

COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET DÉVELOPPEMENT URBAIN

L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Contact :

Jérôme DUPLAN

*Chargé de mission à la communication auprès du Délégué
pour l'action extérieure des collectivités locales*

jerome.duplan@diplomatie.gouv.fr

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Création / Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : GRET
© Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007
ISBN : 978-2-11-096717-6
ISSN : 1160-3372

Sommaire

	Remerciements	4
	Avant-propos	7
	Tendances	11
	1 - Un objet parfois ambigu	13
	2 - Cinq dynamiques contextuelles déterminantes	18
	3 - Des évolutions très significatives	23
	Enjeux	29
	1 - Les logiques dominantes à l'œuvre dans les stratégies locales	31
	2 - Des préoccupations communes	37
	Orientations stratégiques	41
	1 - Renforcer et promouvoir la spécificité de la coopération décentralisée et remettre en cause la conception administrative du "développement urbain"	44
	2 - Redéfinir les relations entre la coopération décentralisée pour le développement local urbain et les cadres stratégiques de l'État	48
	3 - Approfondir le positionnement de l'État, dans une dynamique nouvelle entre coopération décentralisée et coopération bilatérale	54

Avertissement et remerciements

Cette étude a été réalisée par ACT Consultants et le Groupe de recherches et d'échanges techno-logiques (GRET) suite à une commande de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales du ministère des Affaires étrangères et européennes. Elle n'engage pas le ministère des Affaires étrangères et européennes mais a été un des éléments de réflexion qui a conduit la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales à privilégier l'appui institutionnel et le développement urbain durable dans les thématiques prioritaires pour le cofinancement de la coopération décentralisée.

Nous remercions les élus et les responsables de services ou missions de coopération décentralisée de collectivités locales françaises et étrangères, les représentants d'associations d'élus, de collectivités locales et de professionnels, d'organismes et d'institutions français et étrangers, et les experts qui ont participé à cette étude dans le cadre de nombreux entretiens et de réunions de travail et par les informations qu'ils nous ont fournies.

Nous espérons qu'ils trouveront dans ces réflexions et pistes de travail l'écho de leurs préoccupations, ainsi qu'un support de réflexion et de travail utile à réunir l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée.

Les auteurs

Patrice NOISETTE

Patrice NOISETTE est socio-économiste et urbaniste. Consultant et associé de ACT Consultants, où il intervient dans les domaines du développement stratégique des territoires, de la coopération entre les collectivités locales et de l'urbanisme, il assure également des enseignements en formation continue à l'ESSEC, notamment sur les collectivités locales (Courriel : patrice.noisette@act-consultants.fr).

Virginie RACHMUEHL

Virginie RACHMUEHL est sociologue-urbaniste, responsable de programmes de développement social urbain au GRET, association professionnelle de solidarité et de coopération internationale, où elle mène des missions d'expertise et des projets dans les domaines du développement local et du renforcement de capacités auprès de collectivités locales, d'acteurs associatifs et d'économie solidaire (Courriel : rachmuhl@gret.org).

Avec la collaboration d'Emilie Barrau, Chargée de mission au GRET, Pôle Développement institutionnel, Acteurs, Territoire.

Avant-propos

“Les Nations Unies n'ont longtemps connu que les gouvernements. Mais maintenant nous savons que la paix et la prospérité ne peuvent pas devenir réalité sans des partenariats impliquant des gouvernements locaux, les organisations internationales, le monde économique et la société civile ; dans le monde d'aujourd'hui nous dépendons les uns des autres.”

Koffi ANNAN

Cette étude participe de la réflexion du ministère des Affaires étrangères et européennes sur l'évolution de l'offre en coopération des collectivités locales françaises et sur ses potentiels à développer et à valoriser auprès des collectivités locales elles-mêmes, des acteurs français de l'aide publique au développement (APD) et des autres acteurs internationaux.

Elle se situe dans un triple cadre :

- le mouvement de décentralisation des États promu par les bailleurs internationaux et les grandes organisations internationales ;
- l'émergence des collectivités locales comme acteurs internationaux, notamment auprès de l'ONU, et le développement de leurs institutions représentatives ;
- la réforme de l'aide française au développement, qui recompose les partenariats existants en France et vise une plus grande ouverture vers d'autres acteurs internationaux.

Ses résultats doivent éclairer la réflexion stratégique du ministère sur le rôle et la spécificité de la coopération décentralisée dans l'aide au développement français et international en matière de développement urbain, et sur le rôle respectif et les relations mutuelles des différents acteurs nationaux pour renforcer cette coopération.

La méthode générale retenue est la suivante :

- recueil et analyse de données quantitatives existantes (données et évaluation du ministère, base de données de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), principales enquêtes récentes) ;
- analyse documentaire : textes-cadres sur la coopération décentralisée et la réforme de la coopération française, principales études sur nos sujets et connexes, documents des associations et réseaux de collectivités et des institutions rencontrés, documents internationaux sur la coopération décentralisée et sur le rôle des collectivités locales à l'échelle internationale ;
- entretiens, essentiellement auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités locales françaises (Villes de tailles et de localisations diverses, EPCI, départements, régions) et étrangères, mais aussi auprès d'institutions et d'experts ;
- méthode itérative d'analyse : construction d'hypothèses à partir des premiers matériaux, critique et reformulation au fur et à mesure de la progression de l'étude (les entretiens ont été en partie ordonnés en fonction de cette méthode).

Un rapport intermédiaire a été discuté par deux groupes de travail :

- un groupe d'experts d'ACT et du GRET ou proches de ces organismes ;
- un groupe de représentants de collectivités territoriales, auquel ont participé également notre maître d'ouvrage et un représentant de la Banque Mondiale¹.

1) Les participants intervenaient intuitu personae et non pas en qualité de représentants officiels.

La coopération décentralisée fait l'objet de multiples réflexions et d'études depuis quelques années, à l'initiative du ministère, d'institutions ou des associations des collectivités locales. Colloques et assises se multiplient ; l'échange d'expériences tient dans ces instances une place croissante. La CNCD a parmi ses missions de développer une base de données et d'expériences.

Ces matériaux nous ont permis de vérifier que l'observation de la situation, de ses grandes évolutions, des principales difficultés pratiques rencontrées et des réponses techniques qu'elles appellent fait l'objet d'un assez large consensus, les divergences portant plus sur certaines interprétations. Mais cela ne signifie pas que ces réflexions –et donc ce consensus- couvrent l'ensemble des problématiques.

Nous avons donc rapidement proposé au maître d'ouvrage de faire plus porter nos efforts sur les perspectives spécifiques de notre travail, et sur ce qu'il pouvait apporter de complémentaire à ces acquis. D'où le choix de la méthode itérative évoquée plus haut : nous avons organisé une confrontation continue entre d'une part la construction et l'affinement d'hypothèses – débattues à plusieurs reprises avec le maître d'ouvrage – et d'autre part les informations et réflexions apportées par nos investigations et entretiens.

Dans ce processus, trois problématiques ont assez vite émergé et ont joué un rôle de “tenseurs” important. On les retrouvera développées plus loin, mais il nous semble utile de les présenter en introduction pour faciliter la lecture de ce rapport :

- La formulation de la commande initiale reposait largement sur des problématiques techniques ; notamment autour de la question des atouts spécifiques de la coopération décentralisée française et donc des compétences et savoir-faire mobilisés. Notre hypothèse selon laquelle la coopération décentralisée tendait à mettre de plus en plus en avant des problématiques politiques (ne serait-ce que parce qu'elle dépend directement de pouvoirs politiques) fut rapidement vérifiée et cela influença évidemment la suite de notre approche.
- La coopération décentralisée dépasse largement la seule question de la coopération pour le développement (au sens de “pays en développement”). Nous avons cependant privilégié cette problématique, d'une part parce qu'elle reste essentielle relativement à des cadres nationaux tels que le volume de l'aide au développement, la zone de solidarité prioritaires (ZSP) ou l'intégration des “objectifs du millénaire”, et d'autre part parce qu'elle permet d'éclairer les autres problématiques et de montrer comment la coopération décentralisée interroge la notion de “développement”.
- Nous avons évoqué dès notre proposition d'étude l'ambiguïté de la notion de coopération décentralisée, particulièrement dans le contexte français : coopération d'autorités décentralisées ou décentralisation administrative de la coopération nationale. Cette ambiguïté est devenue une des problématiques centrales de notre travail, non pas comme incertitude sémantique ni comme interprétations divergentes mais comme tension entre deux dimensions différentes du phénomène². La poursuite du repositionnement des acteurs engagée par la réforme nationale de la coopération ne peut se faire sans préciser la relation entre ces deux dimensions.

Les analyses et propositions réunies dans ce rapport intermédiaire portent essentiellement sur les éléments qui peuvent justifier de préciser le positionnement du ministère et de donner une impulsion nouvelle à son action, et sur les principales composantes d'une stratégie correspondant à ce positionnement.

Mais elles sont orientées vers des cadres et des modes de relation entre l'État et les collectivités locales que nous espérons voir également répondre à la vision propre de ces dernières.

Une fois amendées et validées, ces propositions pourront être finalisées et prolongées par des recommandations concrètes d'organisation et d'action.

2) Cette question ne se confond pas avec celle des différentes formes et modalités de décentralisation administrative dans le monde, que nous prenons également en considération.

Ce document est organisé en trois parties, qui correspondent à une progression de l'analyse :

- La première partie, *TENDANCES*, caractérise la situation et les évolutions majeures de la coopération décentralisée relativement à la problématique de notre étude.
- La deuxième partie, *ENJEUX*, repère et interprète les principales stratégies des collectivités territoriales –ou plutôt les principales composantes de leurs stratégies– à travers leurs objectifs, ainsi que les interrogations qui les traversent et qui sont particulièrement significatives pour notre étude.
- La troisième partie, *ORIENTATIONS STRATEGIQUES*, présente les lignes de force d'un approfondissement de la coopération décentralisée et d'un positionnement stratégique du ministère, justifiées par les tendances et les enjeux précédemment analysés.

