de réduction de gaz à effet de serre;*
- *Soutenir des campagnes internationales visant à permettre aux pouvoirs locaux et territoriaux à travers le monde de prendre des mesures collectives pour appliquer les conventions adoptées lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement et de s'acquitter des engagements pris à cette occasion;*
- *Accroître le montant des ressources allouées directement aux institutions publiques locales au titre de l'aide internationale au développement.*

Ainsi est reconnue la coopération décentralisée comme outil du développement durable, et plus largement le rôle des collectivités locales est renforcé dans sa relation aux enjeux globaux. On prévoit donc de les associer dans différents domaines :

- participation aux grands sommets et conférences internationales,
- coopération avec les organismes internationaux (on pense à l'OMC mais l'application de cette « proposition » semble difficile...)
- travail en réseau pour la réduction d'émissions de gaz à effet de serre et autres mesures de protection de l'environnement décidées dans le cadre des Nations Unies.

Mais surtout on reconnaît leur efficacité en matière de solidarité internationale. L'objectif de **consacrer au moins 0,7% du PIB à l'Aide Publique au Développement (APD)** est lancé, en considérant cette aide à tous les niveaux administratifs de l'Etat, mais cet objectif chiffré n'est pas assorti d'une échéance permettant de mesurer sa réalisation.

Actuellement la France se situe aux alentours de 0,3 à 0,4% du PIB (il faut noter que depuis quelques années la France ne tient plus en compte les investissements dans les DOM-TOM dans son APD), et se trouve de fait éloigné de l'objectif, même si à l'occasion de ce sommet Jacques Chirac s'est engagé à l'atteindre d'ici 10 ans. Ce dernier a par la même occasion affirmé la nécessité d'un développement durable pour tous les pays, d'où l'obligation d'intégrer le développement durable dans la solidarité internationale :

*« Notre responsabilité collective est engagée. Responsabilité première des pays développés. Première par l'histoire, première par la puissance, première par le niveau de leurs consommations. Si l'humanité entière se comportait comme les pays du Nord, il faudrait deux planètes supplémentaires pour faire face aux besoins.*

***Responsabilité des pays en développement aussi. Nier les contraintes à long terme au nom de l'urgence n'a pas de sens. Ces pays doivent admettre qu'il n'est d'autre solution pour eux que d'inventer un mode de croissance moins polluant.*** »

Extrait du discours de J. Chirac à Johannesburg, le 2 septembre 2002

Les collectivités locales et territoriales furent quant à elles très présentes lors de ce Sommet, et ont elles aussi rédigé différentes déclarations. La déclaration des gouvernements locaux du monde entier reprend cet attachement à la coopération décentralisée :

*« Nous réaffirmons notre fort attachement à l'Agenda 21, et nous nous engageons davantage à entreprendre des activités et des partenariats ville à ville/coopération internationale municipale visant un apprentissage réciproque, un échange de bonnes pratiques et le développement des capacités en matière de développement durable, en particulier dans le contexte d'une urbanisation croissante. »*

Enfin on notera en particulier **le regroupement des collectivités françaises** qui ont rédigé leur propre déclaration :

(extraits)

*« Nous réaffirmons :*

- *notre engagement dans la coopération décentralisée et la promotion des échanges et partenariats entre collectivités territoriales, vecteur de solidarité et d'innovation ;*
- *notre volonté de situer les jumelages dans le cadre du développement durable et de renforcer leur contenu en faveur de l'aide aux populations du Sud et de l'Est.*

*Nous nous engageons, en matière de coopération décentralisée, à :*

- *promouvoir et renforcer la coopération décentralisée et les jumelages, c'est à dire les échanges et partenariats directs entre collectivités territoriales françaises et étrangères, notamment en faveur du développement durable, en privilégiant les coopérations axées sur la formation, le développement des services publics locaux, la lutte contre la pauvreté et les inégalités et sur la prévention et la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et en y engageant une part plus importante de nos budgets ;*
- *promouvoir et renforcer la coopération décentralisée en direction des collectivités locales des pays de l'Europe centrale et orientale, en vue de leur entrée prochaine dans l'union européenne, en privilégiant l'appui aux capacités de planification urbaine ;*

- appuyer les associations nationales de pouvoirs locaux dans les pays du Sud et de l'Est pour la mise en œuvre de politiques de développement durable dans un cadre institutionnel décentralisé.

*Nous demandons à l'Etat d'augmenter l'aide publique au développement en consacrant au moins 0,7% du PNB aux programmes de coopération avec les pays en voie de développement tout en renouvelant les concepts fondant la politique de la solidarité internationale, et de réserver une part significative de ces montants au financement des projets portés par la coopération décentralisée.*

*Nous demandons à l'Union Européenne de :*

- reconnaître la coopération directe entre collectivités territoriales de pays différents comme outil privilégié du développement durable.
- Réserver une part significative du financement du développement pour appuyer les projets des collectivités territoriales européennes dans leurs partenariats avec les collectivités du Sud et de l'Est.

*Nous demandons aux Nations Unies de reconnaître le rôle que jouent les collectivités locales dans les stratégies de développement de leur territoire et accroître le financement des projets et programmes portés par les collectivités, notamment ceux s'inscrivant dans le cadre de la coopération décentralisée.*

*Nous agissons pour que les associations européennes et internationales d'autorités locales soutiennent la coopération décentralisée et les échanges et partenariats entre collectivités territoriales, ainsi que les associations nationales et régionales, actives dans ce domaine.*

*Déclaration rédigée par l'Association des Maires de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Petites Villes de France, l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, la Fédération des Maires des Villes Moyennes, la Fédération Nationale des Maires Ruraux, l'Association des Eco-Maires, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Régions de France, l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe et Cités-Unies-France. »*

## **2. Le contexte national**

En réponse aux décisions et aux évolutions du contexte de la solidarité internationale, des orientations ont été données ces dernières années par différentes instances nationales.

**Le Haut Conseil de la Coopération Internationale** (instance consultative placée auprès du Premier ministre) a été créé le 10 février 1999 pour favoriser une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération et de la solidarité internationale et pour sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Cette création est intervenue dans le cadre de la réforme du dispositif français de coopération. Le HCCI a, en prévision du Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg en 2002, émis un avis sur « Coopération Internationale et Développement Durable ». Cet avis reconnaît que le bilan des

10 dernières années de politique de coopération internationale française n'est pas conforme aux recommandations de Rio, ceci pour deux raisons :

- **La spécificité du dispositif français**

Le manque d'évaluation de l'impact à long terme, en termes de développement durable, des politiques menées en dehors du champ d'action environnemental ne permet pas une évolution suffisante. Deux institutions majeures de la coopération française, l'Agence Française de Développement et la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement ne réalisent pas ce genre d'évaluation. La mise en place d'indicateurs adéquats faciliteraient l'élaboration et la discussion d'une stratégie de développement durable de la coopération.

De plus, la réponse aux orientations de Rio s'est traduite par la créations de nouveaux secteurs d'intervention à dominante environnementale : *« Ces projets ou programmes spécialisés ont tendu à séparer les trois piliers du développement durable : économique, social et environnemental. Si, à court terme, cela permet de donner une visibilité à l'impératif de préservation des ressources et du capital naturel, à moyen terme, la capacité à influencer sur les facteurs sociaux, économiques et politiques à l'origine de la non-durabilité en est amoindrie et conduit, en définitive, à la marginalisation constatée des aspects environnementaux. Le Fonds français pour l'Environnement Mondial cherche certes à articuler environnement et développement par le biais d'interventions « additives » aux activités habituelles (additivité environnementale à des actions de développement économique). Cette approche spécifique de la « doctrine de l'additivité » n'a pas cependant paru à même [...] de contribuer fondamentalement à la réorientation des pratiques de l'aide au développement ou des paramètres d'une rationalité économique peu durable auxquels les opérateurs privés restent soumis.*

*Notre pays et l'Europe devraient à cet égard plaider pour que ces pays aient les moyens de faire prévaloir l'éligibilité d'autres modalités d'action à ces mécanismes, comme l'exploitation durable du capital naturel existant (et non la seule plantation de forêts artificielles) ou les programmes stratégiques, structurels, réglementaires, préventifs, dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'aménagement de l'espace, des transports... »*

Enfin la disproportion de taille ou de moyens reste peu favorable aux relations entre structure étatique de coopération et les groupes humains défavorisés ou marginalisés intéressés par les efforts de lutte contre la pauvreté... d'où l'intérêt de la coopération à plus petite échelle, décentralisée.

- **L'impossibilité du dispositif français à mener seul les dispositions de Rio**

Le principe entériné à Rio est résumé ainsi par le HCCI :

*« Vouloir poursuivre le modèle dominant de croissance économique mis en œuvre dans les pays les plus développés et l'étendre à l'ensemble du monde ne peut que se traduire par une concurrence internationale dans l'exploitation du socle des ressources naturelles et humaines sur lequel reposent nos conditions d'existence à tous, riches et pauvres, et celles des générations futures. Cette course à l'abîme croît les inégalités et donc l'intensité de la compétition pour la prédation des ressources naturelles. C'est pourquoi nous sommes condamnés à trouver les voies d'un accord négocié entre pays et entre groupes sociaux à l'intérieur de chaque pays et pourquoi cet accord ne peut se faire que sur la base d'une responsabilité commune et différenciée des plus riches. »*

*« La traduction des résolutions de Rio par les acteurs et les institutions de coopérations publiques s'est jusqu'ici coulée dans le moule des dispositifs classiques d'aide au développement, pour s'incarner en secteurs d'action spécifiques, au demeurant minoritaires.*

*Ces institutions sont cependant conviées, sans moyens accrus, ni réflexion politique particulière, à remplir des missions supplémentaires et de nature qualitativement différente et à assumer une ambition politique globale.*

*La disproportion radicale (même en supposant leurs moyens accrus) entre le poids des mécanismes, assimilables aux procédures classiques de l'aide au développement « directe », et la puissance des incitations économiques ou globales, qui déterminent les choix en matière d'exploitation des ressources naturelles et de mode de partage des revenus, ne permet pas d'espérer que ces politiques sectorielles de coopération soient capables de corriger durablement les incitations qui poussent les acteurs individuels à ne pas tenir compte de la disparition des ressources naturelles ou des effets à long terme de leurs actes au niveau environnemental et social. »*

Cet avis du HCCI constitue une sorte de bilan-évaluation des dix dernières années de coopération, et quelques recommandations pour le futur, mais pas de réel programme d'action ; cette réflexion en est à ses débuts.

Puis en 2002 le **Conseil National du Développement Durable** (où le HCCI est représenté) a été créé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Dans sa première contribution, datée d'avril 2003, le CNDD écrit les bases de la stratégie française de développement durable. Un long chapitre est consacré à la vie internationale, divisé en deux axes stratégiques :

- **Axe 1 : renforcer la lutte contre la pauvreté par une solidarité accrue en faveur des pays en développement**

La coopération décentralisée y est reconnue :

*« Ainsi, la promotion d'une approche décentralisée, soutenue et mise en cohérence avec celle menée par les Etats et des organisations internationales peut concourir à l'objectif d'une meilleure gouvernance et renforcer l'efficacité des financements mobilisés. C'est à l'échelle des territoires locaux et régionaux que s'expriment le mieux le pragmatisme des projets, l'efficacité des moyens humains et financiers mobilisés et la pérennité des actions menées. »*

Quelques-unes des propositions d'action :

*« Faire progresser l'aide publique au développement française de 0,1% par an de manière à atteindre dans les meilleurs délais les 0,7% du PIB.*

*Subordonner l'aide publique française aux pays aidés à des critères qualitatifs et d'efficacité (bonne gouvernance publique, réduction de la pauvreté, lutte contre la corruption...)*

*Inciter à créer dans les Pays en Développement des coopérations en développant et coordonnant des financements publics provenant des collectivités territoriales françaises et européennes, qui s'engagent dans des coopérations décentralisées, d'échelle à échelle avec des collectivités territoriales.*

*Mettre en place une écocertification de nos procédures d'aide au développement.*

*Aider les pays du Sud à définir une politique de l'eau, à mettre en place les structures locales et territoriales nécessaires ; contribuer à donner aux acteurs du Sud des compétences de gestion, en s'appuyant en particulier sur la coopération décentralisée qui permet plus facilement l'émergence de partenariats concrets. »*

- **Axe 2 : Maîtriser la mondialisation et renforcer la gouvernance internationale du développement durable. Promouvoir les objectifs et la démarche de développement durable dans toutes les politiques de l'Union Européenne.**

Quelques propositions d'action :

*« Veiller à ce que les accords de partenariats économiques régionaux prévus par les Accords de Cotonou et négociés entre la communauté européenne et les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) accordent une large place aux investissements et aux mesures d'accompagnement destinées à favoriser la mise en place de politiques de développement durable dans ces pays.*

*Définir dans le cadre européen des politiques de coopération permettant à la fois de renforcer la lutte contre la pauvreté par une solidarité accrue et d'assurer la préservation des ressources naturelles.*

*Préparer le prochain sommet de la francophonie (Ouagadougou 2004) avec les acteurs de la coopération décentralisée francophone qui ont une expérience dans le domaine du développement durable.*

*Mobiliser les collectivités territoriales françaises pour monter des opérations, en liaison et en coordination avec leurs partenaires du Sud de façon à éviter l'imposition de modèles en contradiction avec les cultures locales. »*

En mars 2002 ont eu lieu à Toulouse les premières assises nationales du développement durable. Lors de la deuxième journée intitulée « Construction collective des choix de société », un atelier portait sur la « coopération internationale : une volonté d'équité et de solidarité ». Cet atelier avait pour but de présenter des projets et de faire des recommandations aux collectivités locales (des exemples seront présentés plus loin).

En juin 2003 se sont tenues les deuxièmes assises nationales du développement durable, avec aussi une partie consacrée à la coopération décentralisée. De même qu'en 2002, cet atelier s'est attaché à donner des exemples et des principes qui seront développés plus loin.

### **3. Le contexte local**

En France et en Europe des centaines de collectivités se sont engagées dans différents réseaux ayant pour objet le développement durable, et affirmant ainsi la nécessité de la coopération décentralisée.

On peut surtout citer :

- la charte des villes européennes pour la durabilité (ou charte d'Aalborg, 1994)
- le plan d'action de Lisbonne (octobre 1996) qui met en pratique la charte d'Aalborg
- la charte des Régions Européennes sur l'Environnement (Charte de Valence, 1995)

Le 11<sup>o</sup> chapitre du plan d'action de Lisbonne porte sur la coopération décentralisée :

*« 11. Nous créerons des alliances Nord-Sud et Est-Ouest pour le développement durable*

*Etant donné que les villes ne sont pas des îles, la durabilité au niveau local passe inévitablement par le souci manifesté pour les impacts de l'utilisation de nos ressources locales, de nos émissions et de notre report des impacts. Nous assumerons la responsabilité des impacts négatifs de nos actions sur l'environnement mondial et nous coopérerons avec les autorités locales dans les pays en voie de développement. Nous envisagerons les possibilités de jumelage dans le domaine de l'environnement ou toute autre forme de coopération internationale au niveau local; nous élaborerons des programmes d'aide bilatéraux et nous étudierons les possibilités de mesures conjointes pour protéger le climat, l'eau, le sol et préserver la biodiversité. »*

Le processus d'Agenda 21 local est lancé en France dès 1996 par quelques villes pionnières. La solidarité internationale fait explicitement partie des champs d'action à insérer. Dans la brochure du Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (2000) intitulée « le développement durable, une autre politique pour les territoires ? », la coopération internationale est inscrite dans le chapitre « Equité sociale et environnement » :

*« Le concept de développement durable s'inscrit dans un cadre international. Il vise notamment à réduire les inégalités Nord-Sud et à développer les coopérations entre les pays et les collectivités locales.*

*Recommandations guide :*

- *mener des actions de coopération internationale visant à réduire les problèmes globaux (jumelages, échanges avec d'autres collectivités locales, sur des thèmes économique, social et environnemental)*
- *se référer explicitement dans les actions locales aux problèmes globaux »*

## **4. La nécessaire prise en compte du développement durable dans la coopération décentralisée**

### *Pourquoi la coopération internationale est elle nécessaire ?*

- Pour **changer l'image des pays du Sud** : la peur vient de la non-connaissance. Le fossé culturel est réel et les populations du Nord ont tendance à voir celles du Sud de manière caricaturale : misère, maladies, famines, analphabétisme, corruption, guerres civiles, etc.
- C'est **une nécessité du développement durable**, par le principe d'équité entre les peuples et les générations.
- Car **l'insécurité mondiale trouve son fondement dans les inégalités économiques** et les mécanismes financiers et commerciaux inégalitaires (qui en plus participent à la dégradation de l'environnement) qu'il conviendrait aussi de changer.
- Par le principe de **responsabilité écologique**, l'environnement n'a pas de frontière. N'oublions pas que lors du sommet de Johannesburg on a parlé de *responsabilité commune mais différenciée*. En effet l'émission conséquente de gaz à effet de serre par les pays du Nord, dont l'emprunte écologique dépasse largement les capacités de la planète, participe au réchauffement de toute la planète. A titre d'exemple, les Etats-Unis, qui représentent 5% de la population mondiale, émettent 23% des gaz à effet de serre d'origine anthropique.
- Par le principe de **solidarité** face aux besoins du Sud et au vu des inégalités. Aujourd'hui 80% des ressources naturelles sont consommées par 20% de la population. Un habitant sur six n'a pas accès à une alimentation suffisante, malgré la surproduction globale des biens alimentaires. 1,1 milliard d'habitants n'a pas accès à

l'eau potable, 2,4 milliards n'ont pas accès à l'assainissement. D'ici 2025, deux tiers de la population mondiale pourraient habiter dans des pays affectés par des problèmes de l'eau. D'autre part, la population urbaine des pays du Sud, multipliée par dix dans les cinquante dernières années, pourrait doubler d'ici 2020. Au delà du nombre d'habitants vivant avec moins d'un dollar par jour, ce sont plusieurs milliards qui n'ont pas accès aux services de base : eau potable, assainissement, santé, éducation,...

### ***Pourquoi les collectivités territoriales doivent-elle s'investir dans la coopération décentralisée ?***

- La coopération décentralisée peut donner lieu à des **échanges économiques** entre les deux territoires, grâce aux contacts entre les organismes consulaires par exemple, ou grâce à l'intervention d'entreprises françaises sur le territoire partenaire.
- Elle participe à la **lutte contre la prévarication** (crime ou délit commis dans l'exercice d'une fonction publique) car elle nécessite une grande transparence.
- C'est un **outil de communication** pour la collectivité.
- **Les villes engagées dans le développement durable** (par le processus d'agenda 21 notamment) **ne peuvent pas ignorer les problèmes globaux** et se comporter comme des « îles » de développement durable.
- C'est un **outil de sensibilisation** aux enjeux globaux et à la solidarité internationale.
- Au Nord elle permet **l'implication du tissu social et la mobilisation citoyenne**, expérimentant ainsi la concertation. L'ensemble de la société civile peut y être associé, renforçant le lien social. Cela permet l'intégration de personnes en situation d'exclusion qui peuvent s'investir dans un projet commun.
- A cette échelle **la réciprocité** est plus accessible (voir chapitre 2 : « Réciprocité »).
- Elle représente un **enjeu social au Sud** grâce à la concertation et à la participation de tous les acteurs de la société civile.
- Elle sert au **renforcement du rôle des collectivités locales, reconnues depuis le sommet de Rio comme acteurs incontournables de la mise en place du développement durable** ; à l'appui à la décentralisation, et ainsi légitime un espace public local au Sud.
- Elle présente une plus grande **souplesse d'action** par rapport aux dispositifs étatiques moins flexibles. Ainsi on trouve une grande diversité dans l'action.
- On est **plus proche des bénéficiaires**, l'action d'aide au développement gagne en efficacité.

## ***Pourquoi la coopération décentralisée doit-elle intégrer les principes du développement durable ?***

La coopération décentralisée ne constitue pas du développement durable en soi : de nombreux projets ont eu un effet largement plus négatif que s'il n'avaient pas eu lieu du tout. Une réflexion commune et initiale est nécessaire à l'élaboration des programmes de coopération. Traiter des thèmes environnementaux et satisfaire des besoins élémentaires ne suffit pas au regard du développement durable. Nous verrons par la suite des exemples, qui nous amèneront à distinguer des projets « classiques » de ceux qui intègrent réellement le développement durable.

- La coopération décentralisée peut constituer un « **cadeau empoisonné** » si elle n'est pas assez réfléchie et qu'elle n'intègre pas le développement durable. Le développement local, surtout s'il prend en modèle celui suivi par le monde occidental, peut être un leurre de courte durée source à terme de destruction du capital naturel des pays en voie de développement, de leur déstructuration sociale et au final de leur appauvrissement encore accentué.
- **Le surcoût n'est pas obligatoire** (de même que pour les politiques environnementales ou de développement durable en France), c'est surtout un problème de réflexion en amont.
- **Le Nord n'est pas un modèle** systématique et on peut ainsi éviter de répéter les erreurs faites. Beaucoup de choses étant à construire au Sud, on peut par définition imaginer un développement plus respectueux de l'homme et de l'environnement. Il ne s'agit pas de remettre en cause les besoins fondamentaux des populations en difficulté, mais de réfléchir dans la durée. « *Nier les contraintes à long terme sous prétexte de l'urgence n'a pas de sens* », a déclaré le chef de l'Etat à Johannesburg.

# CHAPITRE 1

## LA COOPERATION DECENTRALISEE EN FRANCE

En France, 2600 collectivités territoriales sont impliquées dans 5200 actions de coopération décentralisée, intervenant dans 120 pays au total.

On entend par « coopération décentralisée » toute action extérieure d'une collectivité territoriale française avec une collectivité étrangère. Cette action peut prendre de multiples formes, et avoir des origines très diverses.

On s'attachera à présenter ce sujet d'une manière générale, mais on se concentrera avant tout, pour ce qui concerne les actions, les outils et les partenaires, sur la coopération dite « Nord/Sud » ou « Est/Ouest », c'est à dire celle à caractère « solidaire ».

### 1. Enjeux

Les enjeux de la coopération décentralisée française sont nombreux ; on peut néanmoins les regrouper dans quatre catégories.

- Les collectivités françaises peuvent participer à des échanges d'expériences et de savoir-faire.
- Les projets favorisent la promotion de l'Etat de droit et de la démocratie
- Cela présente une opportunité d'ouverture au monde des collectivités et de développement des pratiques participatives.
- Elle participe au rayonnement de la France à l'étranger

### 2. Historique

La coopération décentralisée trouve son origine dans les **jumelages** nés après-guerre entre communes françaises, anglaises et allemandes oeuvrant pour la réconciliation. Ces jumelages consistent pour la plupart en des échanges culturels. Ils ont été élargis aux pays de l'Est pendant la guerre froide. L'échelle locale de ces échanges leur confère un aspect humain fort, des relations d'amitié se sont ainsi tissées dans un climat de meilleure compréhension entre les peuples.

Puis ces jumelages ont changé de nature sous l'impulsion d'organisations comme la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (devenue depuis la Fédération Mondiale des Cités Unies) et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe. Ils ont alors pris la forme de **jumelages-coopération**, la plupart du temps avec des collectivités sahéliennes, étant donnés les liens forts subsistant après la décolonisation.

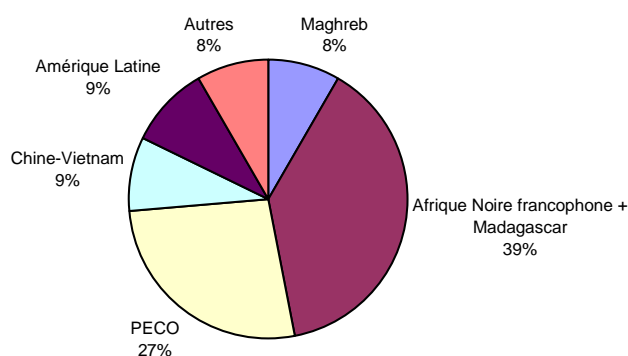
Parallèlement les collectivités ont de plus en plus de relations avec la Communauté Européenne, et engagent une communication entre elles. Cela se traduit par la **coopération transfrontalière** entre collectivités qui partagent des intérêts économiques, des ressemblances culturelles...

Enfin en 1982 puis en 1992 la coopération décentralisée est reconnue à travers les lois de décentralisation (voir cadre juridique). Elle permet le plein investissement des collectivités françaises dans ce domaine, parallèlement à la décentralisation qui s'opère peu à peu dans les

pays partenaires. Il faut noter qu'aujourd'hui environ 60% des projets de coopération décentralisée concernent des échanges Nord-Nord contre 40% pour les projets Nord/Sud ou Est/Ouest.

Les zones géographiques principalement concernées par la coopération décentralisée Nord/Sud française sont l'Afrique de l'Ouest (surtout le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso), les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), le Maghreb et le Vietnam. Ceci est illustré par le graphique suivant :

Répartition géographique des projets français de coopération décentralisée Nord-Sud et Est-Ouest



### 3. Motivations

La coopération décentralisée est en général motivée par les raisons suivantes :

- parvenir à une meilleure connaissance et compréhensions mutuelles
- opportunité économique pour le territoire
- ouverture vers l'extérieur
- développement local durable dans la collectivité partenaire
- action sociale en France
- facteur de développement local par renforcement des capacités en France
- moyen humanitaire face à des situations d'urgence

### 4. Cadre juridique

Le cadre juridique de la coopération décentralisée a été fixée par le titre IV de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République :

« Art. 131. – I. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leurs transmissions au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux I et II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée. Les dispositions de l'article 3 de la même loi seront applicables à ces conventions. »

L'interprétation de ce texte a été précisée par une circulaire des ministères de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et des Affaires Etrangères du 26 mai 1994. Ceci a été intégré dans le Code général des collectivités territoriales.

## **Acteurs**

Sont reconnus comme acteurs de la coopération décentralisée les collectivités territoriales, à savoir :

- les communes
- les départements
- les régions
- les collectivités territoriales d'outre-mer
- les établissements publics de coopération intercommunale : les communautés urbaines, les districts, les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les ententes départementales ou régionales dotées de la personnalité morale et les syndicats mixtes.

## **Contractualisation**

La capacité à contracter n'est pas obligée mais cela constitue une voie privilégiée de la coopération décentralisée. On entend par convention « *tout contrat ou acte signé entre les collectivités territoriales françaises et étrangères, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'une ou l'autre partie* ».

Dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés, il convient que la convention assure que l'objet poursuivi est conforme à ce qui est attendu par la collectivité étrangère et que les procédures de définition des engagements réciproques, d'établissement d'un contrôle, de règlement d'éventuels litiges sont prévues.

## **Partenaires étrangers potentiels**

Les partenaires étrangers potentiels sont des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions sur un territoire infra-étatique. Il n'y a pas d'obligation pour que la collectivité étrangère soit de même niveau administratif que la collectivité française.

## **Compétences**

Comme il est écrit dans la loi du 6 février 1992, la coopération décentralisée s'opère dans les limites des compétences des collectivités. Elle ne constitue pas en elle-même une compétence nouvelle, mais plutôt un mode d'exercice différent de leurs compétences.

Ainsi les communes pourront intervenir dans les domaines de la gestion des services administratifs, l'aide sociale, la lutte anti-incendie, l'enseignement primaire, les services d'hygiène, l'assainissement, les réseaux de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, la gestion des déchets, les transports publics, l'état civil, le cadastre, la jeunesse et les sports, la culture...

Les conseils régionaux interviendront dans l'action économique (maîtrise de l'énergie, production agricole, diversification...), l'aménagement du territoire (équipements collectifs, infrastructures et transports, environnement et mise en valeur des espaces naturels...), la formation (enseignement du second degré, formation continue, apprentissage...), la culture, la recherche, les transports, la communication et le tourisme...

Les conseils généraux interviendront dans l'aide sociale et la santé (prestation d'aide sociale, prévention sanitaire, services sociaux), les équipements collectifs et la gestion du patrimoine territorial, les actions éducatives, les aides aux communes, l'intervention économique...

De plus, les collectivités ne doivent pas intervenir dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Etat.

## 5. Les actions

Différents type d'actions sont entreprises à travers la coopération décentralisée :

- aide d'urgence lors de situations de crise (conflit, catastrophe naturelle, famine,...)
- actions à caractère caritatif (dons de matériel, fournitures de petits équipements...)
- échanges, transferts, formation et expertises (soutien aux services de la collectivité)
- échanges de jeunes (chantiers)
- actions de sensibilisation (en France)

Les domaines d'actions sont par définition ceux de la collectivité territoriale française. On retrouve néanmoins le plus souvent :

- la gestion locale institutionnelle (administration publique, démocratie locale)
- le développement urbain dans le cadre d'échanges institutionnels et techniques, d'expertises et de projets. Ces projets se matérialisent par des études, des réalisations pilote, le renforcement des capacités, l'entretien d'infrastructures, l'habitat et l'aménagement.
- l'éducation, la recherche et la culture
- le développement économique : l'artisanat, le tourisme, le développement de filières agro-industrielles, les technologies de pointe.
- l'agriculture et le développement rural
- l'action sanitaire et sociale (hôpitaux, centres de santé...)
- l'environnement : déchets, eau, transports, énergie...

## 6. Les partenaires

Les partenaires potentiels des collectivités locales dans la coopération décentralisée sont très nombreux, et le paysage institutionnel est très complexe. La liste suivante ne se veut pas exhaustive, mais évidemment ouverte aux précisions ou ajouts que le lecteur pourrait nous

faire parvenir. Cette étude n'a pas pour but un tel recensement, il s'agit dans ce paragraphe d'une courte présentation synthétique des partenaires « classiques ». Dans le chapitre 3 sont cités des acteurs qui peuvent s'inscrire plus spécifiquement dans une démarche de développement durable.

Ceci est inspiré du *Guide de la coopération décentralisée* publié par le Ministère des Affaires Etrangères en 2000.

## ***l'Etat***

### ▪ **Au niveau juridique**

Le contrôle de légalité des conventions de coopération décentralisée est assuré par les préfets et les sous-préfets. De plus, la Direction Générale des Collectivités Locales, le secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer et la direction des affaires juridiques au Ministère des Affaires Etrangères sont impliquées dans la gestion du cadre juridique régissant la coopération décentralisée, de son évolution et de son interprétation.

### ▪ **l'Etat partenaire :**

#### **1. Pour l'élaboration de stratégies de coopération :**

- dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, ainsi que les contrats de pays ou d'agglomération.
- par le secrétariat technique des commissions mixtes qui se tiennent à l'occasion des rencontres bilatérales officielles. A l'origine ces rencontres ne concernaient que les gouvernements, puis elles ont été élargies aux ONG, collectivités et entreprises. Ces commissions visent à l'appui à la structuration de la société civile locale, à une meilleure articulation entre les dynamiques communales et dynamiques associatives dans le contexte de décentralisation et au développement des relations entre Etat et Organisations de Solidarité Internationale (OSI) dans les pays partenaires.

#### **2. Par l'intermédiaire des cofinancements**

- Mission pour la Coopération Non Gouvernementale (MCNG, organe du Ministère des Affaires Etrangères chargé entre autre du cofinancement des projets). Les domaines vers lesquels les cofinancements sont attribués sont énoncés par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID).
- Services déconcentrés et postes diplomatiques à l'étranger (voir « Financements »)

#### **3. Par l'accompagnement des actions de coopération décentralisée**

- En France, par les services déconcentrés en préfecture (Préfets et SGAR).
- L'Agence Française de Développement (organe principal de l'aide au développement française dans le cadre de l'aide bilatérale) peut aussi intégrer des collectivités locales dans ses projets, même si la plupart d'entre eux s'opèrent à plus grande échelle.
- A l'étranger, par le réseau diplomatique : ambassadeurs, consuls, conseillers culturels, scientifiques et de coopération, conseillers économiques.

#### **4. Par l'information et la concertation entre les acteurs**

- Le délégué pour l'Action extérieure des collectivités locales (au Ministère des Affaires Etrangères) qui recueille et analyse les informations, conseille les collectivités.
- La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée. Elle veille à une meilleure information mutuelle, à l'importance de l'évaluation et au renforcement des sécurités juridiques et organisationnelles.
- Le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) qui organise une concertation régulière entre acteurs publics et privés. Il est composé d'ONG, de collectifs de migrants, d'organismes socioprofessionnels, de collectivités territoriales, de chercheurs, d'experts qualifiés (aide au développement, environnement, coopération culturelle, scientifique et technique) et de parlementaires. Il agit dans le cadre de la coopération économique, militaire, sociale, culturelle, humanitaire, d'aide au développement et d'appui à la démocratie et aux droits de l'homme. Il émet des avis et des recommandations sur les politiques publiques et privées de coopération.

*Adresse utile : Ministère des Affaires Etrangères <http://diplomatie.gouv.fr>*

### ***Les organisations communautaires et multilatérales***

#### **▪ l'Union Européenne**

L'Union Européenne a défini des politiques spécifiques d'aide et de coopération par grandes zones géographiques :

- La Zone ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) qui comporte 70 pays avec lesquels elle a signé différents accords. Aujourd'hui les accords de Lomé IV prévoient des dispositions commerciales préférentielles vers ces pays, ainsi que des accords de coopération (les accords sont globaux mais il existe des spécificités négociées pays par pays).
- Les Pays Partenaires Méditerranéens (PPM)
- Les Pays d'Asie et Amérique Latine (ALA).
- Les Pays d'Europe Centrale et Orientale, en prévision de la future entrée de certains dans l'Union Européenne.

Le financement est assuré par le Fonds Européen de Développement (FED) pour les pays ACP, et par le budget de l'Union Européenne pour les autres pays.

En plus des accords particuliers, on note aussi l'action de l'Office humanitaire de l'Union Européenne et les programmes de cofinancement thématiques et géographiques (par exemple les programmes Phare et TACIS, ou les fonds PVDALA pour l'Asie et l'Amérique Latine et MEDA pour la Méditerranée).

Les collectivités locales peuvent s'associer à l'Union Européenne dans leur coopération décentralisée, en s'insérant dans les cadres donnés par les accords bilatéraux entre l'Union Européenne et un pays du Sud (pour obtenir un cofinancement), ou bien en s'insérant dans des programmes régionaux dont certains seront détaillés plus loin.

*Adresses utiles :*

*Fonds européen de développement :*

[http://www.europa.eu.int/comm/development/index\\_en.cfm](http://www.europa.eu.int/comm/development/index_en.cfm)

▪ **L'Organisation des Nations Unies (ONU)**

On distingue parmi les organisations onusiennes les organes subsidiaires, les institutions spécialisées et les institutions financières.

- **Les organes subsidiaires** rendent compte au Conseil Economique et Social et à l'Assemblée Générale. On note parmi eux le Conseil des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Fonds d'Equipeement des Nations Unies (FENU), le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), le Programme Alimentaire Mondial (PAM), le Centre des Nations Unies pour l'Etablissement Humain (CNUEH-Habitat).
- **Les institutions spécialisées** ont été créées par des accords interétatiques et liées au Conseil Economique et Social par un traité. Elles définissent et coordonnent un programme d'aide, gèrent et exécutent des programmes pour le PNUD. On compte parmi elles l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Education et la Culture (UNESCO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).
- **Les institutions financières** comme la Banque Mondiale.

Les collectivités peuvent avoir diverses collaborations avec l'ONU :

- en recherchant une articulation entre leur action et un programme mis en œuvre par l'ONU (voir exemple de coopération entre La Havane et la Communauté Urbaine de Dunkerque).
- en sollicitant un cofinancement pour un projet ou en répondant à un appel d'offres.
- en demandant appuis et conseils, en particulier aux représentations locales de l'organisation.

Lien vers le site des Nations Unies sur le développement social et économique : <http://www.un.org/esa/>

***Les organisations représentatives des collectivités territoriales françaises***

- l'Association des Maires de France (AMF), représentée au Haut Conseil de la Coopération Internationale et à la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.
- L'Assemblée des Départements de France au sein de laquelle existe une commission Coopération Décentralisée.
- L'Association des Régions de France au sein de laquelle existe un groupe de travail Coopération Décentralisée.
- Cités Unies France (CUF) qui regroupe 500 adhérents autour de la Coopération Décentralisée (avec des groupes « Pays » et des groupes thématiques).

- L'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE), section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) créé en 1951.
- L'Union Nationale des Acteurs et des Structures du Développement Local
- La Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et l'International Union of Local Authorities (IULA) appelés à fusionner sous peu.
- On peut aussi citer l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), la Fédération des Villes Moyennes, l'Association des Petites Villes, l'Association des Districts et Communautés de France (ADCF), l'Association des Maires Ruraux de France (FNMR).
- Les réseaux régionaux d'acteurs de la coopération et de la solidarité internationale : ils jouent un rôle d'information, de mise en relation et de réflexion, d'accompagnement et de formation.

*Les adresses de ces organismes sont en annexe 2.*

### ***Les partenaires opérationnels***

- Organismes professionnels : Association des Ingénieurs Territoriaux de France, Club HLM International, Agriculteurs Français et Développement International (AFDI).
- Réseaux régionaux d'appui à la coopération (RESACOOOP en Rhône-Alpes)
- Etablissements consulaires : chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, chambre des métiers.
- Associations de Solidarité Internationale.
- Associations de migrants
- Association Nationale pour le Développement Agricole (ANDA).
- Organismes de formation : CNFPT (Centre National de Fonction Publique Territoriale), OIE (Office International de l'Eau)
- Agences de l'eau.
- Volontaires associatifs (Association Française des Volontaires du Progrès, Service de Coopération et Développement, Médecins Sans Frontières...)

*Les adresses de ces organismes sont en annexe 2.*

## **7. Outils et méthodes**

### ***Organisation***

- **Organisation de la fonction au sein de la collectivité territoriale**

Celle-ci est fonction des objectifs adaptés à la politique de coopération décentralisée. Elle peut prendre différentes formes :

- service des Relations Internationales ou de la Coopération Décentralisée
- mission internationale auprès du directeur ou du secrétaire général
- bureau des Relations Internationales (au sein de la direction des Affaires Economiques)
- bureau des Jumelages

- chargé de mission pour les Relations Internationales
- Pour les grandes collectivités on trouve souvent deux bureaux ou services distincts : la Coopération Décentralisée et les Relations Internationales. Il est souhaitable que ces deux fonctions soient liées.

## ***Chronologie***

Un accord de coopération décentralisée comprend plusieurs étapes :

- la prise de contacts
- la formalisation (établissement d'une convention)
- la détermination des domaines d'action
- le passage aux réalisations et l'inscription dans la durée.