De nombreux termes utilisés par le rapport sont susceptibles de significations diverses selon les acteurs et les lieux. Sans prétendre définir ici un lexique commun, nous précisons les connotations que nous leur apportons³, pour limiter les ambiguïtés :

- La notion de **territoire** est entendue ici au sens de périmètre approprié par un système d'acteurs et d'actions et identifié par un pouvoir institutionnel ou de mission. En matière d'aménagement, le territoire est un cadre potentiel d'un projet et d'une démarche intégrée. La réflexion sur le développement urbain ne peut naturellement pas être conduite sans s'interroger sur les relations entre la ville et son environnement, et donc sur les relations entre territoires urbains et ruraux. L'idée de territoire renvoie inévitablement à la prise en compte et à l'articulation de différentes échelles sociales et spatiales.
- L'expression de **développement urbain** a longtemps recouvert essentiellement les grands thèmes et outils spécialisés de l'aménagement urbain, des infrastructures et des grands services techniques (eau et assainissement, transports, énergie...), et reste parfois marquée par cette histoire. Les collectivités territoriales la considèrent généralement dans un sens global réunissant l'ensemble des facteurs de développement des villes. Le MAEE joint aujourd'hui les deux notions de développement urbain et de gouvernance, en considérant le développement urbain comme un ensemble de sujets articulés autour du thème central de la gouvernance urbaine qu'assurent les responsables élus des villes et les partenaires publics et privés associés à la gestion urbaine. L'accompagnement de la croissance urbaine, la délivrance de services essentiels aux populations, la promotion de l'activité économique, la culture et le social sont en ce sens au cœur du développement urbain. Dans un contexte complexe, le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et la réalisation d'infrastructures et d'équipement divers sont jugés indissociables.
- La notion de **gouvernance**, polysémique et à la mode, reste très incertaine, surtout à l'échelle internationale⁴. Elle a longtemps été associée à l'idée de gestion publique –et le reste pour nombre d'acteurs internationaux–, avec l'expression "bonne gouvernance". La conception française de la gouvernance propose une perspective plus large, présentée au MAEE comme "l'art de gouverner en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, du local au mondial, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs". La France a fait le choix d'une approche intégrée de la gouvernance, autour de la notion de gouvernance démocratique, qu'elle développe à la fois comme méthode (qui doit être prise en compte dans toute politique sectorielle) et comme secteur d'intervention (intégrant un ensemble d'aspects territoriaux, économiques, politiques etc.). La France oriente son action pour le développement vers une aide aux sociétés à inventer le modèle de gouvernance qui réponde à leurs propres défis : la gouvernance démocratique ne constitue pas un modèle préétabli à importer mais un processus à amplifier.

3) Nous remercions Claire Nivoit-Cathala pour les précisions qu'elle nous a apportées sur les positions actuelles du MAEE sur les notions de territoire, de développement urbain et de gouvernance.

4) Rappelons qu'elle est issue des théories de la gestion (management) des entreprises, ce qui explique à la fois son acception anglo-saxonne et ses difficultés d'acclimatation au champ politique français.

- La qualification de **politique**, lorsque nous la considérons comme une caractéristique essentielle de la coopération décentralisée, recouvre le fait d'être impulsé et conduit par le pouvoir politique, par l'exécutif local. Il ne s'agit donc pas de ce que recouvrirait l'adjectif politisé, une mise en avant de l'idéologie politique des partenaires. Un des intérêts majeurs de la coopération décentralisée, qui explique sa capacité à œuvrer pour la paix, est d'obliger à dépasser les clivages idéologiques et politiciennes trop étroits.
- La notion de **stratégie** a plusieurs définitions plutôt qu'une, surtout si l'on observe la variété, et parfois l'indigence, de ce qui est qualifié de stratégie ici et là. On peut considérer qu'une stratégie est faite de la définition d'objectifs à différentes échelles de temps exprimant une politique, de l'identification des acteurs et des actions hétérogènes propres à concourir à leur réalisation ainsi que des moyens à mobiliser pour ces actions. La qualité d'une stratégie réside dans sa capacité à combiner dans le temps des actions variées pour atteindre un objectif global, en adaptant ces actions aux évolutions conjoncturelles. Nous employons parfois l'expression de planification urbaine au sens d'une planification stratégique moderne⁶.

Enfin, ce rapport souffre inévitablement d'un manque d'illustrations. Nous avons recensé ou eu l'écho durant notre travail de nombreuses actions, souvent innovantes, d'expériences qui nous ont aidé à préciser les analyses et ont parfois inspiré les pistes d'action. Nous avons cependant dû choisir de focaliser ce rapport sur les problématiques et sur les pistes de travail, laissant de côté le retour d'expériences. Ces dernières sont recensées en plusieurs autres lieux, en particulier au ministère et à Cités Unies France.

5) Un dictionnaire comme le Petit Robert renonce visiblement à en donner une définition unique et cohérente, et Bertrand Saint-Sernin écrit prudemment dans l'Encyclopaedia Universalis que "les termes tactique et stratégie posent un délicat problème". Ce dernier conclut par un point de vue philosophique que nous reprenons volontiers à notre compte : "croire à l'efficacité d'une pensée stratégique, c'est postuler que les sociétés humaines peuvent, dans une certaine mesure, conduire et maîtriser leur histoire".

6) L'histoire de la planification urbaine a longtemps été dominée par des visions statiques ou des projections temporelles mécanistes, et par la superposition d'approches sectorielles, ce qui ne correspond guère à une pensée stratégique. La planification (mot qui mériterait lui-même un débat) cherche depuis une vingtaine d'années en France à devenir stratégique.

Tendances

1 - Un objet parfois ambigu

1.1 - La coopération décentralisée : une définition équivoque

Selon les termes de la loi du 6 février 1992, la coopération décentralisée est **définie en fonction seulement de ses acteurs** et non pas de sa finalité ni de son contenu.

Il s'agit de la coopération entre des collectivités territoriales françaises et étrangères (ou leurs groupements), conduite sous leur seule et pleine responsabilité. Les collectivités territoriales peuvent faire appel à d'autres acteurs -ONG, entreprises, acteurs publics et parapublics- mais conservent la maîtrise d'ouvrage des actions.

Le cadre juridique de la loi, précisé par une circulaire du 20 avril 2001, apparaît aujourd'hui incomplet car il n'offre pas une sécurité juridique suffisante aux collectivités françaises. Bien que la loi autorise les collectivités locales à faire usage de leur clause générale de compétence aussi bien que des compétences qui leur sont spécifiquement déléguées par l'État dans le cadre de la décentralisation, elle ne précise pas en quoi ni comment la coopération décentralisée peut être considérée comme répondant à l'intérêt de leur territoire⁷. Cette incertitude, qui fait l'objet de contentieux, devrait trouver une réponse législative dans les prochains mois. Le Sénat a adopté à l'unanimité le 27 octobre 2005 et l'Assemblée nationale le 25 janvier 2007 une proposition, modifiée, du sénateur Thiollière, qui reconnaît aux collectivités territoriales une compétence d'attribution en matière d'aide au développement.

La loi Oudin sur la coopération dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ouvre un cadre nouveau. Le progrès qu'elle apporte en matière de sécurité juridique est paradoxal puisqu'il relève d'une double logique nationale et technique, à rebours des évolutions que nous soulignerons plus loin. La coopération décentralisée y apparaît en effet comme déléguée (objectif et plafond de financement définis au niveau national, en référence aux objectifs du millénaire) et définie par son objet technique plutôt que par un objectif politique. En ce sens, la loi Oudin ne fait que renforcer l'ambiguïté de la notion de coopération décentralisée, qui peut être perçue par l'État comme décentralisation de la coopération et par les collectivités territoriales comme exercice de leur autonomie dans le champ international.

Les ajustements juridiques nécessaires soulèvent la question d'une compétence d'action internationale des collectivités locales, qui donnerait une pleine légitimité à la coopération décentralisée, de plus en plus orientée par les collectivités territoriales françaises en fonction de ses retombées possibles pour leur propre territoire. Une telle compétence encouragerait la responsabilisation et la professionnalisation des interventions, mais elle présente le risque d'une "diplomatie des villes" doublant celle de l'État si elle n'est pas clairement limitée et encadrée.

7) La coopération décentralisée doit répondre de ce point de vue à trois critères : être justifiée par l'exigence d'un intérêt public (soit par opposition à l'intérêt privé soit par carence de l'initiative privée) ; revêtir un intérêt direct pour la population concernée (inclut la notion d'intérêt réciproque des deux parties dans le cadre d'une convention) ; se conformer au principe d'impartialité.

La réforme de la coopération conduite actuellement vise à clarifier ses objectifs et à simplifier son organisation administrative.

Elle comporte deux grands axes :

- La mise en place d'un pilotage stratégique de l'APD : concentration de l'aide sur la ZSP, introduction de critères de performance pour son allocation, mise en place de stratégies pluriannuelles dans le cadre des objectifs du millénaire, élaboration de Documents Cadres de Partenariat (DCP) sous l'autorité des ambassadeurs et discutés avec les autorités locales, réunion au sein du CICID de tous les membres du gouvernement concernés par la politique d'aide au développement.

- Une redistribution des rôles : renforcement de l'AFD comme opérateur pivot de la coopération, réorganisation des rôles entre l'AFD, le MAEE et les ambassades (en particulier : transfert du secteur "infrastructures et développement urbain" à l'AFD et compétence du MAEE pour "la gouvernance institutionnelle et financière et la définition des politiques publiques" ainsi que le "soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale").

Le degré de clarification des rôles dépend cependant de la manière dont on perçoit les différents champs concernés et leurs articulations. La distinction entre développement urbain et gouvernance n'a guère de sens.