## ***Outils juridiques***

- **Instruments courants**
  - décisions de l'assemblée délibérante : elle autorise l'exécutif à passer la convention, sous réserve de l'accord du contrôle de légalité par le préfet ou le sous-préfet. On peut aussi compter les délibérations budgétaires, l'autorisation pour un élu d'effectuer une mission, l'adoption d'une convention avec des opérateurs, les subventions à des associations et les débats d'orientation sur la stratégie de coopération décentralisée.
  - La convention. C'est le critère qui permet d'identifier la coopération décentralisée. Elle doit être claire dans son champ d'application et son contenu. Elle résulte d'un véritable accord de fond entre les parties mais doit se prêter aux évolutions extérieures. (*exemple en annexe 3*)
- Par contre, les associations ne peuvent être associées à une convention de coopération décentralisée, car c'est par définition un accord de collectivité territoriale à collectivité territoriale. De plus il y a risque de gestion de fait, si les élus ont un pouvoir trop important au sein de l'association.

## ***Outils financiers***

- **Ressources propres**

La collectivité alloue une enveloppe budgétaire spécifique, qui peut être divisée en frais d'investissement, frais de fonctionnement ou de subvention sous forme de frais généraux. Elle peut aussi choisir une référence pour le calcul de cette enveloppe comme un montant fixe par habitant (la somme étant réactualisée à chaque recensement) ou un pourcentage de ses ressources (budget d'investissement ou budget de fonctionnement).

Cependant certaines contributions sont parfois difficilement chiffrables : valorisation de temps passé, dons de matériel, etc...

## ▪ Cofinancement

Le cofinancement donne une impulsion certaine à un projet de coopération décentralisée car son attribution est soumise à bon nombre de critères qualitatifs. Il peut donc être moteur d'une réflexion plus poussée. Voici donc les financeurs potentiels :

- Certaines **ambassades** gèrent des crédits déconcentrés intitulés « Fonds social de développement » dans les Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC). Les projets éligibles consistent en des réalisations physiques de petite dimension dans les secteurs sociaux et les services collectifs. Elles visent à encourager des dynamiques créatrices de revenus et d'emplois.
- De **nombreux ministères** : le Ministère des Affaires Etrangères (voir plus bas), le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de la Jeunesse et des Sports, le Ministère de la Culture, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.
- La **Commission Européenne**
- L'Agence Intergouvernementale de la **Francophonie**
- L'Association Française d'Action Artistique (AFAA)
- La **Caisse des Dépôts et Consignations** (notamment pour des programmes de développement urbain)
- Diverses fondations
- L'OMS, l'UNICEF, le FAO, le HCR,...
- La Banque Mondiale
  
- L'**Agence Française de Développement** est un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC). Elle a pour rôle de financer des projets de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP, voir liste des pays en annexe 4) pour l'Aide Publique au Développement (APD) française. Elle octroie des prêts ou des subventions pour les pays à faible revenus. Ses « clients » sont des Etats, des collectivités, des entreprises publiques ou privées. Les financements sont principalement octroyés pour des infrastructures, des secteurs productifs, des systèmes financiers, des projets d'éducation et de santé. Elle peut collaborer avec des collectivités dans des projets de proximité et ainsi faciliter l'accès des populations aux services de base, et permettre de développer des activités productives marchandes. L'AFD n'a pas la possibilité de financer directement les collectivités françaises, mais elles appuient le maître d'ouvrage local.
  
- Les cofinancements du **Ministère des Affaires Etrangères** pour la coopération décentralisée sont répartis dans trois structures : les crédits déconcentrés dans les préfectures, les crédits FAC/FSP (Fonds d'Aide et de Coopération ou Fonds de Solidarité Prioritaire) et les crédits via Cités Unies France.
  - o Les préfectures de région disposent de crédits déconcentrés au Service Général des Affaires Régionales (SGAR). Elles établissent un programme indicatif annuel de Coopération Décentralisée en concertation avec les collectivités locales intéressées qui présentent leurs projets. La Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) du Ministère des Affaires Etrangères n'est pas exclusive. Une attention particulière est portée aux projets relevant des compétences plus

directes des collectivités, aux projets pluriannuels et aux projets particulièrement innovants.

- Les crédits FAC/FSP sont réservés à des actions pluriannuelles dans les pays ZSP. Les crédits sont alloués selon les mêmes méthodes que les crédits déconcentrés : avis à l'ambassade, aux services géographiques, techniques et aux directions politiques du ministère.
- Des cofinancements sont gérés par CUF dans le cadre d'une convention d'objectifs triennale avec le Ministère des Affaires Etrangères. Les projets soutenus sont surtout portés en réseau par plusieurs collectivités locales.

## CHAPITRE 2

# LA RECIPROCITE DANS LA COOPERATION DECENTRALISEE

Le terme de « coopération » induit la participation active de plusieurs acteurs, travaillant en synergie vers un objectif commun. Ce mot est préféré depuis de nombreuses années à ceux d'assistance, aide ou soutien.

Mais en étant réaliste on s'aperçoit que la relation est quand même déséquilibrée : les financements viennent pour la plupart du Nord, l'intention de favoriser le développement chez l'autre est moins présente au Sud, les échanges de savoirs ne sont pas équivalents dans tous les domaines, etc.

Cependant il convient vraiment de s'interroger pour savoir si le Nord n'a vraiment rien à apprendre du Sud, s'il sait tout, s'il possède toutes les technologies... On peut relier ceci à l'analyse de certains sociologues qui affirment que le Nord est sous-développé affectivement, culturellement et spirituellement, et qui invitent à considérer la notion de richesse.

Le développement durable implique **l'équité entre les peuples**, donc l'équité Nord-Sud, ce à quoi contribue la coopération décentralisée. Or cette équité doit aussi se manifester dans la relation même de coopération, une coopération à caractère humain et constituant un véritable échange.

L'expérience montre qu'une réciprocité dans la relation de coopération décentralisée est possible, mais qu'elle peut prendre différentes formes et qu'elle suppose de réunir un certain nombre de conditions. On entend par réciprocité le retour direct de la coopération décentralisée ou transferts Sud-Nord, que l'on sépare des dynamiques impulsées indirectement par le biais de ces projets sur le territoire local en France.

### 1. Que peut apporter le Sud au Nord dans une relation de coopération décentralisée ?

#### 1.1. *Formes et contenus de la réciprocité*

##### ▪ **Les apports culturels**

Ces apports sont les plus fréquemment rencontrés. En effet la coopération décentralisée est un moyen de découverte d'une autre culture, sous de nombreux aspects (artisanat, art, musique, gastronomie, histoire...). En plus de la découverte sur le terrain de ceux qui partent en mission, la réciprocité se manifeste alors le plus souvent par des manifestations culturelles sur le territoire local français, ce qui est l'occasion d'actions de sensibilisation. Ceci est très intéressant pour les citoyens, mais cela ne peut constituer le seul vecteur de réciprocité.

##### ▪ **La formation professionnelle Sud-Nord**

- Stages de formation ou de sensibilisation par des professionnels du Sud. Par exemple, dans le cadre de la coopération décentralisée de la Communauté Urbaine de Dunkerque avec La Havane, des techniciens

du Centre Technique pour le Développement des Matériaux de Construction de La Havane sont venus sensibiliser des spécialistes nordistes de la construction aux techniques d'auto construction. De même **en matière d'épargne, de micro-crédit, d'animation, de participation citoyenne, de démocratie participative** (voir exemple en annexe 5) ...

- Amélioration de son propre savoir-faire, acquisition de connaissances en voyant faire autrement. Tout est à construire, cela donne un **regard neuf sur nos situations préétablies**. Ainsi on peut remettre en question une législation parfois trop lourde et trop contraignante (par exemple inspiration des lois marocaines sur l'habitat qui permettent une plus grande souplesse d'action), acquérir une plus grande souplesse dans les montages opérationnels, avoir une approche plus réaliste du terrain.

#### ▪ **Le changement de point de vue**

- la valorisation de soi : le travail dans le contexte de la coopération décentralisée constitue un challenge personnel car on est confronté à une situation nouvelle, dans un contexte totalement différent de celui dans lequel on travaille habituellement. De plus la réussite à l'étranger de son travail permet de raffermir le bien fondé de son action en France, et la collectivité est elle-même valorisée.
- la confrontation avec des populations moins aisées provoque la relativisation des problèmes (aussi au niveau personnel). Conscience est prise que l'on peut faire bien avec peu d'argent au niveau de sa collectivité.
- La dynamique impulsée est forte et peut constituer une remotivation professionnelle.

#### ▪ **La modification des relations entre acteurs français**

- la coopération décentralisée permet de créer des partenariats qui n'auraient pas existé, et ainsi de décroïsonner les institutions.
- Le regard entre les acteurs change, notamment envers les ONG ou les groupements d'immigrés (contribution à la lutte contre le racisme).

### ***1.2. Les chemins de l'enseignement professionnel Sud-Nord***

#### ▪ **La constitution d'une capacité d'expertise**

*La réciprocité est parfois inconsciente chez le partenaire du Sud et non formalisée, cela suppose une certaine prédisposition chez l'acteur du Nord qui doit être prêt à recevoir des enseignements. Ainsi il peut acquérir des nouvelles bases méthodologiques, de nouvelles références, mais surtout amorcer une lente réflexion et aboutir à une remise en question. Par contre, un manque d'ouverture d'esprit, ou la difficulté d'identifier ce qui est transposable au Nord peut constituer un frein.*

### ▪ **La cristallisation des apports professionnels Sud-Nord**

On s'aperçoit par l'expérience que l'on ne trouve que dans les domaines où l'on cherche. Bien souvent cette recherche se fait autour de solutions innovantes, de nouvelles méthodes d'action ou de façons différentes d'aborder les problèmes. **La participation des habitants** est un domaine très recherché dans cette optique. En effet, selon P. Calame, il existe un véritable manque en France : *« de manière générale, je constate que les professionnels acquièrent un savoir technique morcelé, produit dans des universités et des écoles qui valorisent la spécialisation. Souvent peu enclins à s'interroger sur les origines et les limites des savoirs qu'on leur enseigne ou sur leur rôle social, ils ont du mal à entendre et admettre la logique des personnes et des groupes sociaux qu'ils ont en face d'eux. A fortiori ils éprouvent réticences et difficultés à établir avec la population des relations d'égalité dans la recherche commune de solutions à ces problèmes posés »*. La coopération décentralisée est donc l'occasion de confronter les cadres à la participation citoyenne, et ainsi les habituer au contact avec les habitants. Comme souligné plus haut dans les apports possibles du Sud au Nord, la participation citoyenne semble être un domaine dont le Nord a beaucoup à apprendre, et constitue un enjeu de **développement durable**.

Dans le but de **renforcement de l'équité sociale**, le Nord a à apprendre dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; ce qui par exemple fait l'objet de nombreux échanges avec des collectivités brésiliennes, elles aussi confrontées à des inégalités extrêmement marquées. Il en est de même dans la **gestion intelligente de ressources faibles**, comme les ressources en eau dans les pays sahéliens, ou par exemple la gestion des eaux pluviales utilisée en Bolivie et qui apparaît comme très innovante en France.

### ▪ **La similitude des types d'apports Nord-Sud et Sud-Nord**

Un grand nombre d'accords de coopération décentralisée sont liés à la formation professionnelle, ce en quoi les apports peuvent être de même nature.

Cette réciprocité n'est cependant pas synonyme d'équivalence de façon réaliste en quantité ou en valeur des apports Nord-Sud et Sud-Nord, les termes de l'échange doivent être différents pour que cela soit intéressant. Il convient de préciser que la réciprocité n'est là que dans une certaine mesure, même dans les projets qui sont construits autour de cette notion, car il faut évidemment garder à l'esprit le soutien nécessaire au développement du Sud.

## **2. Les relations de coopération construites sur la notion de réciprocité**

### **2.1. Les formes de coopération qui favorisent la mise en œuvre de la réciprocité**

Par la structure même de l'accord de coopération on peut favoriser la réciprocité. Ainsi pour atteindre ce but on préférera :

- la coopération bilatérale où se manifestent des allers-retours
- plusieurs relations bilatérales (avec capitalisation des expériences)
- travail en réseau qui conduit à la construction collective de connaissances plus qu'à l'aide Nord-Sud
- l'appel à des professionnels du Sud.

Cette structure même peut évoluer progressivement : d'une relation bilatérale elle peut aboutir à la mise en place de réseaux.

## **2.2. Les principes**

- Multiplication des partenaires : pour multiplier les sources de connaissance et s'affranchir des jugements de valeur inhérents aux relations bilatérales. De plus c'est **un gage de transversalité et de pluridisciplinarité indispensable au développement durable**. Au sein d'une collectivité, il paraît intéressant d'impliquer le maximum de services, de manière à leur faire rencontrer des acteurs du Sud cherchant à résoudre le même type de problèmes. Il en va de même pour les habitants.
- Mise en place d'une réflexion collective : en mettant les professionnels du Sud et du Nord sur un pied d'égalité, de manière à fédérer les acteurs autour de projets communs.
- Organiser la coopération décentralisée autour d'actions concrètes au Nord et au Sud : travailler sur le concret permet de se comprendre et de mettre en contact les acteurs de terrain.
- L'acteur du Nord doit s'ouvrir aux compétences du Sud, s'attendre à rentrer dans un processus d'acquisition de connaissances en considérant son partenaire comme un professionnel.

## **2.3. Les freins à la réciprocité**

- manque d'ouverture d'esprit des acteurs du Nord
- manque d'intérêt des acteurs : il est difficile d'impliquer tous les services et de leur faire profiter de l'apport du Sud
- l'image du Sud et de « l'action humanitaire » est contraire à la notion de réciprocité
- l'attitude du Sud qui parfois attend plutôt des investissements et ignorent les problèmes rencontrés par le Nord.
- les apports potentiels sont parfois trop éloignés des préoccupations du Nord.

## CHAPITRE 3

### LA COOPERATION DECENTRALISEE « DURABLE »

C'est par l'exemple que nous allons commencer par définir l'intégration du développement durable dans la coopération décentralisée. Nous allons ainsi en ressortir les éléments généraux caractérisant cette démarche nouvelle. Nous nous attacherons ensuite à identifier des cadres d'action spécifiques.

#### 1. Exemples de programmes et évaluation selon les critères de développement durable

Nous allons donner ici quelques exemples de projets de coopération décentralisée, et analyser leur apport au point de vue du développement durable. Le but étant d'élaborer des suggestions de manière à les enrichir.

Ces programmes de coopération sont appréciés de la manière suivante :

\* : **Actions ponctuelles et sectorielles**

\*\* : **Approche fractionnée** : action non systématique, cherchant plus à répondre à un problème par des alternatives plutôt qu'à le résoudre en amont (management de l'offre).

\*\*\* et \*\*\*\* : **Gestion intégrée, approche globale**, associant tous les acteurs en amont des projets, ou action cherchant à résoudre les problèmes le plus en amont possible (management de la demande)

#### *Coopération franco-roumaine dans le domaine des transports \**

Le projet, qui se déroule dans la ville roumaine de Bistritia (80 000 habitants), consiste en un programme de monitoring électronique de l'activité de transport public des personnes.

Dans la ville de Bistritia, l'activité de transport public local des personnes est réglementée par une décision du conseil local. Cette activité se déroule sur la base du « programme de transport public de personnes par des services réguliers » approuvé par le Conseil Local de la Ville de Bistritia.

Le programme contient :

- la liste nominale des trajets,
- le graphique de circulation pour chaque trajet,
- le nombre des véhicules nécessaires pour desservir un trajet, y compris les véhicules de réserve.

Le programme local de transport établit un nombre de 10 trajets qui ont été confiés aux opérateurs de transport par la Mairie de Bistritia, après avoir organisé des licitations (ventes en indivision). Sur les 10 trajets établis, fonctionnent 14 opérateurs de transport, dont 2 sont indépendants et 12 sont regroupés en 3 associations indépendantes. Les 14 opérateurs effectuent l'activité de transport avec 37 véhicules + 6 de réserve.

Les raisons qui justifient la mise en oeuvre du projet :

- l'absence de communication avec les opérateurs de transport ;

- l'absence d'un réseau organisé de transfert d'informations ;
- une surveillance inefficace de l'activité de transport à cause du manque de permanence ;
- l'absence d'une structure unitaire d'organisation des opérateurs de transport ;
- l'absence d'un organisme de coordination qui devrait initier des actions et des activités unitaires.

Les objectifs du projet :

- une meilleure surveillance,
- coordination et organisation de l'activité de transport à l'aide d'un système de monitoring électronique ;
- l'augmentation de l'efficacité du transport public local ;
- la possibilité d'intervention rapide pour solutionner les problèmes de déroulement de l'activité de transport ;
- une participation et une implication plus active des autorités locales dans l'activité de surveillance et la coordination du transport local ;
- l'institutionnalisation d'une relation de partenariat avec les opérateurs de transport.

### **Analyse « Développement Durable »**

Au vu de l'état du réseau de transports en commun de la ville, on peut dire que le projet est nécessaire pour éviter la désorganisation et corriger l'inadaptation du système. De plus, il contribue au renforcement des capacités de la collectivité dans la gestion de ces transports.

Au regard du développement durable on peut néanmoins faire les remarques suivantes :

- les objectifs environnementaux ne sont pas évoqués (qualité de l'air, réduction des gaz à effet de serre).
- Il n'est pas question de rendre les transports en commun plus attractifs par rapport à la voiture.

Il conviendrait :

- d'inscrire le projet dans l'amélioration globale du fonctionnement des transports.
  - de formuler une offre alternative complète (piétons, vélo, transports en commun) à la voiture qui soit attractive pour les habitants.
  - de proposer des transports en commun plus propres
- d'associer les usagers, partenaires, riverains aux projets

### ***Coopération décentralisée entre la Région Nord Pas De Calais et la Région de Saint-Louis (Sénégal) \*\****

Dans le cadre du Programme d'Appui au Renforcement de l'Education (PROARES) lancé par le gouvernement sénégalais, la région NPDC s'investit en partenariat avec l'Inspection académique, la Ligue de l'enseignement, le Groupe des Retraités Educateurs Sans Frontières et la Fédération laïque des associations socio-éducatives du Nord (Flasen). Un des objectifs est **d'ouvrir l'école sur le milieu écologique**, social et culturel. **L'éducation à l'environnement** paraît être un champ peu investi dans la coopération décentralisée, et les collectivités qui la pratiquent sur leur territoire pourraient le développer dans leur coopération décentralisée.

La coopération Nord Pas de Calais / Saint Louis comporte aussi un volet « énergie ». Celui-ci consiste en l'électrification de villages isolés grâce aux énergies renouvelables. En effet le réseau électrique ne dessert qu'une part très faible de la population rurale, car l'isolement des populations rendrait l'électrification très peu rentable.

Le programme consiste en l'implantation d'éoliennes dans les zones ventées, avec de nombreuses applications : pompage mécanique de l'eau, électrification pour l'éclairage (moteur de développement pour la santé et la formation), la production de froid (conservation des vaccins...), télévision (très utile pour les programmes de sensibilisation étant donné le taux d'analphabétisme). Sur certaines rives du fleuve, c'est l'énergie solaire qui participe aux travaux agricoles en faisant tourner le petit matériel. Au total plus de 50 villages ont été équipés, soit plus de 10 000 habitants. Un programme de formation à l'entretien et à la maintenance y est associé pour les élus locaux et les villageois.

### **Analyse « Développement Durable »**

Le recours aux énergies renouvelables est fortement recommandé dans ces zones isolées et répond à un besoin réel de la population qu'il n'est évidemment pas question ici de remettre en cause.

Néanmoins, une approche intégrée de développement durable consisterait à passer d'une politique de **management de l'offre** à celle du **management de la demande** : réussir à **diminuer les flux de matière et d'énergie** tout en assurant un niveau de vie suffisant. En effet, si on prend l'exemple du pompage de l'eau pour l'irrigation avec des énergies renouvelables, il conviendrait de se poser différentes questions :

- Ne peut-on pas valoriser d'autres ressources en eau (récupération d'eau de pluie, de ruissellement, etc...) ?
- Les cultures que l'on pratique sont-elles les plus économes en eau (en tenant évidemment compte des nécessités nutritives des habitants) ?
- Les techniques employées sont-elles les plus économes en eau (arrosage au goutte à goutte, cultures hydroponiques) ?
- La ressource est-elle protégée en qualité (contrôle, épuration, traitement) et en quantité (risque de pénurie) ?

Ou encore, au sujet de l'électrification rurale photovoltaïque:

- Dispose-t-on de matériel peu consommateur (télévision, ampoules basse consommation) ?
- Ne risque-t-on pas de créer de nouveaux besoins au sein de la population ?

Si ces arguments peuvent paraître exigeants dans ce contexte, étant donné les besoins des populations et le niveau de vie auquel ils aspirent, il s'agit en réalité de montrer comment tendre vers un mode de production et de consommation durable, différent du « modèle » occidental.

### ***Promotion des transports durables en Côte d'Ivoire \*\*\****

Projet porté par une ONG Québécoise et une ONG Ivoirienne

#### *Contexte*

La saturation des réseaux routiers d'Abidjan, l'absence de modes de transports alternatifs à l'automobile (transport collectif, semi-collectif), l'accessibilité restreinte des ménages les plus pauvres à des modes de transports adaptés à leurs besoins, le manque de financements publics, les impacts sur la qualité de l'environnement (pollution atmosphérique locale et

changements climatiques globaux) et sur la santé (accidents de la route, maladies respiratoires en très forte progression) constituent le cœur de la problématique des transports urbains à Abidjan, comme dans de nombreuses autres métropoles africaines.

### *Objectif du projet*

Promotion du développement de politiques et pratiques de transport durables, de manière à préserver la qualité de l'air de la capitale ivoirienne et à réduire l'émission de gaz à effet de serre.

Le but à atteindre est de renforcer les capacités des organisations locales pour la mise en œuvre d'initiatives de sensibilisation des acteurs du transport (décideurs, experts et utilisateurs) sur les politiques et pratiques de transports durables.

### *Mise en œuvre*

Le projet s'inscrit dans une démarche de trois ans structurée autour de deux axes :

- sensibilisation des acteurs et actions de terrain
- concertation entre les acteurs

grâce à des séminaires de concertation pour les acteurs, la sensibilisation du public par l'Envirobus, la publication d'articles, la publication d'un guide du décideur.

Ce projet est monté par des ONG, en concertation avec les acteurs locaux, mais une action similaire pourrait très bien être menée par une collectivité locale française et une collectivité étrangère. La mise en place de Plans de Déplacement Urbain (PDU) est une nécessité dans de très nombreuses villes où les déplacements sont peu organisés. Les possibilités sont nombreuses, que ce soit en Afrique ou en Asie (à cause de l'usage quasi exclusif de motocyclettes dans de nombreuses villes). En effet dans ces métropoles la pollution atmosphérique locale engendre des conséquences très importantes sur la santé publique via les maladies respiratoires, en plus du problème global d'émissions de gaz à effet de serre.

Une collectivité française qui a elle-même développé un PDU pourrait ainsi mettre son expérience à profit dans une coopération décentralisée.

### **Analyse « Développement Durable »**

- Les objectifs sont clairement énoncés et il n'est pas question d'une approche simplement technique. On cherche clairement à promouvoir le développement de transports durables. L'enjeu local (pollution atmosphérique à Abidjan) aussi bien que l'enjeu global (effet de serre) sont mentionnés.
- Le projet est source d'équité sociale car il vise le droit au transport pour tous.
- Une large concertation est prévue en visant le renforcement des organisations locales.

Pour aller plus loin, il faudrait s'interroger sur les besoins en transports. Les différents quartiers de la ville présentent-ils une mixité fonctionnelle (résidences, commerces, industries...) et sociale ? Cette question de maîtrise de l'urbanisation est un souci à plus long terme, mais comment l'intégrer dans la planification sans être prisonnier de l'urgence ?

Les Conservatoires et Jardins Botaniques de la ville de Genève sont impliqués dans la coopération décentralisée de la ville, dans le cadre de son Agenda 21 local. Le projet « *Ethnobotanique des plantes médicinales vendues sur les marchés d'Asunción (Paraguay) ou l'éducation environnementale thématique au service du développement durable* » a pour but la valorisation des connaissances traditionnelles liées aux plantes pour améliorer les conditions d'existence des populations locales (« médecine aux pieds nus », alimentation de cueillette, artisanat, etc.).

### *Contexte*

La tradition de l'utilisation des plantes médicinales est très forte au Paraguay. Il faut savoir que :

- la médecine allopathique n'est économiquement accessible qu'à une faible part de la population,
- chaque paraguayen consomme chaque jour des plantes médicinales,
- ¼ de la surface des marchés est constitué de plantes médicinales,
- le ramassage et la vente de ces plantes est un appoint essentiel à une partie de la population,
- les savoirs concernant la cueillette et l'utilisation de ces plantes sont très vivaces, surtout au sein des populations défavorisées.

La valeur épidémiologique préventive due à la consommation régulière de ces plantes, ainsi que le pouvoir socio-économique généré par ce marché a conduit à l'émergence de ce projet.

### *Mise en œuvre*

La première phase du projet a consisté en la création d'un herbier ethnobotanique et d'une collection vivante de référence implantée dans le jardin botanique d'Asunción. Ainsi, certaines connaissances traditionnelles et informelles ont pu être étudiées et validées scientifiquement.

La deuxième phase du projet est la plus importante : elle s'attache à restituer les connaissances acquises auprès du public et ainsi sensibiliser les citoyens aux possibilités offertes par ces plantes et à la nécessité de conserver et de gérer durablement ce patrimoine. La restitution est fondée sur quatre axes de travail :

- Un travail de restitution directe par **l'éducation environnementale** appliquée aux plantes médicinales. Ceci s'est effectué dans le cadre du jardin botanique d'Asunción, mais aussi dans les quartiers périurbains et urbains défavorisés. Les radios locales, très impliquées dans le processus de démocratisation participative, ont relayé l'information de manière à attirer un grand nombre de citoyens dans le processus d'éducation environnementale.
- Des projets à moyen terme dans le domaine de la **santé publique**. La sensibilisation est menée dans différents cadres sur des thèmes comme la toxicité et le dosage, le planning familial et les plantes abortives, la complémentarité entre la phytomédecine et la médecine allopathique...
- Un travail à long terme de floristique appliqué à un **développement agricole durable** par l'identification et la mise en évidence d'espèces menacées par la

cueillette. L'accent est notamment mis sur les techniques douces (lutte intégrée, **agriculture bio**, labellisation, **séchage solaire**, etc.)

- **Travail de protection** des zones-tampon entourant les réserves naturelles. La protection de la biodiversité est visée par la gestion raisonnée des ressources naturelles et par les propositions de conservation alternatives.

### *Effet levier*

Le projet suscite apparemment l'intérêt général puisque d'autres municipalités du Sud se sont montrées intéressées : La Paz, Dakar, Bamako... La coopération Sud-Sud est donc la prochaine étape.

Les Genevois estiment que le projet constitue « *un juste retour des choses en particulier pour ces jardins botaniques tropicaux, issus souvent du colonialisme le plus conquérant et qui, plus d'un siècle après leur création, vont, réhabilités, recouvrer une deuxième jeunesse, leur développement se faisant cette fois-ci au profit des communautés locales* ». Leur statut particulier en fait le lieu privilégié de l'éducation environnementale, de la conservation et de la valorisation des savoirs traditionnels liés aux plantes. Conscience est prise de la nécessité de la protection de cette richesse, car celle-ci est menacée : « *érosion, pillage systématique sont monnaie courante et souvent encouragés par une nouvelle donne économique : ces plantes et leurs produits dérivés ont une valeur économique pour les pays du Nord* ».

### **Analyse « Développement Durable »**

Ce programme correspond tout à fait à une approche de développement durable de la coopération. On notera en particulier quelques points importants :

- l'inscription dans l'Agenda 21 local de la ville de Genève,
- l'éducation à l'environnement,
- la conservation de la biodiversité,
- la participation citoyenne,
- la soutien à une filière économique qui s'appuie sur une gestion raisonnée des ressources naturelles,
- l'élargissement à une coopération Sud-Sud.

### ***Habitat en terre crue en Guinée \*\*\*\****

Projet porté par l'ONG ESSOR (Echanges Sud Sud Ouest en milieu rural), débuté en 1989, fin prévue en 2007. Il a été présenté lors des Assises Nationales du Développement Durable de Toulouse en mars 2002

En 1983, l'association ESSOR s'est donné comme objectif de rechercher les voies et les moyens d'un développement plus durable. Face à la situation critique de la déforestation en Guinée, il a été proposé une alternative à la consommation de bois de feu pour la cuisson des briques, en développant une alternative pour l'habitat : la BTC – Brique de Terre crue Comprimée.

De 1989 à 1992, a été menée une phase d'expérimentation et l'analyse des aspects qualitatifs.

De 1993 à 1995, pré-développement, identification des compétences professionnelles à diffuser.

De 1996 à 1999, développement quantitatif et affirmation des techniques. De 2000 à 2002, consolidation des acteurs, transferts de savoirs faire à des centres de formation et des universités.

De 2003 à 2007, diffusion nationale du matériau, intégration des techniques et des acteurs dans les programmes nationaux et internationaux d'habitat social.

Aujourd'hui, la technique BTC, introduite par les programmes menés par ESSOR, est présente dans une quinzaine de villes de Guinée Maritime et du Fouta Djallon, il est utilisé dans de nombreuses zones rurales de ces deux régions, et il se développe dans de nouveaux secteurs, dont la Guinée Forestière. Cela représente plus de 500 emplois qui font travailler un millier d'apprentis, et vivre près de 2000 personnes. La reconnaissance acquise par les artisans leur permet d'accéder à des marchés publics, et le marché privé poursuit sa progression montrant l'intégration du matériau dans les systèmes économiques et sociaux locaux.

*Dimension environnementale :*

Mise en œuvre d'une alternative à la construction de bâtiments en briques de terre cuite, par le développement de l'habitat en terre crue – Ce qui limite la déforestation sur le plateau du Fouta Djallon en Guinée Conakry.

Interventions dans des écoles de la région Midi-Pyrénées et de Guinée : sensibilisation et éducation à l'environnement

*Dimension économique :*

Création d'entreprises (aide à la gestion, coopératives, briqueteries, entrepreneurs en maçonnerie) au nombre de 30 PME et 30 TPE

Création d'emplois (environ 500 emplois)

Liens avec des laboratoires de recherche et des universités.

*Dimension socio-culturelle :*

Echanges de savoirs et savoir-faire entre le département du Gers et les régions Guinéennes (La technique de la Brique de Terre Comprimée a été développée dans le Gers pour la rénovation de l'habitat ancien – CAUE du Gers)

Amélioration des techniques traditionnelles de construction,

Formation d'artisans sur le terrain, et dans des centres de formation.

*Equité sociale et entre les sexes :*

Briqueteries dirigées par des hommes ou des femmes.

Création de nombreux emplois pour les jeunes

Création de logements sociaux, de centres de formations, d'écoles, ...

*Equité entre les territoires :*

Implantation sur l'ensemble du territoire de la Guinée, voire au-delà du pays.

Echanges de savoir-faire entre chefs d'entreprise (Midi-Pyrénées – Guinée)

Aide à la création d'entreprise en Guinée, ce qui permet à beaucoup de jeunes d'ancrer leur projet de vie dans leur propre territoire.

*Equité entre les générations actuelles et futures :*

Procure un statut social pour les jeunes

Préservation des ressources naturelles (forêt native )

Amélioration des rapports intergénérationnels (La tradition peule Guinéenne poussait les plus jeunes à trouver un travail ailleurs que sur leur lieu de naissance. Les plus âgés continuaient ainsi à exercer leurs activités.)

### *Diversité*

Préservation de la forêt native et de la biodiversité qu'elle contient.  
Diversification des activités économiques (foisonnement d'entreprises).  
L'exil n'est plus ressenti comme une nécessité pour réaliser sa vie.

### *Subsidiarité*

Les négociations (formelles et informelles) ont nécessairement été menées à tous les niveaux institutionnels, de même à tous les échelons avec les acteurs concernés.

Il est évident que toute l'information et les compétences utiles n'ont pas toujours été réunies, mais une démarche de projet vécue sur du long terme permet de mûrir progressivement les décisions à prendre.

### *Partenariat*

Techniques : CAUE du Gers, Université Guinéenne de Conakry, ISAV de Faranah, Lycée Technique Gourdan Polignan

Financiers : Europe, Etat, Région Midi-Pyrénées, entreprises Siemens et Matra, ARPE, ...

### *Participation*

Le rôle fondamental de l'ONG ESSOR a été d'animer l'interface institution/population locale, de façon à coordonner les volontés de chacun. Aujourd'hui à travers l'association nationale APG-BTC qui regroupe tous les acteurs de la filière BTC, ce rôle d'interface est progressivement transféré.

### *Niveau de réalisation des objectifs*

Les objectifs ont été largement atteints :

Appui à la création d'une soixantaine d'entreprises, de 2 coopératives, de 11 briqueteries, 800.000 à 900.000 blocs vendus par an ( soit 150 maisons construites ).

Création d'environ 500 emplois.

La technique s'est développée sur tout le territoire grâce aux formations, mais aussi de façon anarchique (des fabriques de BTC se sont développées indépendamment de l'opération de coopération).

### *Freins rencontrés :*

Problèmes de logistique en Guinée

Moyens financiers actuels insuffisants pour élargir la pratique de la technique sur d'autres pays.

## **Analyse « Développement Durable »**

Ce projet semble tout à fait correspondre à une véritable approche de développement durable. L'enjeu de protection des ressources naturelles est clairement identifié et constitue l'objectif principal du projet : on cherche à réduire la déforestation non pas par une approche défensive de l'environnement, mais par la proposition d'un mode alternatif de production et de consommation. Toutes les composantes nécessaires sont réunies : création d'une filière économique, éducation à l'environnement, équité sociale, participation, échanges avec des acteurs français... De plus la durée sur laquelle s'étale le projet est gage d'ancrage local fort et d'appropriation nécessaire à sa pérennité. Néanmoins on peut regretter l'absence d'un programme conjoint de protection active de la forêt.

Cet exemple ne constitue pas de la coopération décentralisée au sens strict, car il n'est pas porté par une collectivité locale. Mais l'ONG porteuse travaille en partenariat avec divers acteurs et en association avec la population locale.

### ***Réhabilitation d'habitat à Cuba \*\*\*\****

Projet de coopération décentralisée mené par la Communauté Urbaine de Dunkerque Grand-Littoral (Nord), la ville de Brou-sur-Chantereine (Seine et Marne) et la municipalité de Regla (Cuba).

#### *Contexte*

La pénurie et l'état de dégradation du parc de logements constituent un problème endémique à Cuba. On estimait en 2000 à 460.000 le déficit de logements dans l'île et à 80 % la proportion du parc immobilier nécessitant une réhabilitation majeure. La ville de Regla, et le hameau de Casablanca en particulier, ne sont pas épargnés. Outre les difficultés liées au système cubain, les facteurs à l'origine de cette situation sont principalement (1) le manque de moyens financiers, (2) l'embargo américain, qui limite l'approvisionnement en matériaux de construction, et (3) le passage fréquent d'ouragans dans la zone. L'un des problèmes principaux est celui des toitures, les solutions existantes étant soit trop coûteuses pour les budgets cubains, soit d'une résistance extrêmement limitée (toits de carton et asphalte).

#### *Principaux acteurs*

Communauté Urbaine de Dunkerque (maître d'ouvrage), ville de Brou-sur-Chantereine, Université du Littoral Côte d'Opale (Dunkerque), en collaboration avec l'Ecole d'Architecture de Versailles, l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage, la *Harvard Design School*, Faculté d'architecture de La Havane et le *Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital*, Association de promotion de l'autoconstruction de l'agglomération dunkerquoise, Ministère cubain pour les investissements extérieurs et la coopération économique (MINVEC), Vice-Secrétariat à la Coopération de l'Assemblée Provinciale du Pouvoir Populaire de la Province de La Havane, Municipalité de Regla (*Coordinateur local*), les Microbrigades sociales, entreprises de construction, Conseil Populaire de Casablanca (conseil de quartier), Centre Technique pour le Développement des Matériaux de Construction (maître d'œuvre), Programme des Nations-Unies pour le Développement (P.N.U.D.) (exécuteur financier).

#### *Objectifs globaux*

- contribuer à la réduction – dans une perspective de long terme – du problème de logement dans la Province de La Havane
- **contribuer au développement durable** et à l'aménagement rationnel de la Baie de La Havane
- **encourager la participation** des habitants
- activer une coopération sud-sud dans le domaine de la réhabilitation de logement (par le biais du programme URB-AL)
- contribuer au transfert des compétences du Sud vers le Nord
- servir de support à un projet d'éducation à la citoyenneté solidaire

### *Objectifs spécifiques*

- la mise au point d'une technique de charpente et couverture durables facilement généralisable à l'ensemble du pays. Cette technique doit notamment (1) permettre une imperméabilisation durable des logements, (2) être adaptable aux différents types d'architectures et problèmes de rénovation qui peuvent se présenter, (3) être économique, (4) utiliser les matériaux disponibles localement et (5) être suffisamment facile à produire et à manipuler afin d'être diffusée rapidement à l'ensemble de la capitale et de l'île.
- **s'imbriquer dans le programme plus général de développement** de la Baie de La Havane. Deux organismes encadrent le projet et s'assurent de l'approche intégrée des choix de développement local : l'Agence d'Urbanisme de La Havane et le Programme des Nations Unies pour le Développement.
- promouvoir la coopération entre les différents acteurs locaux du développement du territoire.
- **promouvoir la participation des habitants**, notamment par le biais des Conseils Populaires (équivalents des Conseils de quartier) et des microbrigades.
- accompagner un programme de recherche scientifique qui soumettra un plan de régénération urbaine pour le Hameau de Casablanca.
- organiser le séjour de deux spécialistes cubains de l'autoconstruction dans le Dunkerquois et à Brou-sur-Chantereine.
- permettre la diffusion ultérieure (ainsi que l'amélioration) du procédé mis au point par l'établissement d'une **coopération entre les acteurs cubains du projet et une collectivité brésilienne** (ville de Fortaleza, déjà partenaire de la Communauté Urbaine de Dunkerque) grâce au programme URB-AL II.
- **constituer un cas concret** – facilement identifiable par les populations des collectivités françaises – **de démarche de développement durable se situant à échelle globale ("penser global, agir local")**

### *Principales activités*

Le projet consiste en :

- **un programme de recherche scientifique** visant la mise au point d'un nouveau procédé de charpente et couverture mené par le Centre Technique pour le Développement des Matériaux de Construction (Regla) : conception technique, méthode de diagnostic, programme de formation, production des éléments mis au point.
- **la réhabilitation de quinze logements** habités par des familles dans le besoin. Une attention particulière sera portée au respect du caractère patrimonial sur lequel porte la réhabilitation et au respect de l'environnement.
- **une concertation** à mi-parcours et en fin de parcours de toutes les parties prenantes du projet
- **une mission de formation** aux techniques françaises du bâtiment
- un co-financement du séjour d'une étudiante française à Casablanca. Son mémoire de recherche portera sur les enjeux de la requalification urbaine à Casablanca.
- un financement du séjour d'un membre de "microbrigades" et d'un responsable du CTDMC (courant 2003) dans le Dunkerquois et à Brou-sur-Chantereine en vue de sensibiliser les spécialistes locaux de la construction aux techniques de l'autoconstruction.
- **l'élaboration d'un projet de coopération** Cuba-Fortaleza (Brésil) dans le cadre du Programme URB-AL II.