Pour les collectivités locales, l'enjeu est justement de ne pas séparer d'un côté les infrastructures, la coopération technique, les investissements et de l'autre la mise en œuvre de la décentralisation (y compris l'articulation décentralisation / déconcentration), l'organisation et l'efficacité de la collectivité pour gérer la ville et maîtriser son développement, la mobilisation fiscale des ressources locales, le gouvernement des territoires élargi à l'ensemble des acteurs etc. Il est également d'intégrer des thèmes importants comme la lutte contre la pauvreté et les inégalités, la planification locale, le développement économique – dont on ne sait de quelle institution ils relèveraient, AFD ou MAEE, alors qu'il s'agit de véritables champs d'intervention. Il est enfin d'éviter de diluer la coopération en la divisant, avec les risques de perte d'efficacité et de manque de convergence entre les différents appuis apportés.

Nous reviendrons à plusieurs reprises sur ces questions centrales.

1.2 - Une dynamique issue d'une histoire complexe

L'histoire de la coopération décentralisée est faite de différentes manières selon les interlocuteurs et selon le cadre de référence dans lequel ils s'inscrivent (cadre national ou local ; approche technique ou politique ; prise en compte des collectivités locales dans le strict cadre des entités nationales ou à partir d'une perception plus large des "acteurs locaux" ou des "coopérations non gouvernementales"). Cette diversité est due en grande partie au fait que la coopération décentralisée a été développée par des personnes et réseaux divers plus que par des processus institutionnels, et qu'elle n'a pas encore été l'objet de véritables processus d'harmonisation ou de normalisation. Elle tient également au fait que la coopération décentralisée recouvre aussi bien les coopérations intra-européennes, entre pays européens et candidats ou encore internationales entre collectivités de pays développés, que la coopération pour le développement.

Nous proposons de considérer ici que l'histoire de la coopération décentralisée articule cinq grands mouvements, qui ont émergé successivement mais sans se succéder. Ils se sont accumulés comme **autant de strates qui sont aujourd'hui ensemble constitutives de la coopération décentralisée**, associées selon une hiérarchie et dans des proportions variables selon les cas :

- Le mouvement des **jumelages**, guidé par le souci de paix et d'amitié entre les peuples, né en Europe –et d'abord entre la France et l'Allemagne– au sortir de la seconde guerre mondiale et développé ensuite dans le cadre mondial pour des motifs souvent plus politiques (notamment dans le cadre de la guerre froide).
- L'émergence et la multiplication de "**microprojets**" de développement, issus d'initiatives très diverses, souvent associatives, répondant à des volontés d'implication personnelle pour le développement et d'amélioration directe des conditions de vie des populations les plus défavorisées. La coopération décentralisée a de ce point de vue recouvert ou repris à son compte des logiques plus diffuses.

- Le mouvement de **coopération technique** impulsé par l'État et ses grands corps d'ingénieurs ainsi que par les agences techniques de l'État ou des collectivités locales (agences d'urbanisme, agences de l'eau...), et renforcé par l'intervention des entreprises de services publics (entreprises publiques ou privées délégataires).
- Le mouvement d'**action humanitaire**, au sein duquel, à l'échelle internationale, les acteurs français ont depuis une trentaine d'années largement contribué à initier et à développer un "modèle" référé au droit international, au côté des modèles caritatifs d'inspirations confessionnelles ou anglo-saxonne (ou en concurrence avec eux). Comme pour les microprojets, les collectivités locales appuient ou reprennent une logique externe.
- Un mouvement **politique**, qui inscrit directement la coopération décentralisée dans des perspectives politiques locales et tend donc à lui conférer une dimension stratégique "endogène". Plus récent, ce mouvement a vocation à regrouper les différentes coopérations organisées ou soutenues par une collectivité locale, en définissant leurs rôles et contours respectifs selon des objectifs de cohérence et d'efficacité.

Selon toutes les études, la coopération décentralisée connaît une **montée en puissance** importante, en termes de moyens comme de nombre de collectivités impliquées, malgré le contexte global de diminution de l'aide publique au développement (ou en partie en réponse à ce contexte ?). Il reste difficile d'évaluer les moyens réels investis dans la coopération décentralisée, compte tenu de la diversité des actions et de la nature de ces moyens. Cette évaluation est cependant un enjeu important pour l'État, dans la mesure où la coopération décentralisée pourrait être intégrée au calcul de l'APD pour respecter l'engagement de la France à la conférence de Monterrey : atteindre un niveau d'aide public au développement de 0,5% du PIB en 2007.

La coopération décentralisée est faite d'**une très grande hétérogénéité** des pratiques selon les approches, les moyens investis dans la coopération, la nature des collectivités territoriales (communes et groupements, départements, régions) et les pays d'intervention.

Cette diversité comporte plusieurs **dénominateurs communs** :

- la recherche d'une relation "**de territoire à territoire**" - nous la définirons et analyserons plus loin mais nous pouvons déjà indiquer que cette relation met l'accent sur la proximité et la participation des populations de chaque territoire⁸ et sur la mobilisation d'un large ensemble d'acteurs, que l'échelle des interventions et des investissements est toujours locale (quels qu'ils soient et quel que soit leur coût) ;
- l'inscription dans la **durée des actions et des partenariats** - le partenariat dans la durée transforme les modalités traditionnelles de coopération de manière très innovante, et corrige les malformations congénitales de la coopération décentralisée en passant notamment d'une politique d'offre à une construction de la demande ;
- l'**indépendance financière** vis-à-vis des bailleurs, ou plutôt la volonté que les fonds complémentaires à ceux investis par la collectivité locale n'entraient pas son espace d'initiative, sa liberté et sa capacité à développer une stratégie locale.

1.3 - Le développement urbain : un thème à redéfinir

Le thème du développement urbain ne figure pas en tant que tel parmi les thèmes stratégiques de coopération de la France reformulés en référence aux objectifs du millénaire : l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le SIDA ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne, en favorisant notamment les infrastructures régionales ; la protection de l'environnement et de la biodiversité dans les pays en développement ; le développement du secteur productif dans les pays les plus pauvres. A ces thèmes s'ajoutent les domaines dits traditionnels de la gouvernance, de l'appui aux politiques publiques, de la promotion de la diversité culturelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

8) Dès l'origine, les jumelages, dont les modes d'intervention privilégient les visites et les échanges culturels en faveur de la paix, visaient à toucher directement les habitants, en particulier les jeunes.

Le développement urbain, domaine tout aussi traditionnel de coopération, figure cependant bien dans les champs d'intervention de l'AFD et dans les chantiers de la CNCD. Pour autant, cette notion ne fait pas l'objet d'une définition unique et précise. En fonction de l'histoire de la coopération française, elle est fortement marquée par les deux champs de l'urbanisme (au sens qui lui est donné par son acteur institutionnel principal, les agences d'urbanisme) et des grands services urbains (eau et assainissement, déchets, transports...), et par les approches techniques de ces champs.

Au regard de la base de données de la CNCD sur l'ensemble de la coopération décentralisée, cette entrée urbaine reste minoritaire en nombre d'actions. De plus, elle reste plutôt l'affaire des régions, de quelques grandes villes ou communautés et des grandes agences d'urbanisme.

Mais il s'agit d'**une vision relativement restrictive, dans laquelle les collectivités locales ne se reconnaissent guère**. La notion de développement urbain y est en effet considérée comme la réunion d'objets et de compétences sectoriels correspondant à des champs professionnels majoritairement techniques, et répond souvent à une vision hiérarchisée de "superstructures" et "d'infrastructures"⁹. Elle reprend des catégories d'analyse anciennes, qui demandent à être repensées aujourd'hui. Il faut d'ailleurs être attentif à ce que la répartition des compétences entre AFD et MAEE n'institutionnalise pas une vision obsolète de l'urbain¹⁰. Faute de faire réellement valoir au niveau international une pensée urbaine propre française, on adopte administrativement la pensée urbaine de la Banque Mondiale, qui sépare d'un côté les infrastructures et de l'autre l'élaboration des stratégies de développement et le renforcement des acteurs, isolant ainsi "la tête et les jambes". Or, une des questions clefs est celle de l'articulation entre, d'une part, le renforcement des capacités stratégiques et de gestion locales et, d'autre part, le montage et surtout le financement des projets opérationnels qui en découlent : en évitant l'écueil du projet faisant office de stratégie, comment éviter de faire de la stratégie sans projets ? **Stratégie de développement et appui institutionnel vont de pair et sont le domaine de compétence et d'intervention privilégié de la coopération décentralisée ; les bailleurs de fond et les opérateurs techniques doivent aider à déboucher vers des projets et à les réaliser.** C'est là que se joue d'abord le "développement urbain".

Il faut aujourd'hui relativiser cette lecture des positions institutionnelles. Est-elle déjà obsolète ? Nous avons vu au début de ce rapport que le MAEE, à travers la réorganisation de ses services, associe directement les deux notions de gouvernance et de développement urbain, en considérant ce dernier comme un ensemble de sujets articulés autour du thème central de la gouvernance. L'AFD revendique également une approche plus large.

Cette évolution reste cependant à confirmer et à inscrire en profondeur dans les pratiques (notamment autour de questions comme celles du rôle de la maîtrise d'ouvrage locale ou du financement du développement social).

Les collectivités locales se situent d'emblée dans le champ de l'ensemble des questions qui se posent au développement d'une ville – ou que pose ce développement. Rappelons que la ville est un territoire très particulier, surtout lorsqu'il s'agit de grandes mégalopoles, marqué par des phénomènes spécifiques riches d'interactions (certains caractérisent justement la ville par la complexité des interactions). Les

9) L'intitulé "infrastructures et développement urbain" de l'AFD reste à cet égard significatif : le mérite d'ajouter la notion de "développement urbain" à celle, antécédente, d'infrastructures, n'efface pas une vision hiérarchisée des deux.