- **l'élaboration d'un outil pédagogique** présentant le présent projet aux jeunes du Dunkerquois et de Brou-sur-Chantereine comme illustration d'une démarche de solidarité citoyenne.

### **Analyse « Développement Durable »**

Le projet reprend un grand nombre des principes du développement durable. On notera plus particulièrement la recherche scientifique autour des **matériaux locaux**, la concertation et la participation citoyenne, la volonté de constituer un exemple d'action répondant aux problèmes globaux (penser global, agir local) et l'éducation au développement durable.

Il est intéressant aussi de noter l'effort de **cohérence** entre le projet et le contexte institutionnel local défini par la municipalité et le PNUD. Ce projet constitue d'ailleurs une première en France par l'association d'une collectivité locale dans sa coopération décentralisée avec le PNUD.

L'élargissement à une coopération Sud-Sud (avec Fortaleza) permet aussi de dépasser la relation « assistant-assisté » et de ne pas poser le Nord en modèle, de même que la réciprocité prévue par le projet tend à valoriser les acteurs cubains et à initier un changement en France.

Pour aller encore plus loin dans la démarche on pourrait :

- rechercher dans le volet scientifique de conception des matériaux inoffensifs pour l'environnement et la santé.
- prévoir plus largement dans la conception des logements sobres quant à leur consommation d'eau et d'énergie, intégrés à leur environnement (collecte des déchets, espaces verts, transports en commun, bruit...).

## **2. Recommandations générales**

### **2.1. Freins**

#### **▪ Difficultés de compréhension avec le partenaire**

L'un des points les plus délicats mais aussi les plus enrichissants dans la coopération décentralisée est la différence culturelle qui sépare les partenaires. Les habitudes, les repères et les modèles sont différents, ce qui conduit parfois à des incompréhensions.

Comme nous l'avons vu au sujet de la réciprocité, la relation entre partenaires du Nord et du Sud est par définition déséquilibrée au vu de la différence des moyens financiers. Ainsi la demande du partenaire est parfois plus liée à ce que la collectivité française peut apporter (notamment financièrement) qu'au réel besoin.

Une des principales difficultés de l'intégration du développement durable dans la coopération décentralisée sera de convaincre le partenaire des enjeux à long terme, alors que tant de besoins quotidiens et immédiats se font immédiatement ressentir. En effet, comment parler de développement durable à des gens qui n'en ont pas la culture ? Soulignons aussi que cette démarche se heurte à un problème délicat : même si la collectivité française croit en cette approche développement durable, elle ne doit pas pour autant se sentir seule détentrice d'un savoir et imposer le concept parce que son partenaire n'est à priori pas avancé dans le domaine.

Même si à Johannesburg de nombreux chefs d'Etat des pays du Sud ont exprimé leur revendication d'un mode de vie durable et leur préoccupation au sujet des problèmes environnementaux, le message auprès des acteurs locaux proches du terrain semble difficile à faire passer. Il faut que ces partenaires trouvent un intérêt direct à la préservation des ressources, à la promotion de nouveaux modes de consommation et de production. Cela est lié à leurs conditions de vie et à leurs préoccupations quotidiennes, mais aussi une conception de la société différente de la nôtre, d'où la difficulté de mise en œuvre, par exemple, des concepts de débat public et de citoyenneté active.

- **Une résistance en interne**

Aujourd'hui la coopération décentralisée souffre d'une certaine tradition d'isolement au sein d'une collectivité du fait de la nature de son action : utilisant de l'argent public en dehors du territoire, pour des bénéficiaire n'y appartenant pas. Cette situation a parfois conduit au repli sur eux-mêmes des responsables, renforcée par la dimension affective forte de leur travail.

L'intégration du développement durable suppose une **remise en question** des pratiques de coopération, ce qui semble encore plus difficile que pour d'autres services de la collectivité. Une petite enquête dont nous reparlerons plus loin a révélé que pour beaucoup de responsables la coopération décentralisée constituait en soi du développement durable par le principe d'équité entre les peuples. Ceci met en évidence **un souci de définition et de compréhension du développement durable à mener absolument auprès des personnels concernés.**

La résistance à cette démarche peut aussi venir d'élus ne comprenant pas l'enjeu, considérant qu'il est plus important de satisfaire les besoins vitaux et immédiats des populations. Il faut arriver à faire comprendre qu'il n'est évidemment pas question ici de remettre en cause ces besoins, car bon nombre de projets « classiques » restent indispensables (dans le domaine de la santé, de l'éducation, etc.), mais qu'il est aussi indispensable d'aller plus loin et de se préoccuper du long terme. Ce n'est pas un luxe, mais une nécessité qui impose une volonté et un discours politiques forts.

## **2.2. Conditions de réussite**

- **Un discours et une volonté politiques forts et cohérents**

Les objectifs de la coopération décentralisée doivent être clairement exposés et motivés. En effet pour certaines collectivités la coopération décentralisée est ancrée dans son activité depuis de nombreuses années par l'héritage des jumelages ou des jumelages-coopération, parfois sans justification évidente. Ces activités perdurent ainsi grâce aux liens d'amitié qui se sont tissés et par le sentiment de bien-fondé de l'action, mais la raison de cette implication n'est pas toujours formulée.

Ainsi il est préférable que les collectivités impliquées aient une problématique commune sur laquelle ils peuvent échanger, et que le partenariat soit construit de manière à ce qu'une stratégie soit élaborée (d'où l'importance de la convention).

Du point de vue du développement durable, la coopération décentralisée doit être **intégrée dans une stratégie globale** et référence doit être faite aux enjeux mondiaux en matière d'environnement, de paix, de préservation des ressources, de réduction de la pauvreté, de promotion de modes de vie durables. Le principe de solidarité est important et indispensable, mais ne suffit pas pour constituer une action de développement durable.

Aujourd'hui la coopération décentralisée est un thème ambigu pour de nombreuses collectivités. D'un côté il constitue un tabou important puisque de l'argent public est dépensé en dehors du territoire et pour des personnes n'y appartenant pas. Dans certaines villes il est parfois difficile de justifier la solidarité internationale à des moments où le taux de chômage atteint 20% dans certains quartiers... D'un autre côté la coopération constitue un outil de communication intéressant, car elle donne l'image d'une collectivité solidaire, généreuse et ouverte sur le monde. Cette ambiguïté se traduit dans la visibilité de cette action et la sensibilisation qui en découle : on communique, mais point trop n'en faut...

Un discours politique de la coopération décentralisée construit autour du développement durable, avec une référence forte aux enjeux globaux, même si l'action de la collectivité est locale et à la dimension de ses moyens, permet donc de mieux justifier l'action auprès des citoyens, car ils s'y sentent plus concernés que par la simple expression d'une solidarité planétaire.

Au-delà du discours, la **volonté politique** doit aussi être forte pour mobiliser l'ensemble des services, des financements et des partenaires. Cette volonté et cette énergie doivent rompre la tradition « isolée » de la coopération dans les collectivités, et contribuer à en faire un service **transversal**.

Il en est évidemment de même **pour le partenaire du Sud** : son engagement et sa motivation doit être aussi forte pour que la coopération consiste à un réel travail en commun, et dépasse l'assistanat.

- **Des partenariats élargis**

Certes, la coopération décentralisée est une démarche initiée par deux collectivités locales du Nord et du Sud, mais ces deux acteurs ne peuvent travailler de manière isolée. Tout d'abord parce qu'ils n'ont pas la compétence pour travailler dans tous les domaines ou parce qu'une action restreinte serait incomplète et ne prendrait pas en compte toutes les réalités du terrain.

Ensuite, il convient de constater le bénéfice mutuel que les partenaires retirent dans le cas d'une vraie collaboration de société civile à société civile. Le tissu social est dynamisé, l'action concertée prend en compte les intérêts de chacun. Plus les acteurs sont nombreux, plus le bénéfice est grand dans la mesure où l'un des buts de la solidarité internationale est aussi culturel : apprendre à connaître l'autre, ce qui tend dans la plupart des cas à changer son regard.

Le choix de la multiplication des partenaires permet de mener une action complète, et d'avoir une vision globale de la situation. C'est **un gage de transversalité et de pluridisciplinarité indispensable au développement durable**.

Nous reviendrons sur ce thème dans la partie « Acteurs spécialisés ».

- **Le renforcement des collectivités partenaires**

La coopération décentralisée doit permettre à la collectivité partenaire de s'affirmer. En effet, dans de nombreux pays les collectivités locales n'ont qu'un pouvoir et une influence restreintes sur leur territoire. Au point de vue juridique, moins de compétences leurs sont attribuées du fait de la forte centralisation des Etats. La décentralisation souvent récente ou en cours a débouché sur le transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, mais celui-ci s'est produit sans moyens financiers accrus, et avec peu d'efforts de formation des personnels.

Il y a donc un effort à faire dans **l'appui à la décentralisation**, qui ne doit pas être considéré comme un but en soi, mais une nécessité pour légitimer un espace public local. En effet la faiblesse des moyens qui étaient auparavant alloués aux collectivités, ajoutée à l'influence des pouvoirs traditionnels (religieux, communautaires, associatifs) n'autorisait pas une crédibilité et une légitimité suffisantes aux pouvoirs publics. La décentralisation doit permettre au pouvoir politique local de s'affirmer, et ainsi d'être en mesure de devenir **porteur de développement durable** sur son territoire. Le partenariat avec de nombreuses composantes de la société civile et la participation citoyenne ne remet pas en cause l'exercice du pouvoir, la collectivité gardant le contrôle de la décision.

- **Des compétences spécifiques et une expérience du développement durable**

**L'introduction du développement durable dans la coopération décentralisée ne peut pas se faire au sein d'une collectivité française qui n'est pas porteuse de la démarche sur son territoire.** En effet comment expliquer à un partenaire étranger qu'il doit se préoccuper des enjeux globaux de développement durable alors qu'on n'en montre pas l'exemple ? Ce ne serait pas crédible et peu respectueux du partenaire.

#### **Où sont-ils ?**

*Un conseil général travaillait dans les années 90 avec une ville sénégalaise depuis une dizaine d'années avec l'idée : « on vous donne de l'argent, il faut aussi qu'on ait un retour ». Alors, pour l'enlèvement des ordures dans la ville sénégalaise, elle a demandé la création de comités de quartier, pour favoriser la participation de la population. Ces comités ont été mis en place dans cinq ou six quartiers qui ont mis en place des systèmes de collecte.*

*En terme de retour, de réciprocité, des membres du Conseil Général ont fait venir des responsables sénégalais. La première chose qu'ont demandé ces responsables a été : « Où sont vos comités de quartier ? Où sont vos présidents d'association ? On aimerait les rencontrer ». Alors bien évidemment, les conseillers généraux ont été éberlués : « Tout ça, on n'a pas. On a nos communes, les maires. »*

*Le conseil général n'était donc pas rentré dans le processus de participation citoyenne alors qu'il exigeait cette dynamique de la part de son partenaire !*

C'est pourquoi il est très important d'inscrire cette démarche dans une démarche générale de développement durable, comme nous l'avons vu au sujet du discours politique. Etant donnée la transversalité espérée de la coopération dans l'organisation d'une collectivité, les compétences spécifiques doivent être mobilisées.

Par exemple, la Communauté Urbaine de Dunkerque sur son territoire a choisi de mettre l'accent sur ses politiques relatives à l'habitat : elle s'investit dans l'approche Haute Qualité Environnementale (HQE), la concertation auprès des habitants et le dialogue avec les concepteurs et les constructeurs. La coopération décentralisée s'inspire de ce choix et met à profit cette expérience en s'investissant dans le domaine de l'habitat.

- **L'intégration systématique de l'environnement**

Le développement durable affirme que l'environnement est le facteur critique ou limitant de nos activités. A ce titre il convient donc d'y songer lors de toute action. La

préservation des ressources, la protection des espaces naturels, la limitation des flux de matière et de d'énergie, la diminution des rejets de gaz à effet de serre doivent obligatoirement être intégrés dans la conception des programmes de coopération décentralisée et constituer un objectif. Ceci est développé dans le chapitre suivant, sous le titre : « champs d'action et thématiques levier »

#### ▪ **Equité**

##### **L'équité est un principe du développement durable :**

- Equité entre les peuples : veiller à ne pas créer de situation d'inégalité ou d'exclusion sur le territoire, que ce soit entre les acteurs ou chez les bénéficiaires. Equité aussi dans la relation entre partenaires du Nord et du Sud : écoute, temps de parole équivalent, réciprocité...
- Equité entre les générations : par la préservation du patrimoine commun, par la relation aux personnes âgées, aux enfants...
- Equité entre les sexes : intégrer la dimension hommes / femmes

#### ▪ **Cohérence**

Les collectivités doivent veiller à ne pas interférer avec les programmes institutionnels des échelles supérieures. Elles doivent naturellement travailler dans un souci de **subsidiarité**, c'est à dire traiter les problèmes à l'échelle à laquelle ils se posent, mais aussi veiller à ce que leur action s'articule avec celles qui sont menées à un autre niveau.

Le réseau diplomatique et les autres présences françaises à l'étranger peuvent aider à renseigner sur la politique en cours dans les pays, ainsi que le partenaire local évidemment. Il est possible de s'intégrer dans des programmes régionaux ou nationaux, voire dans des programmes multilatéraux comme le PNUD (exemple du projet à Cuba).

En effet, s'inscrire dans la stratégie générale d'un pays ou d'un territoire permet une plus grande efficacité mais aussi par voie de conséquence le renforcement des institutions locales. Inversement, un programme s'inscrivant en porte-à-faux est difficile à mettre en œuvre et décrédibilise les institutions nationales.

La cohérence à viser est aussi locale dans la mesure où il ne faut pas se contenter d'actions trop sectorielles. Il est préférable d'élaborer des stratégies larges dans un domaine plutôt que de procéder de manière ponctuelle. L'exemple typique est en hydraulique : plus que de réaliser des études hydrogéologiques pour réaliser un forage destiné à l'irrigation ou l'élevage, il convient d'établir ou d'étudier le projet de développement agricole associé et d'y intégrer le volet hydraulique, le tout dans un souci de préservation et de protection des ressources. Si chaque aspect est mené séparément, on aboutit à une situation d'incohérence et d'inaappropriation de l'action engagée.

#### ▪ **Pérennité**

Le développement durable implique la pérennité des actions engagées. Ceci est d'autant plus vrai dans le domaine de la coopération, dans la mesure où l'action est menée en un lieu géographiquement très éloigné et donc où le suivi de l'opération est bien plus complexe que sur le territoire français.

Il est donc nécessaire de se détacher de l'approche par projet pour se diriger vers une approche processus. En effet, selon Bernard Husson (du Centre International d'Etudes sur le Développement Local), « *les collectivités locales qui se créent ou qui se renforcent ne sont*

*pas des projets – mais des institutions pérennes – ni des porteurs de projets pour lesquels elles rechercheraient, investissement après investissement, des financements comme n’importe quel autre acteur de développement. Elles ont des équipements à réaliser et des services publics à faire fonctionner dont la durée de vie n’est pas limitée dans le temps. »*

C’est pourquoi la nécessité d’une contractualisation et d’une planification pluriannuelle est souvent répétée, au détriment d’actions ponctuelles.

Par exemple, les projets d’infrastructures ne doivent pas seulement prendre en compte les coûts d’investissement, d’études et de travaux, mais aussi ceux de maintenance, d’entretien, de fonctionnement, de réparation...

En plus de l’effort particulier lors de la phase initiale de conception, les partenaires doivent se donner des moyens spécifiques et mettre en place des outils pour assurer cette pérennité : il s’agit de l’évaluation et du suivi, que nous allons évoquer dans le chapitre 4.

#### ▪ **La sensibilisation**

Quelque soit le contenu du programme de coopération, celui-ci doit servir de support à une sensibilisation au développement durable. En France, la collectivité peut mettre en œuvre des moyens de communication adéquats autour de son action internationale. Le ou les partenaires du Sud peuvent y participer, au titre de la réciprocité. Montrer que des collectivités du Sud s’engagent dans le développement durable constitue un argument fort auprès du citoyen, cela montre que tout le monde est concerné, qu’il ne s’agit pas d’une préoccupation réservée aux riches.

Sur le territoire partenaire, il s’agit de valoriser la démarche collective et évidemment de toucher les citoyens sur les enjeux du développement durable, malgré le fait que leurs préoccupations quotidiennes sont autres. Cette sensibilisation peut être inhérente à l’action, mais peut aussi faire l’objet d’un programme spécifique d’éducation à l’environnement par exemple.

#### ▪ **Prévoir une réciprocité tangible**

Cet aspect a été développé dans le chapitre 2. Les nécessités de la réciprocité sont multiples : s’affranchir de la relation assistant-assisté, considérer la collectivité du Sud comme un partenaire professionnel, s’ouvrir l’esprit et enrichir ses pratiques.

La réciprocité doit être prévue dès la conception des programmes de coopération. Les exemples montrent qu’elle peut être concrète en termes de formation, de transferts de bonnes pratiques de développement durable, en plus des apports culturels et plus personnels que permet la relation avec un partenaire du Sud.

### ***2.3. Acteurs et partenaires spécifiques pour l’intégration du développement durable dans la coopération décentralisée***

Dans l’optique d’intégration du développement durable dans la coopération décentralisée, les collectivités ont évidemment tout intérêt à s’associer aux partenaires traditionnels que nous avons cités au chapitre 1.

D’autres partenaires potentiels pourraient constituer un apport en matière de développement durable, dont voici une liste non-exhaustive.

## ▪ Les partenaires techniques

**L'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME).** Dans le cadre de sa politique internationale, l'ADEME travaille à l'intégration des problèmes énergétiques et environnementaux dans la coopération avec les Pays Tiers. La priorité est donnée à l'Afrique et l'espace méditerranéen, en renforçant les partenariats nationaux et internationaux, ainsi que la coopération décentralisée, qui favorise les échanges d'expérience et les transferts de capacités entre acteurs de même niveau de responsabilité. Parmi les actions clés, on notera la participation aux programmes régionaux MEDA de l'Union Européenne, des programmes d'électrification rurale décentralisée en Afrique, le développement de programmes structurants sur l'environnement urbain face à l'urbanisation croissante (Inde, Chine, Brésil), de l'efficacité énergétique dans le bâtiment (Chine), de la pollution atmosphérique et des transports urbains Ho-Chi-Minh-Ville), et de la gestion et du traitement des déchets. Ces actions sont conduites par la Direction de l'Action Internationale en s'appuyant sur les compétences des directions sectorielles et des délégations régionales.

*Contact : Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie, site web : [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr), tél : 01-47-65-20-00.*

**Le CIRAD :** Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement agricole. Les contributions du Cirad à la recherche pour le développement durable concernent cinq thématiques correspondant aux grands enjeux du domaine :

- l'approche écologique de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage
- les conditions de la qualité et de la sûreté des produits agricoles tropicaux
- l'application participative des grandes conventions internationales sur l'environnement
- la gestion maîtrisée et partagée des territoires
- les politiques raisonnées au service du développement.

Actuellement le Cirad travaille peu avec les collectivités locales françaises, mais serait intéressé pour être partenaire de la coopération décentralisée.

*Contact : Patrick Caron, directeur scientifique du département « Territoires, Environnement, Ressources et Acteurs ». Tel : 04-67-61-65-87, e-mail [patrick.caron@cirad.fr](mailto:patrick.caron@cirad.fr)*

**Olivier Dubigeon**, consultant et spécialiste en co-développement ayant travaillé pour l'Agence Française de Développement sur la mise en œuvre pratique du développement durable dans le dispositif de coopération français.

*Contact : Olivier Dubigeon, Tél : 06-76-52-05-33*

**Energie-Cités** est une association d'autorités locales européennes, pour l'essentiel des municipalités. L'un des buts de l'association est d'apporter à ses membres des informations sur la mise en place de politiques énergétiques locales durables. Le réseau s'étend sur 20 pays européens et compte environ 100 municipalités, ayant la plupart entre 100 000 et 300 000 habitants. Les objectifs de l'association :

- renforcer le rôle, le pouvoir et les compétences des villes dans le domaine de l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables et la protection de l'environnement,
- organiser le débat sur la politique et les propositions des institutions de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie, de l'environnement et de la politique urbaine et formuler des opinions,

- organiser le débat sur la politique et les propositions des institutions de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie, de l'environnement et de la politique urbaine et formuler des opinions,
- développer les initiatives des villes par les échanges d'expériences, les transferts de savoir-faire et le montage de projets communs.

L'association est présente dans l'Union européenne et les Pays de l'Europe centrale et orientale. Elle développe des partenariats avec d'autres pays, en particuliers avec ceux du bassin méditerranéen. Elle participe à de nombreux projets communautaires intégrant une dimension énergétique, environnementale ou urbaine dont les programmes PHARE et TACIS dont il est question dans la liste des cadres d'action potentiels.

Contact : *Energie-Cités*, site web : <http://www.energies-cites.org>, tél : 03-81-65-36-80

**Jean-José Fried**, expert au Conseil Général des Ponts et Chaussées et dans l'Association pour le co-développement durable localisée au ministère de l'équipement, qui a conçu une démarche de coopération internationale pour le développement durable intitulée « co-développement durable »

Contact : *Jean-José Fried*, Président de l'Association ACOD au Conseil Général des Ponts et Chaussées, Tél : 01-40-81-23-04, e-mail : [jean-jose.fried@equipement.gouv.fr](mailto:jean-jose.fried@equipement.gouv.fr)

**Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF)** : organe subsidiaire de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, contribue au renforcement et au développement de partenariats dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. La mission de l'IEPF vise à travers ses activités - formation, actions de terrain et concertation - une meilleure gestion et une meilleure utilisation des ressources énergétiques ainsi que de l'environnement dans les politiques nationales dans une perspective durable et équitable. Tels sont les buts des interventions spécifiques de l'IEPF menées en synergie avec les autres programmes de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie elle-même principal opérateur de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Contact : *IEPF*, site web : <http://www.iepf.org>

**Universitaires** : Pierre Ditiut (Laboratoire Ecotechnologie à l'Université de Paris-Sud), expert en biologie végétale participant à des réseaux européens de développement durable. Il travaille avec l'Agence Universitaire de la Francophonie, s'investit beaucoup dans des projets européens et pouvant s'associer à des collectivités locales dans leurs projets de coopération décentralisée.

Contact : *Pierre Ditiut*, tél. 06-70-00-79-04

## ▪ La formation

**Bioforce**. L'institut Bioforce Développement est un centre de formation, d'orientation et d'expertise axé sur la solidarité internationale et locale. Bioforce propose des formations aux volontaires qui souhaitent partir en mission humanitaire au service d'ONG ou d'agences des Nations Unies, et assure une activité d'orientation pour les expatriés, ainsi que pour les porteurs de projet de solidarité.

L'institut propose notamment des stages courts que les responsables de collectivités peuvent suivre (exemple : « conduire un projet de construction en conditions précaire : comment allier développement durable et reconstruction d'urgence ? »).

Contact : *Bioforce Développement (Vénissieux)*, Tél : 04-72-89-31-41, site web : <http://www.bioforce.asso.fr/index.htm>

**DESS Ingénierie des Projets de Coopération à l'Université des Sciences et Technologies de Lille** : formation initiale d'agents de coopération décentralisée dans une optique de développement durable.

Contact : *Abdelkader DJEFLAT, Directeur du DESS Tél : 03-20-33-71-03, e-mail : [abdelkader.djeflat@univ-lille1.fr](mailto:abdelkader.djeflat@univ-lille1.fr)*

**ORCADES (Organisation pour la Recherche, la Communication et l'Action en faveur d'un Développement Solidaire entre le Nord et le Sud)** est une association d'éducation au développement, qui s'est donné comme principal objectif l'information, la formation et l'éducation de divers publics sur les enjeux du développement et les relations Nord-Sud. Sur demande, elle peut réaliser des formations ou des actions de sensibilisation.

Contact : *ORCADES, Tél : 05-49-41-49-11, site web : <http://www.orcades.org>*

- **Espaces de concertation et d'information**

**Mediaterre**, système d'information mondial francophone pour le développement durable. Mediaterre concourt à la mise en œuvre du développement durable dans l'espace francophone par la diffusion et l'échange d'informations. Il s'appuie sur deux principes : le premier considérant l'information et les connaissances comme un bien public, le second, issu des principes de gouvernance multiacteurs, vise les échanges au sein d'une large communauté nationale et internationale concernée par l'environnement et le développement durable. Ainsi, les objectifs du projet sont de contribuer à la réduction de la fracture numérique Nord/Sud et au renforcement des capacités en permettant les échanges entre acteurs du développement durable. Les projets liés à l'information sont relativement peu coûteux et ont un bon retour d'image pour les collectivités impliquées.

Le site est réalisé par Agora 21, portail francophone du développement durable porté par l'Ecole Nationale des Mines de Saint-Etienne.

Contact : *Mediaterre, <http://www.mediaterre.org>*

**Le Groupe de travail Coopération décentralisée et développement durable à Cités Unies France**. A la suite du colloque national d'Angers « Rio+10, l'après Johannesburg », Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe ont décidé de mettre sur pied ce groupe de travail se réunissant plusieurs fois par an. Les objectifs sont de proposer une charte et une méthodologie d'action pour la mise en œuvre du développement durable dans la coopération décentralisée.

Contact : *Elisabeth Catton, Cités Unies France*

Tél : 01-53-41-81-81, e-mail : [e.catton@cites-unies-france.org](mailto:e.catton@cites-unies-france.org)

- **ONG du Nord et du Sud**

**Environnement et Développement du Tiers-Monde (ENDA-TM)** : association sénégalaise créée à l'origine comme programme conjoint du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, de l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification et de l'Organisation Suédoise pour le Développement International. Enda bénéficie de 21 antennes décentralisées : 14 en Afrique, 2 en Asie et 5 en Amérique du Sud et est représentée en Europe.

Enda soutient en priorité des initiatives populaires, en partenariat avec de nombreuses institutions. Certains de ses programmes concernent la promotion de modes de vie durables (par exemple, agriculture biologique au Sénégal : voir en annexe 6) ou la solidarité Sud-Sud.

Contact : ENDA-TM, site web : <http://www.enda.sn>,

Délégation Europe, Tél : 01-44-93-87-40,

site web : <http://perso.wanadoo.fr/enda-delegation/index.htm>

**La Fondation Energies pour le Monde (FONDEM)** : ONG de solidarité internationale agissant dans le domaine de l'énergie. La fondation s'est donné pour but de favoriser le développement de populations démunies en fournissant de l'énergie à celles qui en sont privées, à la campagne comme en ville, au travers de programmes menés sur tous continents. Les choix de la fondation sont :

- d'élaborer des projets qui s'inscrivent dans une dynamique de développement durable, en favorisant une implication forte des populations concernées par le projet ;
- de privilégier les technologies respectueuses de l'environnement, dans leur diversité, et sans parti pris ;
- de s'assurer de la pérennité de l'action entreprise, en faisant appel au concours de partenaires locaux et en formant les partenaires sur place.

Contact : FONDEM, site web : <http://www.fondem.org>, Tél : 01-44-18-00-80

**Le Groupe Energies Renouvelables et Environnement (GERES)** : Association de solidarité internationale ayant pour objectifs de :

- Lutter contre la pauvreté en favorisant le développement d'activités rémunératrices.
- Développer l'accès des populations aux services de base: énergie et confort dans l'habitat, les écoles, les centres de santé...
- Privilégier une approche participative et à long terme, pour garantir la pérennisation des acquis en développant des compétences techniques et méthodologiques locales.
- Préserver les ressources naturelles nécessaires à tout développement humain, par une meilleure gestion environnementale.

Au Sud le GERES soutient financièrement ou techniquement les initiatives locales de développement, en favorisant l'utilisation des ressources locales et des énergies renouvelables pour les besoins locaux.

Contact : GERES, Tél : 04-42-18-55-88, site web : <http://geres.free.fr>

**Ingénieurs Sans Frontières** : Association de solidarité internationale constituée d'élèves ingénieurs, d'ingénieurs en activité ou à la retraite (voir document en annexe 9).

L'Association souhaite participer à des actions qui :

- permettent une réduction durable des inégalités sociales et économiques
- respectent l'environnement
- favorisent la pratique de la démocratie locale, participative et responsable
- ne rendent pas les populations dépendantes d'une technologie ou de partenaires financiers.

Les domaines d'action principales sont l'accès aux services de base (eau, santé), l'économie solidaire et l'action pour l'ingénieur citoyen en France.

Contact : Ingénieurs sans frontières, web : <http://www.isf-france.org>, Tel : 01-53-35-05-40

**Associations de Migrants** : ces associations locales en France sont très engagées dans la coopération décentralisée. Cette participation permet de renforcer leur intégration par leur valorisation et l'instauration d'un dialogue et d'une coopération avec les autorités locales. C'est un véritable facteur de **cohésion sociale**.

**Organismes de Commerce Equitable, représentées par la Plate-forme pour le commerce équitable (voir document en annexe 8).** Visant à établir un rapport d'échanges satisfaisants pour tous - du producteur au consommateur - le commerce équitable est fondé sur les principes suivants :

- assurer une juste rémunération du travail des producteurs et artisans les plus défavorisés, leur permettant de satisfaire leurs besoins élémentaires : santé, éducation, logement, protection sociale
- garantir le respect des droits fondamentaux des personnes (refus de l'exploitation des enfants, de l'esclavage... )
- instaurer des relations durables entre partenaires économiques
- favoriser la préservation de l'environnement
- proposer aux consommateurs des produits de qualité.

Max Havelaar France a récemment lancé la campagne : « 500 villes s'engagent pour le commerce équitable » dans laquelle n'importe quelle collectivité peut s'engager.

Contacts : Plate Forme pour le Commerce Equitable, site web : <http://www.commerceequitable.org>, Tel/Fax : 01-48-91-20-75

Campagne « 500 villes s'engagent pour le commerce équitable » : **Vincent David**, e-mail : [v.david@maxhavelaarfrance.org](mailto:v.david@maxhavelaarfrance.org), Tél : 01-42-87-70-21

**Pact-Arim** : Mouvement né en 1951 pour la lutte contre les taudis et l'aide aux sans-logis et aux mal-logés en France. A l'international, l'association Pact Arim International a pour mission :

- l'identification de projets de coopération sur le thème de la réhabilitation urbaine et de la revitalisation des quartiers existants,
- l'appui au montage et à la réalisation de projets de coopération impliquant les associations Pact Arim
- L'animation, le suivi, l'évaluation interne et la capitalisation interne des actions initiées

Contact : Pact Arim International, Tel : 01-42-81-97-70

**Programme Solidarité Eau (pS-Eau)** : Association réunissant depuis 15 ans les différents acteurs de l'eau : services de l'Etat, collectivités, professionnels et ONG. L'association pS-Eau facilite les initiatives locales de coopération internationale et les échanges Nord-Sud, et encourage la cohérence des actions. Pour atteindre ces objectifs, elle développe des activités d'échange et de concertation, de capitalisation, de diffusion d'information (site web, cahiers techniques, bulletin trimestriel, etc.), d'appui au porteurs de projet et d'animation de groupes de travail.

Contact : Programme Solidarité Eau

Tél : 01-53-34-91-20, site web : <http://www.pseau.org>

### **3. Cadre d'action : exemples de quelques programmes européens**

Les collectivités interviennent la plupart du temps de manière bilatérale, dans le cadre de leurs relations avec un partenaire du Sud, mais elles ont aussi la possibilité d'inscrire leur

action dans des travaux communs ou des programmes multilatéraux, notamment grâce à l'Union Européenne.

Les programmes d'aide au développement de l'Union Européenne se divisent en deux parties : une classification thématique qui regroupe trois champs d'action (Démocratie et droits de l'Homme, Cofinancement des ONG et Sécurité alimentaire), et une classification géographique selon différentes zones. Nous nous intéresserons ici aux programmes où peut s'inscrire la coopération décentralisée durable.

### 3.1. Programme thématique « Cofinancement des ONG et Coopération Décentralisée »

Il convient de rappeler qu'il est ici question de la définition européenne de la Coopération Décentralisée, à savoir celle qui associe un maximum d'acteurs de la société civile (collectivités locales, ONG, entreprises, citoyens...), et n'est pas seulement portée par les collectivités locales comme le prévoit la définition française.

Selon l'Union Européenne, cette conception « *constitue une approche de développement qui place les acteurs au centre de la mise en œuvre des projets, avec le double objectif d'adapter les opérations aux besoins et de rendre les opérations viables* ».

*Cette approche est mise en œuvre depuis 1992 et vise à modifier à long terme les procédures de l'Union Européenne en matière de coopération. Une ligne budgétaire a alors été spécialement créée à cette date.*

*Les objectifs de cette ligne budgétaire sont de promouvoir :*

- **un développement plus participatif**, répondant aux besoins et aux initiatives des populations des PED ;
- une contribution à la **diversification et au renforcement des sociétés civiles** et à la démocratisation à la base dans ces pays ;
- la **mobilisation des acteurs** de la coopération décentralisée de la Communauté et des PED en faveur de ces objectifs dans le cadre de programmes structurés.

Les actions portent en priorité sur les domaines suivants :

- **développement des ressources humaines et techniques**, développement local ou urbain dans les secteurs sociaux et économiques dans les PED,
- **information et mobilisation** des acteurs de la coopération décentralisée,
- **soutien au renforcement institutionnel** et au renforcement de la capacité d'action de ces acteurs,
- **appui et suivi méthodologiques** des actions.

Comme précisé plus haut, les partenaires éligibles sont nombreux : les pouvoirs locaux, les organisations non gouvernementales, les groupements professionnels et groupes d'initiatives locales, les coopératives, les syndicats, les organisations de femmes ou de jeunes, les institutions d'enseignement et de recherche, les églises et toutes les associations non gouvernementales susceptibles d'apporter leur contribution au développement.

### 3.2. Les programmes géographiques

L'Union Européenne a divisé son Aide Publique au Développement selon 6 zones géographiques : Europe du Sud-Est, Europe Orientale et Asie Centrale, Méditerranée du Sud – Proche et Moyen Orient, Afrique-Caraïbes-Pacifique (Pays ACP), Amérique Latine et Asie.

Selon chaque région géographique, il faut distinguer les accords bilatéraux des programmes de coopération régionale. En effet les programmes de coopération régionale regroupent de nombreux acteurs souvent sous la forme d'une mise en réseau ; tandis que les accords bilatéraux sont établis pays par pays, incluant la plupart du temps la coopération décentralisée dans le budget.

Ici nous nous intéresserons aux programmes géographiques liés à des thématiques précises du développement durable : gestion urbaine, énergie, gestion de l'eau, transports...

## ▪ Amérique Latine

### - *Le programme URB-AL*

Ce programme consacré aux **politiques urbaines** est destinées aux collectivités locales de l'Union Européenne et d'Amérique Latine mais aussi à tous les autres acteurs du secteur urbain. Il est basé sur **l'échange réciproque** d'expérience entre participants, aboutissant à des **bénéfices mutuels**. Les participants se regroupent selon affinités autour d'un ou plusieurs thèmes urbains.

Le programme a pour objectif le **renforcement des capacités d'action** des collectivités locales dans le développement des zones urbaines, tout en promouvant une **approche participative** et des « bonnes pratiques » en termes de développement local.

URB-AL est organisé autour de 14 thèmes, à chacun duquel correspond un **réseau thématique** coordonné par une seule collectivité locale. Parmi ces 14 thèmes, certains sont particulièrement intéressants au regard du développement durable :

- . La démocratie dans la ville
- . Environnement urbain
- . Gestion et contrôle de l'urbanisation
- . Maîtrise de la mobilité urbaine
- . Financement local et budget participatif

De plus, au sein de ces groupes thématiques, les participants peuvent s'investir dans des **projets communs** pour approfondir un aspect particulier. C'est l'occasion de concrétiser les échanges d'expérience développés dans les réseaux thématiques, « *notamment par l'identification de solutions aux problèmes soulevés par les participants et l'adoption des moyens concrets d'y répondre dans le respect des spécificités de chacun* ». On trouve donc parmi ces projets communs des projets « de type A » consistant à des échanges d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques, et les projets « de type B » consistant à des réalisations tangibles résultant d'échanges d'expérience. Ces derniers permettent d'assurer une certaine visibilité du programme pour les populations concernées.

Outre les collectivités locales, peuvent y participer les **associations**, fondations, universités, entreprises, syndicats et ONG.

Plus d'informations sur [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_fr.htm)

### - *Le programme ALURE*

Alure est un programme de **coopération énergétique** entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine. Il complète les interventions des programmes THERMIE et SYNERGY des Etats membres. Il s'adresse à tous les acteurs des systèmes énergétiques de l'Union Européenne et de l'Amérique Latine.

ALURE poursuit trois domaines d'action :

- . Amélioration des prestations des compagnies d'énergie sud-américaines dans les domaines technique, économique et financier ;

. Contribution à l'adaptation des cadres politiques, réglementaires et institutionnels du secteur ;

. **Appui aux projets s'inscrivant dans une perspective de développement durable, grâce à une réduction de l'impact environnemental du secteur énergétique.**

Plus d'informations sur : [http://europa.eu.int/comm/europaid/projects/alure/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europaid/projects/alure/index_fr.htm)

#### ▪ **Asie**

##### - *Le programme Asia-Urbs*

Asia-Urbs est un programme de coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Asie dans le domaine urbain, dont les objectifs sont doubles :

- fournir un cofinancement pour soutenir la mise en place de projets de développement ;
- encourager le travail en réseau autour de ces projets et le partage d'expériences.

L'action se situe dans les domaines de la coopération technique et économique, le renforcement de capacités, le développement de partenariats, la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté. Les acquis et bénéfices de ce programme visent à être dupliqués et intégrés dans des projets de coopération Sud-Sud.

Chaque année un appel à proposition est lancé, suite à quoi les partenariats se forment. Ce programme se veut être porteur de développement durable, dans la lignée d'initiatives du processus d'Agenda 21.

Plus d'informations sur :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-urbs/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-urbs/index_en.htm)

#### ▪ **Méditerranée**

##### - *Programme euro-méditerranéen pour l'environnement*

Ce n'est pas un programme de coopération décentralisée, car il vise à la mise en place de programmes nationaux et régionaux (à l'échelle de plusieurs pays), mais il implique les institutions et ONG concernées par l'environnement. Ses champs d'actions sont larges : gestion des déchets, gestion intégrée des zones côtières, qualité de l'air, énergie solaire, conservation des zones à forte diversité biologique, promotion de l'agriculture biologique.

Plus d'informations sur : <http://europa.eu.int/comm/environment/smap/home.htm>

- *Coopération euro-méditerranéenne dans le domaine de l'énergie, programme régional euro-méditerranéen pour la gestion locale de l'eau* : ce ne sont pas non plus des programmes de coopération décentralisée à part entière, mais d'instruments concrétisant le partenariat euro-méditerranéen initié par le processus de Barcelone en novembre 1995.