10) Les catégories d'action et d'observation du ministère tentent cependant d'élargir l'approche. Pour ce qui concerne la coopération décentralisée dans le domaine urbain, la base de la CNCD, qui réunit les questions urbaines sous l'expression "développement et gestion urbaine" (voirie, urbanisme, assainissement, transports, sécurité, administration municipale, habitat...), témoigne d'une grande diversité d'actions sur plusieurs grands thèmes : développement local ; développement social urbain ; urbanisme et gestion municipale ; développement économique ; aménagements urbains, environnement ; habitat, logement social.

L'analyse thématique des crédits alloués aux collectivités territoriales par la DAECCL –qui ne recouvre pas toute la coopération décentralisée ni l'activité internationale des Régions et autres collectivités- montre une implication croissante dans le renforcement institutionnel des partenaires du sud : formation d'élus et de cadres territoriaux, appui organisationnel. Le développement local (rural et urbain) représente 21 % des programmes cofinancés.

La répartition par domaine est la suivante : enseignement et formation 15%, développement économique 8%, appui institutionnel 26%, développement local urbain 12%, développement social et santé 3%, recherche et université 2%, développement local et rural 9%, multisectoriel et autres 17%, culture et francophonie 8%.

réponses aux problèmes urbains doivent être apportées dans et à travers la dimension urbaine, et tout problème survenant dans un contexte urbain y revêt des caractéristiques particulières. Il s'agit de passer d'une vision et d'actions sectorielles et techniques à une vision globale, construite en termes de développement local et forcément plus politique.

Cela ne signifie pas que les collectivités locales ne souhaitent pas s'investir dans les domaines techniques. Sur des thématiques fortes (eau, assainissement, gestion des ordures ménagères, transports urbains, patrimoine, environnement...), elles cherchent à élargir les approches dans des logiques de "filiales" ou territoriales (plan de déplacement urbain...), et en inscrivant les programmations à court et moyen terme dans une perspective de développement définie à long terme¹¹. Sensibles aux débats actuels (lutte contre les inégalités, environnement, participation, responsabilité sociale, enjeux urbains de la croissance mondiale etc.), les collectivités utilisent la coopération décentralisée comme terrain de validation et d'approfondissement de réflexions et de principes d'action qu'elles mettent déjà plus ou moins en œuvre dans leur propre territoire. Cela les conduit à dépasser largement les problématiques techniques pour des enjeux politiques, sociaux et économiques.

On peut à l'infini dresser des listes de thèmes mis en œuvre par la coopération décentralisée, plus ou moins hiérarchisées. Nous reprenons ici la typologie proposée par Gustave Massiah dans une contribution sur la coopération décentralisée en Europe¹², qui a été écrite en s'inspirant directement, parmi quelques autres travaux, de cette étude :

- *Le renforcement des collectivités locales, de leur capacité à fonctionner efficacement et démocratiquement, de leur capacité à mobiliser des ressources humaines à travers la formation des élus et des techniciens, leur capacité à mobiliser les ressources financières nécessaires au fonctionnement, à l'entretien, à l'investissement.*
- *L'amélioration des conditions de vie des habitants à travers l'accès aux services de base et la satisfaction des besoins fondamentaux (eau, assainissement, transports, sécurité, éducation, santé, culture, sécurité alimentaire, logement, etc.) ; l'accès pour tous aux droits et notamment aux droits économiques, sociaux et culturels qui permet de répondre aux objectifs de lutte contre la pauvreté, les inégalités et les discriminations, notamment les discriminations entre les genres.*
- *Le développement local à travers les productions locales, la génération d'emplois et de revenus, la formation professionnelle, l'économie sociale et solidaire, la mobilisation des acteurs et des dynamiques locales, la mise en œuvre du développement durable au niveau local, le respect des écosystèmes et des droits des générations futures, le développement urbain, le développement rural.*
- *Le respect des règles de droit, la participation des habitants, la démocratisation, qui créent les conditions de la paix, facilitent le règlement des conflits et préfigurent l'articulation entre démocratie représentative et participative ; le point de vue des collectivités territoriales dans les politiques de décentralisation menées par les États.*
- *Le développement culturel, l'accès aux droits culturels et linguistiques, à l'éducation, à la formation, à la création et à l'expression culturelle, y compris la culture scientifique, qui sont à la base de la compréhension mutuelle et de la capacité d'adaptation à l'évolution du monde et de la participation de tous les peuples à leur avenir.*

11) La Région Ile-de-France est partie à Hanoi de l'élaboration d'un plan de déplacements urbains pour engager ensuite la définition et la réalisation d'une ligne de bus pilote. Des interventions sur le patrimoine visent à en élargir l'approche (patrimoine bâti, culturel, écologique etc. qu'il s'agit de valoriser et pas seulement de préserver), à en faire une ressource économique, de lutte contre les inégalités et de développement de l'emploi, d'équilibre des territoires etc. Ici encore le cadre est stratégique et la mobilisation de tous les acteurs recherchée.

12) Publication en cours.

2 - Cinq dynamiques contextuelles déterminantes

Les évolutions de la coopération décentralisée sont marquées par cinq grands mouvements : la dimension européenne, la mondialisation, la décentralisation administrative, l'émergence de l'approche territoriale et la recherche d'un modèle spécifique d'intervention, aux côtés des autres formes de coopération.

2.1 - Le contexte européen

Ce contexte est un peu particulier, car il recouvre en partie les suivants. L'expérience européenne a été pour les collectivités territoriales un cadre d'anticipation et d'apprentissage dans de nombreux domaines. Les grandes villes françaises y ont trouvé une scène où se valoriser malgré leur faiblesse à l'échelle internationale, et un écho à leurs préoccupations de compétitivité territoriale internationale.

L'Europe est une sorte d'échelon intermédiaire de la mondialisation, échelle "géographique" et politique où la coopération décentralisée puise une partie de ses racines historiques (jumelages, programmes de développement impliquant des collectivités locales en réseau...). On y trouve la coexistence de réseaux techniques, impulsés par les programmes européens comme Urb-al, Urb-asie et Meda et de réseaux plus politiques d'investissement de l'arène européenne par les villes (AFCCRE, Eurocités), qui marquent également aujourd'hui le développement de la coopération décentralisée à l'échelle mondiale. Référée au développement économique et social, la coopération européenne a permis de construire et de diffuser des pratiques de coopération et la mise en place de réseaux d'échange et de capitalisation.

Aujourd'hui, l'Union Européenne semble cependant fortement perçue comme un échelon de coopération technique (programmes européens) et une sorte de bailleur de fonds, avec des procédures lourdes, marquées par des enjeux politiques plus internes à l'Europe qu'ouverts sur le monde. La coopération française semble avoir du mal à mobiliser des fonds européens, en raison d'une inadéquation des réponses aux appels d'offres. Est-ce parce que les dossiers, mal préparés, ne correspondent pas à la demande, ou parce que cette demande est trop éloignée des préoccupations et des modalités d'action des collectivités locales ? Les grandes villes et les régions sont en tout cas mieux armées pour gérer ces procédures.

La dimension européenne reste stratégique pour les collectivités territoriales françaises, en raison de ses apports financiers et en termes de positionnement politique. Les questions européennes sont ainsi au cœur de la stratégie internationale de l'AMGVE, en partie en raison de la nécessité pour les "métropoles" françaises de compenser leur faible poids relatif à l'échelle internationale. Elles ont trouvé dans le cadre européen un écho à leur souci de "compétitivité" internationale, alors que les préoccupations nationales sont restées longtemps orientées vers une logique d'aménagement du territoire (critères de rééquilibrage).

Il semble cependant que la coopération décentralisée française souffre d'une représentation insuffisante auprès des institutions européennes, peut-être aussi d'une propension insuffisante à travailler en réseau avec d'autres collectivités locales européennes. En retour, le développement des relations des institutions européennes avec les collectivités territoriales reste difficile en raison de l'interprétation limitative de la subsidiarité par les États, particulièrement par l'État français.

Pourtant, les capacités de l'Union Européenne et de ses collectivités sont considérables, et la confrontation de ces dernières riche d'enseignements et d'enrichissements pour la coopération décentralisée.

2.2 - Le contexte de la mondialisation

La montée en puissance de la coopération décentralisée (depuis le milieu des années 80) correspond à une période durant laquelle le concept de mondialisation s'est imposé, englobant confusément diverses évolutions : nouvelle distribution de la puissance, internationalisation des marchés, interrogations sur la fonction politique... Ce contexte global est commun aux collectivités territoriales du Nord et du Sud.

Les collectivités territoriales sont de plus en plus appelées à **participer aux débats sur les enjeux de régulation internationale** voire à la construction de cette régulation. Elles apparaissent en tant que telles au côté des États et de la "société civile" et comme interlocutrices des organisations internationales. Le processus engagé dans le cadre des conférences sur les établissements humains (principalement Habitat II) prend aujourd'hui une nouvelle dimension, avec l'appel de l'ONU à participer à la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire. Pour la première fois, les collectivités locales se sont exprimées devant l'Assemblée générale de l'ONU. Ce dernier promeut leur émergence sur la scène internationale pour des raisons de fond mais aussi pour des motifs plus tactiques de construction de marges de manœuvre vis-à-vis des États et de création de pouvoirs externes de pression vis-à-vis de l'assemblée de ces derniers.

Les collectivités locales sont aussi perçues comme des partenaires pour l'action. L'Unesco s'est ainsi adressée à la Ville de Chinon pour un appui institutionnel à Luang Prah Bang dans le cadre de son classement au titre du patrimoine de l'humanité. L'Unesco cherchait prioritairement un partenaire français, en raison de l'expertise de la France sur les questions de patrimoine et des "secteurs sauvegardés". D'une manière plus large, l'idée émerge que la coopération décentralisée est un vecteur pertinent de diffusion de pratiques de bonne gouvernance.

Mais la légitimité acquise par les collectivités décentralisées -ou par les États dans les pays fédéraux- leur permet aussi d'inverser le processus et de prendre des initiatives à l'encontre de leurs États et en référence à des mouvements internationaux : collectivités françaises prenant des mesures "anti-OGM", actions de l'État de Californie et d'autres collectivités américaines inscrites explicitement dans le cadre de la lutte contre le changement climatique etc. Au-delà des objectifs de pression sur les États nationaux se dessine le fait que les collectivités locales tendent à se positionner directement dans les débats internationaux et auprès des institutions qui les portent. La capacité d'initiatives des collectivités locales se manifeste dans de nombreuses occasions et s'organise à l'échelle mondiale, dynamique dont l'État prend peut-être encore mal la mesure¹³.

Les enjeux de développement économique et de lutte contre la pauvreté, et les inégalités ou les enjeux de l'immigration et de l'intégration ont également contribué à un changement des échelles de référence des politiques locales, dans un nouveau rapport entre "local et global". Projetés dans un espace global international et mondialisé, les élus perçoivent qu'ils ne peuvent plus travailler à une échelle uniquement locale pour exercer leur responsabilité. Si la coopération décentralisée a été longtemps le seul cadre de l'action internationale des collectivités territoriales, sous le signe des jumelages, la dynamique semble aujourd'hui inverse : **les collectivités territoriales sont projetées de fait dans l'espace international et ont recours à la coopération décentralisée pour se positionner** dans ce nouveau cadre.

Cette évolution des élus rencontre celle qui anime parallèlement leurs citoyens, de plus en plus mobilisés par l'action humanitaire, ou de manière plus marginale par des débats maintenant internationalisés (altermondialisme, environnement...), en réponse à leur propre projection dans un cadre mondialisé - en tout cas par le truchement des médias.

Le développement de cette coopération internationale a été préparé par le développement de la coopération décentralisée au sein de l'Union européenne.

13) En témoignent par exemple la création du Forum des Autorités Locales, conçu dans la dynamique des Forums Sociaux Mondiaux, et du mouvement des collectivités locales qui s'opposent à l'Accord Général sur le Commerce et les Services de l'OMC et affirment leur intention de ne pas l'appliquer, mouvement qui rassemble 1.000 collectivités dont 640 françaises (représentant plus de 50% de la population nationale).

2.3 - Le contexte de la décentralisation

Nous ne faisons référence ici que pour mémoire au rôle des bailleurs de fonds (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale en premier lieu) dans la promotion de la décentralisation administrative auprès des pays en développement. Cette pression est exercée au nom d'**un cercle vertueux conjuguant décentralisation, développement de l'économie de marché, démocratie et efficacité** par subsidiarité :

- la décentralisation apparaît comme un élément d'affaiblissement de l'État et d'ouverture des marchés dans des systèmes d'économie contrôlée et protégée ;
- elle est considérée comme un élément de la construction d'une société démocratique ;
- elle répond à la recherche d'une réponse aux risques d'inefficacité et de détournement de la coopération bi- ou multilatérale, selon un principe de subsidiarité et en raison d'une plus grande facilité de contrôle.

La France a joué un rôle important de soutien à cette décentralisation, notamment en Afrique. Le mouvement international de décentralisation ne répond pas seulement à l'évolution de l'aide au développement, mais aussi à des dynamiques plus globales, qui touchent l'ensemble des pays développés, notamment de l'Union Européenne. Les collectivités de ces derniers se considèrent, en raison de leurs nouveaux statuts, comme des interlocuteurs légitimes des collectivités territoriales du sud et des PECO.

Les collectivités locales ont longtemps financé leurs interventions dans leur propre territoire grâce à des aides sectorielles de l'État dans des secteurs thématiques bien définis, et sans que le technique et le politique ne soient forcément connectés. Il y a encore relativement peu d'expériences globales, qui posent la question du développement urbain dans son ensemble. On a retrouvé tout cela dans la coopération décentralisée. Cela change aujourd'hui en raison de l'approfondissement de la décentralisation et des politiques locales en France et d'une certaine maturité des processus de décentralisation au Sud, qui amène les élus du Sud à interpellier directement ceux du Nord sur la question du développement urbain dans sa dimension globale. A partir du moment où le politique est impliqué, d'autres acteurs apparaissent.

On pourrait cependant craindre une sorte de suspension du mouvement international de décentralisation et de coopération d'appui à la décentralisation. La coopération des gouvernements, bilatérale et multilatérale, tend à considérer que la partie administrative et législative de la décentralisation est largement acquise, et que le sujet est donc moins crucial. Il reste pourtant beaucoup à faire pour le bon fonctionnement et pour une efficacité réelle des décentralisations et pour la réorganisation parallèle des États, ne serait-ce qu'en matière de fiscalité et de gouvernance financière.

2.4 - La singularité de l'approche territoriale

Comme on l'a vu plus haut, le développement urbain –pris dans un sens technique relevant de la notion d'urbanisme ou plus largement de la production / gestion de la ville, comme c'est le cas traditionnellement pour l'APD française–, ne constitue pas un cadre de référence spontané pour les collectivités locales dans la définition de leurs actions de coopération.

Le cadre de référence est plutôt la notion de territoire. Elle n'est pas sectorielle et fait immédiatement appel à toutes les dimensions d'un espace humain : physique, historique, sociale et économique, culturelle, politique etc. Alors que l'acception technique de "développement urbain" renvoie à des objets (infrastructures, habitat, emploi...) et souvent à des zonages, la notion de territoire renvoie d'abord, pour les élus, à des acteurs (habitants, citoyens, associations, entreprises...) ¹⁴.

Le thème clef est celui d'une coopération "de territoire à territoire" définie dans le cadre d'un partenariat c'est-à-dire d'une coopération entre les acteurs de deux territoires.

Cette entrée territoriale conduit à organiser les choix des partenariats pour les actions de coopération décentralisée à partir de trois critères dominants :

- une échelle identique entre les territoires partenaires (principe de base de la coopération décentralisée) ;
- des problématiques communes ;
- les compétences attribuées à la collectivité locale française par la décentralisation et qu'elle veut mettre en avant.

14) Ce qui renvoie au cadre juridique de la coopération décentralisée, qui la définit par ses acteurs et non par sa finalité ou son contenu.

Dans ce contexte, l'idée de développement urbain renvoie davantage à la responsabilité des collectivités dont le territoire est urbain qu'à un corpus technique d'interventions. La dimension urbaine est apportée par la nature du territoire. A l'échelle internationale, elle doit être vue comme relative : le territoire d'une mégalopole d'un pays en développement peut-il être considéré simplement sous l'angle du "développement urbain"¹⁵ ?

Les programmes de coopération à caractère sanitaire ou social participent de ce point de vue tout autant du développement urbain, selon les priorités locales et la stratégie de la collectivité française que des programmes d'infrastructure urbaine ou de transports.

Il y a parfois un hiatus entre le discours type des opérateurs techniques et celui des élus ou des responsables "transversaux" de la coopération décentralisée. Ce hiatus doit interroger les classifications habituelles du ministère : l'enjeu est celui de l'articulation entre l'approche politique des problématiques du développement et la mise en œuvre des compétences techniques. La coopération française a développé longtemps l'intervention des structures techniques (locales ou non) sous la houlette de l'État, en dehors de l'impulsion politique locale. La coopération décentralisée place aujourd'hui la décision politique au centre de l'impulsion locale, et déplace donc les cadres conceptuels de référence. **L'entrée territoriale met directement en jeu la réflexion et la décision politique**, "de maire à maire".

Une autre caractéristique de cette approche territoriale est qu'**elle saisit le local comme une échelle spécifique de développement**, que l'on qualifie souvent de "mésos", entre micro et macro, entre micro-projets et facteurs régionaux du développement. Dans un autre lexique de référence, le "mésos" correspond au "glocal", articulation du global et du local. Il y a dans cette problématique, qui explique que la gouvernance est au cœur des problématiques de développement territorial, des enjeux considérables pour la coopération décentralisée puisqu'elle recouvre directement la question de l'articulation entre "décentralisation" et "développement". Le premier facteur de développement territorial (dont "urbain") est la constitution et le renforcement des institutions publiques à l'échelle territoriale pertinente –c'est ce que l'on a compris en France avec le développement de la coopération intercommunale.

Notons enfin que l'idée d'une coopération "de territoire à territoire" ne s'identifie pas à celle d'une coopération "de société à société" même si elle peut l'inclure. Elle prend sens relativement au caractère institutionnel et public des acteurs que sont les collectivités territoriales, et pointe ainsi la différence établie en France entre "coopération décentralisée" et "coopération non gouvernementale", qu'on ne retrouve pas aussi nettement à l'étranger. Les collectivités territoriales françaises insistent toutes sur **la spécificité de leurs responsabilités relativement aux ONG** et se préoccupent quotidiennement de marquer cette différence.

Il faut cependant souligner que **la coopération décentralisée est la seule forme de coopération qui mette en jeu des acteurs "des deux côtés"**, qui peut être autant tournée vers le territoire du Nord que vers celui du Sud. Il est significatif que les associations se tournent vers la coopération décentralisée lorsqu'elles veulent travailler dans la réciprocité.

2.5 - Vers un modèle spécifique d'intervention ?

La coopération décentralisée est née d'un double processus¹⁶ :

- les jumelages, issus d'une volonté de paix et d'amitié entre les peuples, initiés au lendemain de la seconde guerre mondiale dans un cadre européen, puis élargis dans les deux cadres de la guerre froide (jumelages politiques) et de la sensibilisation aux "problèmes du tiers monde" suivant les décolonisations ;
- la mobilisation de l'opinion publique pour le développement, à partir de la fin des années soixante, pour laquelle la sécheresse au Sahel sera un révélateur. De nouvelles formes de coopération y sont inventées par les collectivités locales et (plus encore peut-être) par les ONG, qui mettent l'accent sur la proximité

¹⁵ On pourrait le dire aussi, par exemple, d'une communauté d'agglomération constituée à l'échelle d'un "pays" autour d'une ville moyenne française.