#### ▪ **Europe de l'Est et Asie centrale**

TACIS est le programme de coopération entre la Communauté Européenne et l'Europe de l'Est et l'Asie Centrale. Il concerne notamment la promotion de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Plus d'informations sur : [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm)

- **Europe de l'Est (pays candidats à l'accession)**

Pour ces pays (sauf Chypre, Malte et la Turquie qui ont des programmes spécifiques) le programme PHARE a été mis en place pour préparer leur accession. Ce programme concerne de très nombreux secteurs. En ce qui concerne la coopération décentralisée, il n'y a pas de programmes thématiques précis, mais des appels à projets réguliers lancés par pays.

- **Pays ACP (Afrique – Caraïbe – Pacifique)**

La grande majorité de l'aide extérieure de l'Union Européenne est attribuée aux pays de la zone ACP qui est composée de toute l'Afrique (hors pays méditerranéens), d'États du Pacifique et des Caraïbes. Il existe au sein des accords avec les pays ACP une multitude de programmes, la coopération décentralisée étant inscrite de manière particulière dans chaque accord bilatéral entre l'Union Européenne et les pays de la zone ACP.

# CHAPITRE 4

## COMMENT INTEGRER LA COOPERATION DECENTRALISEE DANS LA DEMARCHE D'AGENDA 21 LOCAL : MODE D'EMPLOI

### 1. Rappels sur la démarche d'agenda 21 local

*D'après la brochure du Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE) « Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? », avril 1998.*

#### **Les agendas 21 locaux : « penser globalement, agir localement »**

« (...) Dans chaque pays, la plupart des collectivités locales devront avoir entrepris un processus de consultation auprès de leurs populations et être parvenues à un consensus en ce qui concerne un Agenda 21 local pour la collectivité. (...) Grâce à la consultation et à la réalisation d'un consensus, les collectivités locales pourront obtenir auprès des citoyens, des organismes locaux municipaux, communaux, des entreprises commerciales et industrielles, les informations nécessaires à la formulation des stratégies les mieux adaptées. Ce processus de consultation augmenterait la prise de conscience par les ménages des problèmes de développement durable. Les programmes, règles, lois et règlements édictés par les collectivités locales pour parvenir aux objectifs de l'Agenda 21 seraient évalués et amendés sur la base des programmes locaux adoptés. Des stratégies pourraient également être utilisées pour obtenir un financement local, régional et international. »

Source : CNUED (1992) « Agenda 21 », chapitre 28.

L'agenda 21 des Nations Unies est un document particulièrement dense, résultant des recherches de la CNUED (Conférence des Nations Unies pour le Développement). Il fut adopté en juin 1992 par 173 Nations réunies à Rio de Janeiro et comporte 40 chapitres couvrant quatre domaines essentiels :

- dimensions sociales et économiques,
- conservation et gestion des ressources,
- renforcer le rôle des principaux secteurs de la société
- mise en œuvre.

**L'application locale** et concrète des principes édictés au niveau international dans l'Agenda 21 des Nations Unies est prévue au chapitre 28 de celui-ci et a été appelé « **Agenda 21 local** ».

C'est la dimension globale du concept de développement durable qui est mise en avant : il est reconnu que **la planète Terre est un tout cohérent**, et qu'une véritable ambition internationale de développement durable ne peut s'envisager que si les entités formant ce tout, chacune à leur niveau, agissent dans ce sens.

Autrement dit, une véritable ambition de développement durable n'est possible au niveau international que si elle est traduite par des **actions concrètes** au niveau des échelons inférieurs qui forment ce tout : **nations, collectivités locales, groupes et enfin individus**. Cette idée simple est bien résumée par une formule désormais célèbre : « **Penser globalement – Agir localement** ».

Dans ce contexte, les **collectivités locales** jouent un rôle clé. Elles sont un **acteur primordial du développement durable**. Interlocuteur privilégié entre l'Etat, les Régions et les citoyens, c'est à leur niveau territorial que les idées et les orientations internationales peuvent se transformer en actions concrètes.

Ce sont donc en grande partie des collectivités locales (en général les territoires) qui, au travers de la programmation de leurs actions, feront ou non la réussite du projet international de développement durable.

Convaincus de cette réalité, nombre de décideurs locaux, en Europe et ailleurs, se sont déjà engagés dans une démarche d'Agenda 21 local. L'étude de nombreux cas européens permet aujourd'hui de conseiller ceux qui aimeraient à leur tour initier une telle démarche.

**L'Agenda 21 local** est le processus par lequel les collectivités locales et territoires (élus et techniciens) travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté (citoyens, associations, groupes divers...) pour élaborer un **plan d'action concrètes** visant au **développement durable** de leur territoire.

Le développement durable est donc la **raison d'être** d'un Agenda 21 local (c'est à dire sa finalité).

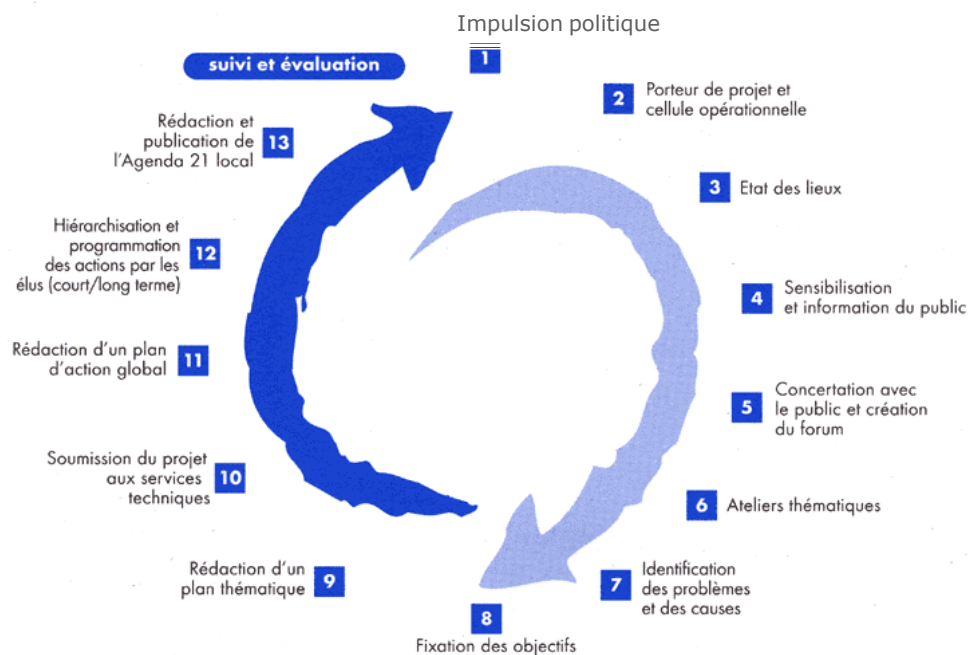
### **L'Agenda 21 local : le document**

L'Agenda 21 local est un processus qui engage une collectivité (plus généralement un territoire) et la conduit à la **rédaction d'un plan d'actions concrètes** (avec un budget, un calendrier, etc.), dont l'objectif est le développement durable de son territoire. L'« Agenda 21 local de... » est un document (élaboré en concertation avec la population) qui se compose des éléments suivants :

- une **stratégie politique**, à l'origine de la décision prise par la collectivité ; elle est présentée en introduction de l'Agenda 21 local ,
- un **état des lieux** ; qui vise à établir un diagnostic global (points forts, points faibles) de la collectivité et présente les éléments de la problématique locale en terme de développement durable,
- une série d'**objectifs** et de sous-objectifs ; qui permettent de se représenter un scénario de développement durable,
- un **plan d'actions** concrètes et de propositions, établi de façon à répondre aux objectifs de développement durable, fixés à court, moyen ou long terme

enfin, une série d'indicateurs et de moyens d'évaluation : en effet la publication de l'Agenda 21 n'est pas une finalité. Les structures de bonne gouvernance mises en place pour la conception initiale de l'Agenda 21 ont vocation à devenir pérennes afin d'assurer **le suivi de la démarche, son évaluation et son recadrage** dans le temps. Le texte initial de l'Agenda 21 local doit lui-même contenir des indications sur les conditions de son évaluation (indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des actions en fonction des objectifs fixés).

La méthode employée est résumée par le graphique suivant (chronologie d'action)



**Suivi et évaluation dans le processus d'Agenda 21 local**  
 Exemple de processus itératif : le suivi et l'évaluation permettent de «boucler la boucle», et de relancer le programme...

## 2. Le lien à la coopération décentralisée

### 2.1. Quelques exemples

Comme nous l'avons largement détaillé dans le préambule de ce document, la solidarité internationale est un thème à intégrer dans les agendas 21 locaux, en relation avec les enjeux globaux, et par le principe d'équité entre les peuples et les générations.

Certaines collectivités (en proportion faible) ont donc intégré cet aspect dans leur Agenda 21 local, que ce soit en France ou dans d'autres pays d'Europe. Dans cette stratégie globale, on retrouve plusieurs type d'actions : le soutien au commerce équitable, au commerce éthique, à des associations de solidarité, l'éducation au développement ou la coopération décentralisée.

D'une manière générale, comme il a été précisé plus haut, un état des lieux préalable permet d'établir un diagnostic sur toutes les actions menées par la collectivité en matière de développement durable. Ensuite une structure de concertation se forme et les forums citoyens permettent de recueillir les suggestions de la société civile à partir de l'état des lieux. Ces suggestions sont triées et regroupées pour proposer des actions concrètes.

### **Plymouth (Royaume-Uni)**

*Suggestion* : Rendre nos échanges commerciaux et notre mode de consommation plus éthique.

*Enjeu global* : Il y a une inquiétude croissante en Occident au sujet de l'impact du système d'échanges global sur les hommes et l'environnement dans les pays en développement. Souvent les cours du marché mondial font que les producteurs n'obtiennent pas de prix équitables ou que les travailleurs n'ont pas un revenu suffisant pour répondre à leurs besoins essentiels. De plus les produits participent à la dégradation locale de l'environnement et de la santé des habitants, par exemple avec l'emploi excessif de pesticides.

*Ce que l'on peut faire localement* : soutenir le Commerce Equitable qui garantit une juste rétribution aux producteurs et la protection de l'environnement ; coopérer avec le « Forestry Stewardship Council » qui certifie le bois de construction produit de manière durable ; soutenir l'Initiative pour le Commerce Ethique qui promeut des conditions de travail décentes pour les travailleurs du Tiers-Monde ; développer les achats verts.

*Contact* : Jackie Young, Environmental protection, Plymouth (UK)

[jackie.young@plymouth.gov.uk](mailto:jackie.young@plymouth.gov.uk)

### **Hamm (Allemagne), Agenda 21 de 1997**

« Il est évident que des initiatives isolées ne peuvent pas résoudre les problèmes de la planète. On pense par exemple aux thèmes suivants : pauvreté, éradication de maladies, démilitarisation, changements climatiques, dégradation de la couche d'ozone, désertification, pollution de l'air, déforestation, pollution des sols et des eaux, expansion incontrôlée du tourisme... Les inégalités dans le monde sont un thème central de l'Agenda 21. Pour une commune il est difficile de prendre part à la résolution de ces problèmes. Néanmoins la ville, ses fonctionnaires, ses églises et ses habitants peuvent s'engager dans des projets.

Exemples en projet ou déjà réalisés :

- Partenariat avec des collectivités du Sud
- Promotion du commerce équitable de la banane
- Energie éolienne au Pérou
- Soutien aux peuples indigènes

Projet d'écoles alimentées en énergie solaire à Cuba. »

*Contact* : Thomas Doert, Modellprojekt "Ökologische Stadt der Zukunft", Hamm

[doert@stadt.hamm.de](mailto:doert@stadt.hamm.de)

### **Echirolles (France), suggestions des forums citoyens**

Renforcer et développer les actions de coopération internationale par le développement durable

#### **1. Intégrer les principes du développement durable aux actions de coopération décentralisée portées par la ville**

- Favoriser la participation des acteurs concernés et l'échange dans les actions de coopération décentralisée portées par la ville :

- Favoriser les échanges de savoir-faire et de savoirs
- Former les acteurs locaux
- Associer plus largement les agents communaux et la population aux actions menées avec Honhoué (Bénin)
- Développer des comités de gestion communautaires locaux pour assurer la continuité et la transparence des actions mises en œuvre

- ***Intégrer la prise en compte de l'environnement (préservation et valorisation des ressources naturelles) dans les actions de coopération décentralisée.***

- *Evaluer, mesurer en continu les résultats des actions de coopération décentralisée mises en œuvre.*

- **Favoriser le développement d'actions locales sur le long terme :**

- Privilégier les actions qui favorisent le maintien des populations dans leur lieu habituel de vie.
- Développer et pérenniser les actions génératrices de revenus locaux.

## **2. Inciter et soutenir des projets de coopération décentralisée qui intègrent les principes de développement durable**

- Valoriser les actions de coopération décentralisées portées par la ville d'Echirolles :

- Pour sensibiliser les acteurs de la ville et susciter la participation et l'émergence de nouvelles actions de coopération décentralisée.

- Favoriser les échanges d'expériences sur la coopération décentralisée entre les associations, les villes impliquées, etc.

- *Inciter les villes jumelées avec Echirolles à mettre en place des projets de coopération qui intègrent le développement durable.*

**Contact : Valérie Vacchiani, service Environnement (Echirolles), tél : 04-76-20-64-47**

### **2.2. Bilan de l'enquête**

Durant cette étude une enquête a été menée auprès de collectivités françaises afin de rechercher des expériences de coopération intéressantes et d'estimer quels pouvaient être les freins à l'intégration du développement durable dans la coopération décentralisée (voir contenu en annexe 7).

Cette enquête a été diffusée au sein du Club des Villes et Territoires Durables créé par Rhônealpenergie-Environnement dans la région, par la liste du Comité Agenda 21 du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et par le réseau d'information francophone sur le développement durable « Mediaterra ».

Y ont répondu Bouguenais (Loire-Atlantique), Angers (Maine et Loire), Echirolles (Isère), Romans-sur-Isère (Drôme), Saint-Etienne Métropole (Loire), Communauté Urbaine de Lille Métropole (Nord), Communauté d'Agglomération de Poitiers (Vienne), Communauté de Communes de Montrevel-en-Bresse (Ain), Communauté d'Agglomérations de Grenoble Alpes Métropole (Isère), Communauté Urbaine de Lyon (Rhône), Annemasse (Haute-Savoie), Syndicat d'Agglomération Nouvelle de Sénart (Seine et Marne), Communauté de Communes de l'Autunois (Saône et Loire), Saint-Pierre (Guadeloupe), Parc Naturel Régional du Pilat (Loire), Vienne (Isère), Conseil Régional d'Ile de France, La Tronche (Isère), Aix-les-Bains (Savoie), Lille (Nord).

Ce questionnaire s'est accompagné d'entrevues pour certaines des collectivités.

Ces collectivités sont toutes impliquées dans un agenda 21 local (sauf Sénart : projet d'agglomération), et mènent une politique de coopération décentralisée (sauf Grenoble, Saint-Etienne et Annemasse : en projet).

**Les domaines d'action sont nombreux :**

Education, Artisanat, Agriculture, Renforcement des services municipaux, Patrimoine, Tourisme, Culture, Accès à l'eau, Santé, Energie, Economie locale, Transports collectifs, Urbanisme, Assainissement, Planification, Gestion des déchets.

**Les partenaires en France :**

- Associations créées localement pour la coopération décentralisée
- Cités Unies France, fédération Mondiale des Cités Unies
- Eaux et Forêts
- ONG (Médecins du monde)
- Universités, Ecoles supérieures
- Ministère des Affaires Etrangères

**Les partenaires à l'étranger :**

- Collectivités locales partenaires
- Associations locales
- Entreprises
- Ecoles
- Volontaires Associatifs

Il s'agit le plus souvent de politiques de coopération continues, nées entre la fin des années 80 et le début des années 90.

**Budget :** souvent mal défini car on distingue le soutien aux Organisations de Solidarité Internationale, les sommes directement employées aux actions sur place, etc... Le montant est parfois défini selon un montant par habitant (par exemple la CC de Montrevel en Bresse attribue 2,30 euros par habitant) ou un pourcentage fixe. En montant relatif, ces collectivités attribuent entre 0,035 % (Grand Lyon) et 2 % (Montrevel-en-Bresse).

**Raisons de l'implication dans la coopération décentralisée :**

Les facteurs principalement cités sont la volonté d'une action solidaire, la conviction de l'efficacité de l'action locale, les liens d'amitié avec un partenaire du Sud et la dynamisation du tissu social. Donc à priori, il n'y a **pas de recherche de cohérence avec le projet de développement durable** mené localement.

**Acteurs :**

Les porteurs de projets sont le plus souvent les services de coopération décentralisée ou des relations internationales, et jamais les porteurs du développement durable (sauf à Saint-Etienne Métropole, en projet). Dans des collectivités de petite taille, c'est parfois un élu ou un chargé de mission (y consacrant une partie de son temps) qui mène les projets. Les services techniques sont souvent impliqués.

D'une manière générale ces acteurs déclarent être sensibilisés au développement durable de par la démarche globale de leur collectivité ; **ils estiment aussi avoir déjà une approche intégrée.**

Mais en réalité dans de nombreux cas, la collectivité considère que la coopération décentralisée représente en soi du développement durable, par le principe de solidarité entre les peuples... On se heurte donc à un problème de définition et de compréhension du concept.

Le problème majeur soulevé est celui du manque de communication entre le responsable « développement durable » de la collectivité et le responsable « coopération décentralisée ». Même si l'agenda 21 a pour ambition la sensibilisation de tous les services, celui de la coopération reste traditionnellement assez isolé, du fait du caractère particulier de son action (action en dehors du territoire, ne bénéficiant pas souvent directement aux citoyens du territoire, et qui plus est fortement connotée affectivement, ce qui tend ses responsables à agir en « autarcie »). Parfois des oppositions politiques viennent en outre s'ajouter à ce phénomène.

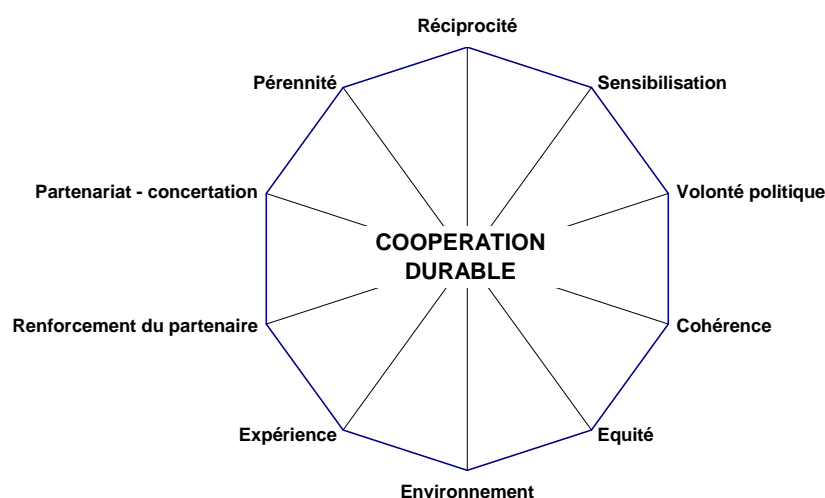
La quasi totalité de ces collectivités a intégré la coopération décentralisée dans son agenda 21 local. Leurs programmes de coopération sont largement antérieurs à cette démarche, ce qui fait que la coopération y a souvent été intégrée sans nouvelle réflexion (la solidarité internationale constituant pour eux du développement durable).