¹⁶ Cette brève histoire emprunte également largement à la formulation de Gustave Massiah, op. cit.

et la participation des populations, qui opposent les micro-projets aux réalisations spectaculaires et technocratiques, qui relient action humanitaire et action pour le développement. L'idée de partenariat y est mise en avant par les associations de solidarité internationale.

Des accords de coopération entre collectivités locales ont été formalisés à partir des années 70 pour se substituer aux jumelages. Ces derniers, à la vocation essentiellement culturelle, ne correspondaient pas à la mise en œuvre de projets de développement et étaient souvent dévoyés, prétextes à voyages divers. Ces accords de coopération conçus à l'initiative des collectivités locales, souvent portés par des élus, ont préfiguré la coopération décentralisée. Cette dernière s'est ainsi développée et diversifiée en même temps que l'organisation administrative française se décentralisait.

La politique de coopération française s'est également élargie et diversifiée au côté de la coopération gouvernementale : la coopération décentralisée ; les coopérations non-gouvernementales portées par les associations de solidarité internationale et les associations d'aide humanitaire, dont certaines sont devenues des modèles internationaux ; la coopération des migrants portée par les diasporas et les associations d'habitants issus des migrations –parfois articulée maintenant à la coopération décentralisée ; des coopérations portées par des grandes entreprises publiques ou privées, généralement par le truchement d'associations ou de fondations.

Nous verrons plus loin en examinant les tendances d'évolution de la coopération décentralisée qu'elle s'inscrit aujourd'hui dans une gamme d'objectifs très divers.

La coopération décentralisée est encore récente, du moins pour ce qui concerne les préoccupations et dimensions qui se sont ajoutées –voire substituées- à la préoccupation fondatrice des jumelages. Ses organisations et ses modalités d'intervention sont très diverses. Elle est cependant déjà porteuse de caractères spécifiques affirmés, que nous relevons au long de ce rapport et qui pourraient conduire à une sorte de modèle stabilisé.

La coopération décentralisée est une coopération politique et stratégique, de territoire à territoire, où l'appui institutionnel est au centre des préoccupations, qui développe une vision transversale du développement local et qui se fonde sur l'idée de réciprocité.

C'est moins la question du modèle qui explique la variété des situations que la diversité des relations aux autres acteurs de la coopération et à leurs propres modèles : bailleurs de fonds, ONG, bureaux d'études techniques et grands opérateurs industriels... Cette diversité et la reconnaissance encore insuffisante de la coopération décentralisée par ces acteurs font que ces relations ne sont pas encore stabilisées, sont toujours à la recherche de cohérence et d'efficacité. **C'est moins le modèle de la coopération décentralisée qui se cherche aujourd'hui que ses relations avec les autres acteurs.**

Du coup, les modalités d'intervention qu'utilisent les collectivités territoriales pour leur action internationale sont encore souvent calquées par mimétisme sur tel ou tel des autres acteurs :

- des collectivités fonctionnent en partie comme un bailleur auprès d'opérateurs professionnels, sur la base d'objectifs contractualisés ;
- certaines villes organisent l'essentiel de leur action sur un modèle d'ONG, qui répond à leurs yeux à un souci de proximité des acteurs et de visibilité des actions ;
- certaines agences d'urbanisme agissent sur contrats sans mandat de tutelle, et recherchent directement des financements auprès des bailleurs et d'organismes financiers. Des collectivités apportent de manière équivalente des appuis techniques pointus et ponctuels sur des études.

Ces références sont visibles dans les modalités d'intervention, dans la formulation des objectifs et dans les discours des services et des élus.

3 - Des évolutions très significatives

La coopération décentralisée est marquée plus récemment par quelques grandes évolutions qui affectent peu ou prou toutes les collectivités territoriales qui y sont engagées. Nous développons ici celles qui touchent le plus notre étude.

3.1 - L'affaiblissement des jumelages

Nés dans l'immédiat après guerre sous l'impulsion de maires mobilisés pour la réconciliation entre les peuples français et allemand, les jumelages se sont ensuite développés selon de nouvelles lignes de force (guerre froide, tiers monde...) qui en ont étendu au fur et à mesure la géographie.

Ce mouvement fut très tôt consacré par la création de la FMVJ (Fédération Mondiale des Villes Jumelées, en 1957), qui deviendra en 1989 la FMCU (Fédération Mondiale des Cités Unies) dont le rôle est d'assurer la représentation des collectivités locales auprès des instances gouvernementales, nationales et internationales.

Si le jumelage est donc la matrice de la coopération décentralisée, il est aujourd'hui remis en cause de plusieurs manières :

- Son principe fondateur est celui de l'échange culturel désintéressé. La préoccupation est plus aujourd'hui à la recherche d'une "utilité" de la coopération pour ses partenaires.
- Les comités de jumelage sont souvent devenus des prétextes à voyages sans grand souci d'échange ou à des personnalisations non dénuées d'arrière pensées politiques. Les grandes collectivités en tirent argument pour s'en écarter ou pour les inscrire dans de nouveaux cadres.
- Le jumelage tendrait ainsi à devenir le mode d'action international de petites collectivités, voire l'activité de petits comités tournés vers eux-mêmes.

Beaucoup se demandent cependant si le véritable enjeu de la coopération décentralisée ne reste pas la compréhension mutuelle, dans la conjonction de la recherche d'universaux et de l'enrichissement des particularismes. Loin d'être une tradition dépassée, **le jumelage ne se retrouverait-il pas au contraire –sous réserve de quelques rénovations– au cœur des problématiques de la mondialisation ?**

La mise à l'écart ou l'instrumentalisation de l'action culturelle, réduite parfois à un nouvel exotisme ou à un faire valoir de la promotion économique, peut en effet apparaître contradictoire avec la recherche de formes de gouvernance qui ne soient pas dépendantes d'un seul modèle planétaire. Elle explique aussi les difficultés et échecs rencontrés du fait du manque de "compréhension mutuelle" dans les partenariats de coopération, souvent déploré par les collectivités du Sud.

Faut-il considérer comme significatif que la question culturelle n'apparaisse généralement pas dans les listes de "compétences françaises" à valoriser, si ce n'est sous l'angle particulier des problématiques d'éducation et de recherche ? Il y a un paradoxe à accorder tant d'importance à la culture dans l'approche de nos problématiques urbaines (jusqu'à la notion de culture urbaine), et à l'oublier dans la thématique du "développement urbain" en matière de coopération.

3.2 - L'action humanitaire : un passage obligé plus qu'une stratégie

La dimension humanitaire reste quasiment toujours présente, même si son statut est complexe.

Presque toutes les collectivités disposent d'une ligne d'action humanitaire ou d'urgence. Que cela relève de leur stratégie ou non, elles s'y sentent obligées parce qu'elles pensent ainsi **répondre aux élans de générosité de leurs citoyens et développer une relation empathique avec eux**. Il leur serait d'ailleurs souvent difficile de refuser des demandes de mobilisation fortes et sincères, même si elles les jugent mal orientées ou peu productives. De très nombreuses collectivités territoriales ont ainsi ouvert une ligne budgétaire "tsunami" en 2005, souvent très importante. Les pics de création des partenariats de coopération décentralisée avec l'Afrique sub-saharienne correspondent à des périodes de grande sécheresse dans la région.

L'action humanitaire est également considérée comme **un moyen de large mobilisation des acteurs du territoire et de sensibilisation à l'aide au développement**. Elle est politiquement consensuelle. Certaines collectivités, comme Angers, valorisent explicitement sa dimension pédagogique pour le grand public : la canalisation des initiatives et le débat permettent de faire prendre conscience de l'inutilité de tel ou tel envoi de matériel projeté, d'accompagner les associations dans leur évaluation des besoins et de leur offre, de diriger les énergies vers des logiques plus durables de développement.

Les modalités d'interventions des collectivités territoriales dans ce domaine ne se distinguent pas des modes traditionnels d'appui au développement, notamment de ceux des ONG. Y dominent les envois de matériel et les microprojets d'investissement –souvent d'action sociale (centres de santé, écoles...). Les collectivités privilégient l'investissement direct dans des infrastructures plutôt que les dispositifs et procédures d'appui aux initiatives locales. Par exemple, on finance l'équipement d'un dispensaire mais on ne travaille pas à l'organisation du système de santé ; on construit une école plus qu'on ne travaille son insertion dans le système éducatif et le contexte social. Comme les autres tendances observées dans ce rapport, il y a naturellement des exceptions et toute une gamme de situations diverses.

Cette forme de coopération entend contribuer rapidement à une amélioration des conditions de vie, sans avoir à entrer dans la complexité du système local. Elle correspond à **une culture du "projet"** plus qu'à une vision stratégique du développement. Il faut faire quelque chose qui se voit (en France aussi bien que localement), et qui améliore "concrètement" les conditions de vie des "bénéficiaires".

En un certain sens, on pourrait considérer que l'action humanitaire s'est substituée à l'action culturelle des jumelages. Pourtant, elle constitue de plus en plus un domaine particulier et complexe, qui exige une approche très professionnelle. Les mises en garde des ONG comme Médecins Sans Frontières n'empêchent cependant pas de nombreuses dérives, y compris dans les actions conduites ou soutenues par les collectivités territoriales.

Face à ces limites et à ces risques, ces dernières considèrent de plus en plus que le fait de "sortir de l'humanitaire" est un progrès - certains parlent de "coopération conteneur" ou de coopération "toubab cadeau"¹⁷. Il s'agit de **remplacer l'action ponctuelle et d'urgence par une approche contractuelle et réciproque entre les collectivités partenaires, inscrite dans la durée**. Mais cette évolution de la coopération vers un appui communal n'empêche pas le maintien de la dimension humanitaire.

Il faut pourtant nuancer ce propos, car des actions nouvelles montrent la possibilité d'un dépassement de cette vision traditionnelle. La coopération décentralisée peut aider à répondre aux situations de post-urgence, de reconstruction. On peut y ajouter le fait de travailler en prévention des risques, dans un contexte mondial où les catastrophes naturelles deviennent un thème majeur. C'est une façon de faire le lien entre le devoir citoyen de solidarité des collectivités et une intervention plus large que l'humanitaire.

A la différence des interventions humanitaires d'urgence, ces situations sont favorables à un travail de concertation et de construction stratégique entre les collectivités françaises impliquées, comme au Sri Lanka où un ensemble de collectivités françaises de rangs différents ont créé un cadre de concertation, défini une zone d'intervention et travaillent ensemble dans cette zone sur la base d'une complémentarité de compétences.

17) Les coopérations techniques des collectivités locales ne sont pas exemptes de ce risque : de nombreuses actions de coopération technique reposant sur le don de matériel, "coopération benne à ordures" ou à autobus ne sont guère éloignées de la "coopération conteneur" -quand bien même elles entendent se démarquer de l'humanitaire associatif.

3.3 - La politisation des actions de coopération : une évolution du système d'acteurs et des modalités d'action

La notion de politisation est bien entendu considérée ici au sens de l'émergence d'un pilotage politique et non pas dans un sens partisan.

L'origine des coopérations / jumelages a souvent été très personnalisée (élu, technicien, responsable associatif...). Aujourd'hui, **la coopération décentralisée tend à devenir une coopération entre collectivités -et donc entre pouvoirs exécutifs locaux** et entre techniciens sous leur impulsion-, partenariale et inscrite dans la durée. **Elle procède alors d'une décision politique institutionnalisée**, comme en témoigne par exemple la capacité des partenariats à dépasser les changements de majorité –fût-ce au prix de phases de ralentissement ou de réorientations.

Cette évolution marque celle des thèmes d'action : **on passe du projet ponctuel à un appui institutionnel** à forte dimension politique. La coopération décentralisée se réfère de plus en plus à des problématiques de développement considérées dans l'univers international. Elle s'attache à la professionnalisation des interventions et à distinguer ce qui relève de la collectivité publique et ce qui relève du monde associatif. L'appui institutionnel n'est pas seulement une modalité d'intervention, une méthode, il est consubstantiel à la coopération décentralisée, lié au renouvellement de la perception du développement urbain (vu comme champ global et non sectoriel, comme système d'acteurs et dans ce sens comme politique).

Cette politisation peut prendre des formes très différentes et correspondre à des orientations également différentes, comme en témoignent par exemple les villes de Chinon, Angers, Paris ou Saint-Denis, dont les politiques de coopération n'ont guère en commun que de relever d'une stratégie politique forte orientée par le maire. De manière générale, l'existence d'un portage politique ne signifie cependant pas nécessairement qu'il y ait une réelle stratégie.

Les origines et les motifs de cette politisation mériteraient à eux seuls une analyse approfondie. Nous retenons ici deux causalités parce qu'elles sont particulièrement déterminantes mais aussi parce qu'elles peuvent être partagées ; elles sont ainsi porteuses de liens plus profonds et plus durables entre les pouvoirs publics locaux partenaires que les seuls motifs d'assistance :

- Alors que la globalisation et la mondialisation peuvent donner le sentiment aux citoyens –et aux élus eux-mêmes– que le pouvoir politique n'exerce plus qu'une influence restreinte, la coopération décentralisée contribue à **construire un nouvel espace politique**, à l'échelle même de cette mondialisation, au sein duquel des actions conjointes peuvent renforcer les capacités des exécutifs locaux.
- La coopération décentralisée **crée des espaces d'initiative et de mobilisation de la société civile, de dialogue** entre les actions institutionnelles et associatives. Elle est perçue par les élus comme pouvant contribuer au renouvellement de leurs relations avec les citoyens, à l'enrichissement de la démocratie locale à travers des enjeux et des actions largement partagés.

Les conséquences de cette politisation sont multiples. Trois nous semblent particulièrement significatives :

- La volonté d'**inscrire les partenariats dans la durée**. Parallèlement, le système d'acteur est organisé d'une manière plus rigoureuse, grâce à une clarification des rôles entre collectivité territoriale –décideur- et opérateurs associatifs et professionnels. Cette clarification peut prendre des formes très diverses, depuis le pilotage opérationnel direct par la collectivité locale (Ile-de-France) jusqu'à "l'externalisation" complète de l'action, confiée à un opérateur (Evry) en passant par la disposition d'opérateurs associatifs et professionnel comme prestataires, et de multiples formes intermédiaires. Au sein de la collectivité, des équipes associant fonctionnaires territoriaux et professionnels du développement sont constituées.
- La volonté de **définir des "stratégies"** (en réalité plus ou moins constituées). Au souci de légitimité et d'efficacité s'ajoute celui de dépersonnaliser les actions, de les inscrire dans une logique de service public. En même temps, l'ensemble des actions internationales et de coopération tendent à être regroupées, et repositionnées les unes vis-à-vis des autres, au sein d'une même cellule ou direction administrative. La coopération décentralisée s'inscrit dans un cadre stratégique plus large de présence et d'action internationale.

- La volonté de **mettre en place un système politique de décision** qui procède non seulement de l'exécutif, mais aussi de l'assemblée locale. De plus en plus, la coopération décentralisée apparaît en tant que telle auprès des instances délibératives (budgets, bilans...) et fait parfois l'objet de débats spécifiques. Les élus en charge deviennent des élus de poids.

- La **montée en puissance de l'appui institutionnel comme mode d'intervention** des collectivités territoriales : appui à l'administration municipale, à la maîtrise d'ouvrage (collectivités et associations du territoire partenaire) et la gestion des services urbains, aux services sociaux (écoles, santé... pris en charge dans la "coopération urbaine" car du ressort des élus locaux) ; extension parfois à la notion de "développement local" au sens plus large (fonds de développement, formations professionnelles, mutuelles de santé...). Ce mouvement vers l'appui aux acteurs locaux entraîne une évolution des méthodes et modalités d'intervention. Cette approche postule que développement local et développement communal se nourrissent l'un l'autre. "Il s'agit de passer d'une coopération bâtie exclusivement sur des projets prédéfinis techniquement à une coopération de partenariat entre acteurs définissant ensemble et à leur rythme l'objet et les modalités de leur coopération".

Au total, la coopération décentralisée sort de la marge de l'action locale et prend peu à peu une place à part entière au sein des politiques locales.

3.4 - Les zones et domaines d'intervention : vers des "portefeuilles" de coopération

On ne dispose pas de données exhaustives sur les zones d'intervention de la coopération décentralisée dans le domaine urbain. Au regard de nos entretiens et de la base de la CNCD, on peut observer qu'**elles restent très dépendantes de liens historiques** :

- L'Afrique est le premier continent d'intervention de coopération décentralisée dans le domaine urbain : l'Afrique sub-saharienne francophone domine, alors qu'à l'instar de la coopération française bilatérale l'Afrique de l'Est est assez peu représentée.

- Des zones sont émergentes : l'Afrique du Nord et le Moyen Orient ; l'Amérique Latine (Brésil principalement) ; l'Asie, encore peu représentée à l'exception du Vietnam et du Cambodge, et où la Chine apparaît comme le nouvel horizon de la coopération, pour des motifs économiques.

- Le statut de l'Europe apparaît flou et ambigu dans la définition de la coopération décentralisée. On parle de coopération décentralisée pour les jumelages historiques (France – Allemagne / Roumanie), mais moins pour les relations nouées entre villes européennes dans le cadre des programmes de l'Union Européenne (Urbact, Urban, fonds structurels...). Des questions se posent également concernant les pays candidats à l'adhésion : parle-t-on encore de coopération décentralisée avec des pays prochainement intégrés à l'UE ?¹⁸

De nombreuses collectivités tendent à **réorganiser leurs partenariats dans une logique de resserrement et de constitution d'un portefeuille géographique et thématique**. La répartition géographique se fait alors souvent par continent (1 à 2 partenaires par continent ; dans le Val-de-Marne par exemple : 5 coopérations, une dans chaque continent "comme les 5 doigts de la main"). Cette évolution correspond aussi à l'inscription de la coopération pour le développement dans le cadre plus large de l'ensemble des interventions internationales d'une collectivité locale.

18) L'exemple de la coopération France / Roumanie est intéressant à ce titre : la coopération décentralisée s'y est beaucoup développée (notamment dans le cadre du programme d'appui aux 1.000 villages) dans les années 70-80, avec une forte dimension humanitaire -la Roumanie y a acquis une image de pays sous-développé encore très prégnante. Aujourd'hui, la coopération doit évoluer vers une coopération d'appui dans la perspective de l'intégration européenne d'un pays qui a connu de profonds changements, ce qui n'est peut-être pas assez perçu par les collectivités françaises.

On observe également **des réorganisations en fonction de la durée des coopérations**, qui distinguent par exemple entre la coopération “à vie” ou à durée non limitée, la coopération par programmes pluriannuels et la coopération par projet. La recherche d’une inscription dans la durée nécessite également de savoir se retirer lorsque le partenariat s’épuise ou n’a plus de raisons d’être : cela fait l’objet de réflexions nouvelles (“comment s’y prendre ?”).

Ces évolutions créent des liens entre régions ciblées et thèmes d’intervention : on associe par exemple pays émergent et développement économique, immigration et Afrique de l’Ouest, économie solidaire et Amérique Latine. **Les enjeux sont analysés comme différents d’une région à une autre**, en particulier les enjeux de réciprocité. On peut se demander parfois si ce sont les stratégies thématiques qui déterminent les territoires ou l’inverse ; la tendance semble être à identifier les territoires correspondant à une gamme d’objectifs thématiques définis. C’est en tout cas ainsi que les réorganisations de portefeuilles sont conduites.