3 cas sont cependant intéressants : à Romans et Echirolles les forums citoyens ont discuté du sujet et fait des propositions concrètes concernant la coopération décentralisée, de manière à la faire évoluer. A Saint-Etienne Métropole il n'existe pas encore d'action de coopération décentralisée, mais celle-ci est en projet grâce à l'arrivée de l'agenda 21 local. Cette situation permet de commencer des programmes réfléchis et motivés, détachés de la tradition très personnalisée des jumelages (même si le côté humain de l'échange ne sera pas oublié) et des liens qui peuvent être devenus routiniers.

Certains considèrent aussi qu'il faut prioritairement satisfaire les besoins essentiels des populations bénéficiaires, les problèmes environnementaux constituant une sorte de luxe réservé aux pays du Nord.

### 2.3. *Recommandations méthodologiques*

Le schéma suivant rappelle les principes et les conditions de réussite de la coopération durable tels que nous les avons énoncés dans le chapitre 3.



Nous avons aussi vu par l'enquête les problèmes majeurs qui s'opposent à l'intégration du développement durable dans la coopération décentralisée, et ce même au sein de collectivités engagées dans un processus d'Agenda 21. Ils peuvent être résumés ainsi :

- **La collectivité croit souvent à tort qu'elle est porteuse de développement durable dans sa coopération décentralisée.**
- **La coopération décentralisée n'est pas toujours remise en question.**
- **Le discours justifiant la solidarité internationale ne rentre pas systématiquement dans la stratégie locale de développement durable.**
- **Les moyens financiers octroyés sont en général relativement faibles.**

A partir de l'analyse de ces freins et des conditions de réussite d'un projet de coopération décentralisée durable, on peut définir les étapes importantes nécessaires à la réussite de cette démarche.

### **1. Une impulsion politique**

Nous avons souligné dans le chapitre 3 la nécessité d'une volonté politique forte pour impulser une démarche de coopération durable. Cette motivation est indispensable pour parvenir à mobiliser l'ensemble des services, ainsi que tous les partenaires et les financements ; le discours doit aussi être cohérent et inscrit dans une démarche globale pour convaincre et associer les citoyens.

Cette motivation doit évidemment s'accompagner de moyens financiers accrus : on a évidemment constaté la petitesse relative des moyens attribués à la coopération décentralisée, que l'on peut expliquer par le manque d'intérêt des collectivités à ce sujet ainsi que par la propension qu'elles ont à ne pas assumer cet aspect de leur action (comme nous l'avons vu plus tôt). Il serait réaliste et crédible que les collectivités attribuent **0,7% de leur budget à la solidarité internationale**, de manière à s'aligner sur l'objectif énoncé à Johannesburg (précisant que les pays riches doivent consacrer 0,7% de leur PIB à l'Aide Publique au Développement ; la France se situe environ à 0,3% aujourd'hui). Certaines villes comme Romans-sur-Isère (Drôme) ou Lausanne (Suisse) remplissent déjà ces conditions.

### **2. Provoquer la rencontre**

Lors de l'enquête, il a été mis en évidence le manque de contact entre les responsables coopération décentralisée et développement durable, qu'ils soient élus ou techniciens. Il apparaît donc important de provoquer la rencontre entre ces personnes, pour qu'elles puissent échanger sur le thème. Ainsi cela permet de s'interroger sur les motivations et les enjeux de la politique, et de rechercher une cohérence dans la stratégie de développement durable en décloisonnant la coopération.

### **3. Sensibiliser les acteurs**

Le développement durable étant une discipline transversale, la totalité des services doit être sensibilisé, comme nous l'avons précisé plus haut avec la nécessité de rencontre entre les responsables. Mais pour être convaincus, les acteurs de la coopération doivent recevoir l'information de plusieurs sources : en plus des sources internes, on peut envisager des formations ou sensibilisations externes par les agences régionales de l'énergie et de l'environnement, des associations de sensibilisation au développement durable ou d'éducation à l'environnement, ou bien la rencontre avec des porteurs de projets innovants dans le domaine dans le cadre d'un travail en réseau.

#### 4. Diagnostiquer l'action de coopération

Nous avons vu que le processus de mise en place des Agendas 21 comprend une phase de diagnostic qui évalue les actions d'une collectivité en faveur du développement durable de son territoire. Il est indispensable que la coopération soit comprise dans ce diagnostic de manière critique : car ceux pour qui la coopération constitue en soi du développement durable l'ont intégré dans l'Agenda 21 sans remise en cause. Le contenu précis des programmes doit être examiné, au même titre que les autres politiques du territoire. En effet, il ne suffit pas de traiter le thème de la gestion des déchets ou de la maîtrise de l'urbanisation pour avoir une approche de développement durable.

#### 5. Une identification réfléchie des actions

Il a beaucoup été reproché aux acteurs de la coopération (collectivités locales, ONG) dans les années 80 d'imposer leurs propres projets chez leur partenaire, et qui finalement ne correspondait pas à un réel besoin de la population. Certains mêmes aggravaient la situation locale, en déstabilisant l'économie locale par des dons (politique « du container ») ou en créant dissensions et luttes de pouvoir dans les communautés.

Cette politique, ajoutée au passé colonialiste et à la logique d'assistanat dans certains cas, a parfois induit de mauvaises relations entre partenaires de la coopération décentralisée.

Aujourd'hui les collectivités françaises s'attachent à ce que leurs actions répondent à une réelle demande de leur partenaire et à un réel besoin. Mais le bénéficiaire, pris dans ses préoccupations quotidiennes, a besoin d'un certain recul pour définir les actions à mettre en œuvre.

C'est dans cette phase de définition que se trouve **le point-charnière de la démarche de développement durable**. Il s'agit d'établir tout d'abord avec le partenaire un état des lieux précis de la situation **avec un diagnostic approfondi**. Un point de vue global peut ainsi être construit, qui permettra de **remonter la chaîne de causalité**. Selon Alain Tidière (CORAIL), *« il convient de travailler en boucle, pour que les bénéficiaires s'approprient en permanence les conclusions tirées de leurs propres propos. »* La demande du partenaire, qui n'a peut être pas la culture du développement durable, ainsi reformulée, doit aboutir à un programme **remontant le plus en amont possible de la problématique posée, intégrant tous les facteurs économiques, sociaux et environnementaux**. Le but poursuivi n'est donc pas la simple satisfaction des besoins immédiats, mais l'amélioration des conditions de vie en prenant en compte les nécessités à long terme. Les plans d'actions n'arrivent **qu'après l'identification précise des problèmes et la fixation d'objectifs**.

C'est pourquoi il est nécessaire que **le partenaire s'approprie les enjeux du développement durable**, et pour cela qu'il voit un intérêt direct à s'y investir (par exemple que la qualité de l'eau est importante pour maintenir l'attractivité touristique d'une région, d'où la nécessité de la protection de la ressource et de l'épuration).

## 6. Evaluation et suivi

La procédure d'évaluation et de suivi doit être mise en place dès le départ : lors du diagnostic il est indispensable de déterminer des **indicateurs** pertinents qui serviront de référence, qui permettront de fixer les objectifs et de voir si ils sont atteints par la suite. Il est important que ces indicateurs soient clairs, facilement mesurables et compréhensibles, mais aussi qu'ils permettent de juger la situation de manière globale : environnement, social, économie.

L'évaluation est un processus continu, d'autant que la pérennité implique un processus d'une durée non limitée dans le temps. En se dégageant de l'approche par projet, on doit arriver à un mode d'action cyclique, en visant l'amélioration continue (démarche qualité). L'évaluation doit porter sur la réalisation des objectifs, grâce aux indicateurs mis en place, mais aussi sur la manière de procéder.

Ainsi on pourra connaître les impacts (notamment environnementaux) à long terme des programmes de coopération, juger l'efficacité du mode de fonctionnement des différents acteurs et corriger si besoin l'action. Ce processus est comparable à celui du suivi des agendas 21 locaux.

L'évaluation doit, comme les autres phases, être opérée de manière participative :

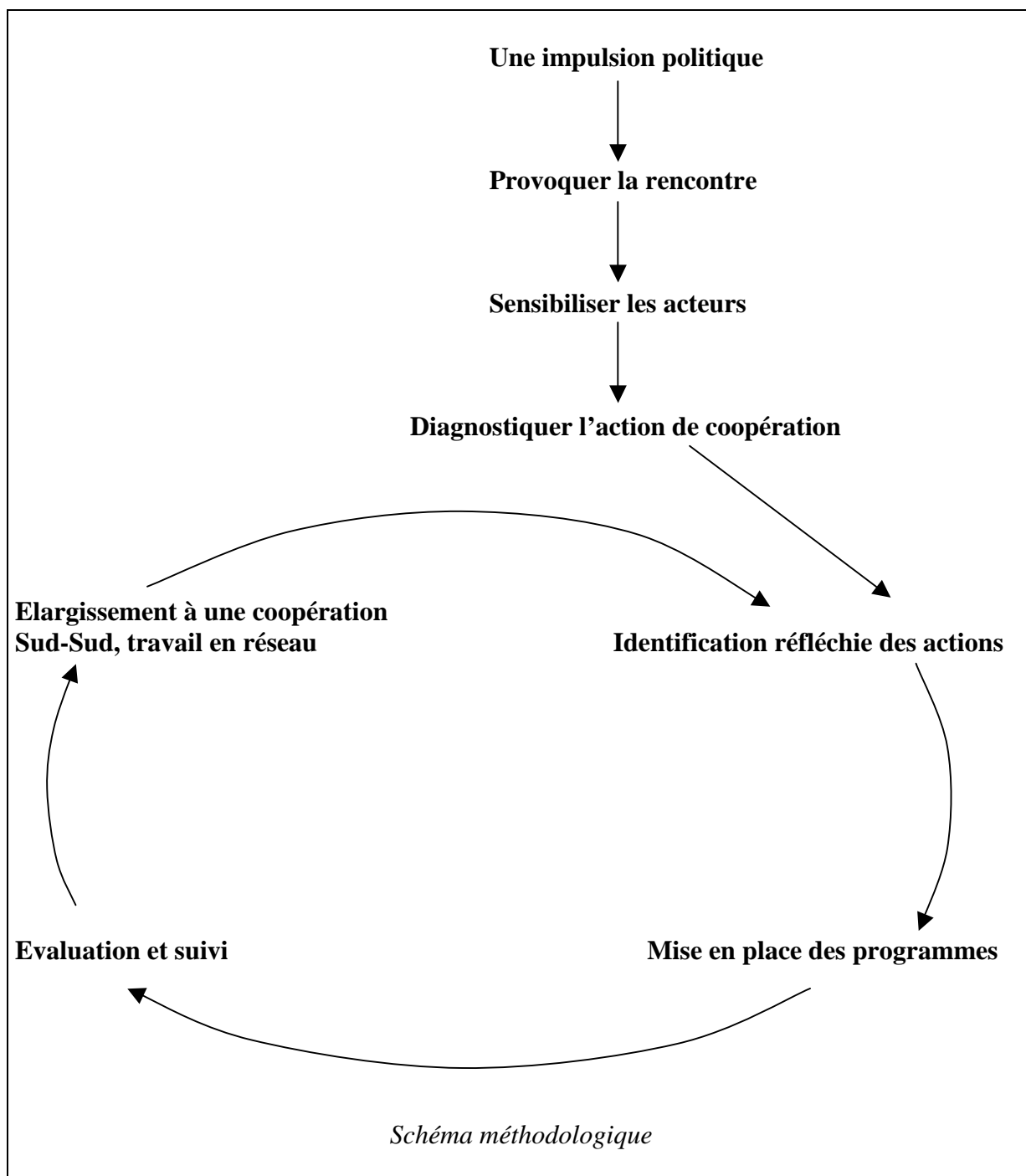
- plus les responsables de l'évaluation sont nombreux et divers, plus l'évaluation sera pertinente
- plus les partenaires participent à l'évaluation, plus ils pourront agir pour améliorer le processus
- chaque partenaire pourra comprendre le point de vue des autres
- les compétences de chacun sont renforcées, ce qui est excellent pour l'appropriation locale du programme

## 7. L'élargissement à une coopération Sud-Sud, le travail en réseau

La coopération décentralisée Nord-Sud présente encore souvent le désavantage, comme nous l'avons vu à multiples reprises, d'induire une relation déséquilibrée du fait des différences de moyens financiers et, même si les acteurs français ne le cherchent pas et s'en défendent, de diffuser le modèle occidental. De même des complexes d'infériorité ou de supériorité jaillissent parfois dans ces relations.

C'est pourquoi l'élargissement à une coopération Sud-Sud (dans une approche de développement durable) permet aux acteurs de se détacher de l'apport du Nord, de valoriser leur travail et surtout de **s'approprier le développement durable**. C'est certainement à terme un enjeu important de la démarche dont il est question dans cette étude, puisque finalement l'utopie de la solidarité internationale serait de ne plus exister : on vise l'équité entre les peuples. Si la collectivité du Sud devient elle-même **porteuse du message et de la démarche**, un objectif important aura été atteint.

Le travail en réseau constitue ainsi une piste intéressante de coopération Nord-Sud. Cette approche permet plus une réflexion commune sur des problématiques données que des projets d'investissement ou d'infrastructures. C'est aussi un moyen de diffusion et de partage de bonnes pratiques de développement durable, entraînant une réciprocité bien plus importante dans une logique « gagnant-gagnant ». Cet aspect est développé dans le chapitre 3 à travers l'exemple du projet de réhabilitation de l'habitat à Cuba et son extension au Brésil via le programme européen Urb-AL.



#### **2.4. Champs d'action et thématiques leviers**

Ces champs d'action sont fréquemment traités dans les agendas 21 locaux. Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle constitue des suggestions d'actions qui ont été rarement investies dans la coopération décentralisée, et qui peuvent être intégrées dans les programmes.

## **1. Efficacité économique et environnement**

Afin de lutter contre l'épuisement des ressources naturelles et de limiter la quantité de déchets et de rejets polluants, on s'attache à promouvoir d'autres modes de production et de consommation.

### ○ Production industrielle et consommation

- Transferts d'éco-technologies vers les services publics et les entreprises privées
- Incitations à la réduction des quantités de déchets
- Promotion des produits verts
- Commerce équitable
- Sensibilisation des citoyens sur les enjeux de leur consommation
- Evaluations environnementales d'implantations d'activités économiques
- Renforcement de la législation environnementale dans les entreprises

### ○ Tourisme

- Développement d'un tourisme respectueux de l'environnement et bénéfique pour la population locale

### ○ Habitat - Urbanisme

- Augmentation de l'efficacité énergétique des logements
- Promotion de l'utilisation de matériaux locaux et des constructions faiblement impactantes pour l'environnement (cf. projet à Cuba et en Guinée)
- Etablissement des projets d'urbanisme intégrant la mixité sociale et fonctionnelle du territoire
- Elaboration d'une gestion intégrée des déchets et des déplacements dans les aménagements
- Création d'une instance de concertation citoyenne pour les choix d'urbanisme
- Intégration des facteurs environnementaux dans tout projet de construction

○ Transports: il s'agit d'un thème dont l'enjeu est majeur étant donné sa participation à l'augmentation de l'effet de serre

- Réalisation d'un plan de déplacements urbains
- Renforcement de l'offre de transports en commun
- Développement de transports plus propres
- Promotion des modes de transport doux (cf. projet à Abidjan)

## **2. Equité sociale et environnement**

### ○ Education, information

- Programmes d'éducation à l'environnement en milieu scolaire
- Mise en place de moyens de communication sur le développement durable

### ○ Aide sociale

- Emplois sociaux verts
- Amélioration du cadre de vie des zones en difficulté

### ○ Intégration du développement durable dans les institutions

- Verdissement des services municipaux

- Mise en place d'un Agenda 21 (en projet à Saint-Louis du Sénégal en partenariat avec la Région Nord-Pas de Calais)
- Formation au développement durable des services

### **3. Conservation et gestion des ressources**

#### ○ Eau

- Intégration du traitement des eaux usées industrielles, urbaines ou agricoles dans tout projet hydraulique
- Tarification équitable
- Mise en place de zones de protection de la ressource
- Sensibilisation à la réduction des consommations d'eau
- Valorisation des boues d'épuration
- Participation citoyenne à la gestion du service public

#### ○ Air

- Mise en place d'un plan de réduction d'émissions de gaz à effet de serre
- Sensibilisation et information du public (cf. projet à Abidjan, lien entre pollution atmosphérique et maladies respiratoires)
- Programmes sur l'urbanisme et les transports visant à réduire l'impact des transports sur l'environnement

#### ○ Espaces naturels

- Lutte contre la déforestation
- Lutte contre la désertification

#### ○ Agriculture

- Promotion de l'agriculture biologique (cf. annexe 6)
- Mise en place de politiques agricoles économes en eau
- Raccourcissement des chaînes de distribution
- Développement de filières agricoles éco-responsables

#### ○ Santé

- Maîtrise et diminution des risques industriels
- Lutte contre la pollution atmosphérique (cf. transports et air)
- Sensibilisation sur les liens santé-environnement
- Assainissement, contrôle de la qualité de l'eau

#### ○ Energie

- Développement d'énergies renouvelables
- Programme de réduction des consommations énergétiques
- Amélioration de l'efficacité énergétique
- Valorisation des énergies locales

#### ○ Déchets

- Programmes de limitation de la quantité des déchets
- Mise en place de filières de tri et de valorisation des ordures ménagères, DIB, DIS,...
- Amélioration des centres de stockage et de l'épuration des fumées d'incinération d'ordures ménagères.

○ Risques

- Limitation des risques industriels
- Elaboration de plans de secours
- Aménagements en zone inondable
- Etudes préalables à l'implantation d'activités à risque

#### **4. Concertation**

Ce champ d'action est transversal. Il est nécessaire à toute action d'une collectivité, mais il peut faire l'objet d'actions spécifiques dans le but de son bon fonctionnement.

- Mise en place de structures de participation citoyenne (cf. exemple de démocratie participative au Brésil en annexe 5)
- Création d'instances de concertation avec les partenaires de la collectivité

## CONCLUSION GENERALE

A l'heure actuelle, la coopération décentralisée en France et en Rhône-Alpes est encore très loin d'intégrer la notion de développement durable. Les héritages lourds du passé « caritatif » et de l'assistance pèsent fort sur les politiques de solidarité internationale des collectivités territoriales, malgré leur bonne volonté et leurs intentions de bien faire.

Une remise en question des pratiques est réellement nécessaire, autant pour s'interroger sur les motivations que communiquer auprès des citoyens et lancer de nouvelles dynamiques en matière d'environnement.

Les Agendas 21 locaux semblent être la porte d'entrée privilégiée pour cette démarche, car ce processus entraîne une évaluation et une remise en question des actions d'une collectivité au regard du développement durable, amène une compétence et une expérience spécifiques qu'elle peut valoriser dans sa relation avec le partenaire du Sud et permet de se situer dans une stratégie globale qui justifie mieux l'action solidaire.

Pour lancer cette dynamique, il apparaît important d'effectuer un travail d'information et de sensibilisation auprès des responsables concernés. En effet il a été mis évidence un problème de définition et de connaissance du développement durable. Certes sa définition n'est pas consensuelle (ici nous avons évoqué la vision propre de Rhônalpénergie-Environnement), mais l'expression en elle-même importe peu, tant que les principes et les nécessités que nous avons évoqués ici sont intégrés.

L'enjeu est plus important qu'il n'en a l'air : il s'agit de cesser d'exporter nos modèles de production et de consommation dans les pays du Sud dont la croissance démographique engendra dans les décennies à venir une très forte pression sur l'environnement, tout en nous enrichissant des bonnes pratiques des partenaires dans une logique « gagnant-gagnant ». Gageons donc que cette nouvelle approche de la coopération se généralise !