Enjeux

1 - Les logiques dominantes à l'œuvre dans les stratégies locales

1.1 - L'approche technique : “domaines d'excellence” et exportation des compétences des collectivités françaises

Au niveau national, la coopération pour le développement urbain s'appuie traditionnellement sur une approche technique de la ville et de la gestion urbaine, historiquement ancienne et très développée en France¹⁹ en matière de planification urbaine, de réseaux et de services urbains. Le discours technique apparaît cependant circonscrit aux acteurs spécialisés, agences d'urbanisme, entreprises et professionnels de l'urbain, et à des élus issus de ce milieu. Les interventions sont effectuées le plus souvent par des opérateurs de projet ou des consultants-experts sous forme de missions ponctuelles, qui peuvent s'inscrire dans une assistance de plus longue durée. On parle parfois de “coopération substitution”, car l'opérateur technique se substitue à la collectivité territoriale en tant qu'institution politique. La coopération technique peut tendre alors à suivre sa propre logique, et conduit à des positions de prestataire de service mobilisant pour son propre compte des fonds de coopération. L'enjeu du financement des projets devient un enjeu d'opérateur autant que de maîtrise d'ouvrage. Une grande agence d'urbanisme comme l'IAURIF combine ainsi des interventions qui relèvent en réalité d'un positionnement sur un marché international et des mandats d'opérateur confiés par sa collectivité de tutelle.

C'est dans le cadre de ce type de coopération que la question des “domaines d'excellence”²⁰ est apparue et a pris une importance croissante, notamment lors de la préparation d'Habitat II. **La coopération technique a généré une problématique de la promotion de méthodes et de savoir-faire français** à travers la coopération pour le développement, et plus largement la coopération internationale. Construite au niveau national entre l'État, les grands opérateurs techniques et les entreprises, **cette problématique a été reconduite dans le cadre de la coopération décentralisée comme si cela allait de soi.**

Pourtant, la question des “compétences” ou des “domaines d'excellence” à promouvoir –telle qu'elle est habituellement posée–, est plus une question d'opérateurs, au sens large du terme²¹, que de collectivités locales. Cette question est née dans l'histoire de la coopération technique impulsée par les agences d'urbanisme et les entreprises publiques et privées de services urbains (ISTED...), et aujourd'hui aussi par les services techniques de grandes collectivités locales. Elle se joue de plus en plus dans le montage de grands projets techniques urbains, où l'ingénierie financière joue un rôle croissant, et trouve logiquement un écho à l'AFD.

19) Sans oublier l'importance majeure de la colonisation, cadre de recherche et d'application qui marqua profondément l'urbanisme français dans toutes ses dimensions et sans laquelle son histoire ne peut pas être comprise. La coopération a prolongé “naturellement” cette expérience et le va-et-vient permanent entre contexte national et contextes extérieurs qui nourrit la pensée urbanistique.

20) La tentation nationale est toujours forte à surestimer nos exemplarités et à sous-estimer les compétences des autres : les interventions françaises restent souvent appréciées, mais qui dans le monde les considère aujourd'hui comme uniques et irremplaçables ? De plus, la logique de concurrence prévaut maintenant partout et en tout domaine : l'excellence ne se décrète plus, elle doit être prouvée à chaque fois.

21) Par extension, on assimilera à une position d'opérateur la collectivité locale intervenant en appui d'un projet essentiellement technique conçu et piloté par elle-même ou par l'AFD, ou intervenant à la demande d'une organisation internationale pour développer un programme thématique à travers un partenariat décentralisé.

La spécificité de la coopération décentralisée fait que la question y est moins celle des compétences techniques que celle de la capacité à accompagner autorités, stratégies et projets locaux. Cette inversion des priorités ne rend pas mineure la question de la compétence technique, mais elle la déplace. Lorsqu'une collectivité française intervient par exemple en faveur de la notion de délégation de service public (DSP), sa préoccupation est de promouvoir les avantages de ce mode de gestion des services et de renforcer la capacité de sa partenaire à le mettre en œuvre. Mettre en avant une entreprise potentiellement déléguée plutôt qu'une autre serait contraire à l'esprit même de la DSP. L'intérêt des collectivités ne recouvre pas forcément directement celui des entreprises ; la crédibilité de la coopération décentralisée tiendra aussi à son indépendance – elle ne peut pas être instrumentalisée comme le porte-avions des entreprises françaises.

Lorsque les collectivités territoriales mettent en avant des compétences spécifiques, c'est plus en tant que compétences propres que compétences "françaises" : Lyon et les transports, le Val-de-Marne et l'eau... La coopération centralisée renforce et valorise une stratégie d'excellence et d'image qui est d'abord intérieure. L'utilisation de la coopération décentralisée comme "diplomatie économique" vient aussi renforcer des objectifs de développement local.

La compétence technique est mise en avant dans certains cas :

- lorsqu'il y a conjonction entre une appropriation personnelle forte de la dynamique de coopération, une compétence technique et une demande externe liée à cette compétence – le cas emblématique est celui de Chinon ;
- lorsque la valorisation de la compétence de gestion urbaine est directement intégrée dans une stratégie de promotion internationale – cas par exemple de villes comme Paris ou Lyon.

Même dans ces cas, la dimension technique est assez largement soumise à une approche stratégique.

Cette problématique de l'excellence ne peut cependant pas être isolée ; elle renvoie à la disposition relative des enjeux "techniques" et des enjeux "politiques". On pourrait peut-être parler d'une "coopération technique", inspirée à la fois par des préoccupations d'influence et par la recherche de débouchés commerciaux, qui se situe tantôt dans le cadre de la coopération bilatérale (ou multilatérale), tantôt dans celui de la coopération décentralisée (au sens français de l'expression), tantôt dans un cadre propre où l'opérateur est le déterminant premier (à l'image des ONG).

Lorsque la coopération technique est clairement et strictement inscrite dans une stratégie politique et territoriale de partenariat, la question n'est plus celle des compétences en elles-mêmes (quelles excellences mettre en avant ?) mais celle de la mobilisation des compétences adéquates au moment adéquat.

Le cas "mixte", si l'on peut dire, est celui où la stratégie politique conjugue sur un même thème la construction d'une image du territoire, le développement de compétences publiques et d'activités privées et une coopération destinée (notamment) à acquérir une visibilité internationale sur ce thème. C'est le cas par exemple du Val-de-Marne avec le thème de l'eau (ou dans une moindre mesure de la coopération Loire-Niger). La compétence s'y renforce dans la mise en œuvre de la stratégie en même temps que cette stratégie repose sur la compétence. La stratégie n'est cependant pas strictement utilitaire ; politique, elle provient aussi d'une réelle adhésion à des enjeux sociaux et environnementaux internationaux en même temps que locaux.

La coopération "de territoire à territoire" pose de manière différente la question des compétences et dépasse son aspect technique :

- Les compétences des collectivités territoriales françaises apparaissent nombreuses, et elles ne sont pas sans concurrence. Elles n'ont de sens et d'utilité que si elles répondent aux attentes des collectivités territoriales partenaires engagées dans des politiques de décentralisation.
- Ce sont les capacités stratégiques et les systèmes et réseaux d'acteurs qui doivent être au cœur de la coopération, en tout cas avec les collectivités locales du sud, avant les savoir-faire techniques. Un objectif doit être d'ailleurs de valoriser au plus possibles les compétences locales.
- Les approches politiques et institutionnelles sont plus susceptibles de générer une "coopération réciproque", face au risque permanent -et trop souvent vérifié- d'une assistance technique condescendante. L'apport technique est resitué dans une dynamique où **il s'agit "d'apprendre ensemble"**.

- L'entrée technique peut facilement devenir un piège, privant la collectivité de la mobilisation d'autres ressources : par exemple, le rapport avec les associations ou la "société civile" est central dans l'appui à la définition d'un plan de développement. Nos collectivités mobilisent rarement leur expertise de la relation avec les associations (notamment dans les domaines sportif et culturel) pour appuyer leurs partenaires du sud dans la construction de cette concertation.

Ces éléments expliquent que nous n'accordions qu'une importance très relative à la question des domaines d'excellence. L'enjeu n'est pas tellement celui de l'identification des "domaines d'excellence" d'une collectivité, et au niveau national de l'ensemble de nos collectivités locales, mais plutôt celui de **la relation entre le plan politique et stratégique du partenariat et ses expressions techniques et financières** dans le cadre des programmes d'action. La coopération renvoie ainsi au fondement de ce qu'est une collectivité locale.

Le MAEE peut jouer un rôle important pour préciser cet enjeu et aider à construire les réponses adéquates, en s'appuyant sur sa double relation aux opérateurs techniques et aux collectivités politiques.

1.2 - Le développement économique : une stratégie montante

Très tôt, la décentralisation administrative a conduit des collectivités locales françaises à **s'inscrire dans un cadre international pour leur développement économique**. Cette préoccupation est aujourd'hui présente dans le champ de la coopération décentralisée.

L'intérêt pour les pays émergents est significatif de ce mouvement, qui est cependant plus ancien et revêt d'autres formes comme les diverses tentatives d'impulsion de coopérations de PME à PME dans le cadre de coopérations nord-sud ou avec des collectivités de pays en voie d'intégration européenne.

Cette stratégie concerne en premier lieu les collectivités territoriales les plus importantes, régions et grandes communautés urbaines, qui ont les moyens de la développer. Mais **des alliances se constituent**, par exemple entre des villes moyennes et leur département puis leur région, pour des stratégies mutualisées d'accès aux nouveaux horizons géographiques du développement économique, dont on ne sous-estime pas les difficultés. Ces alliances permettent aux villes moyennes d'accéder à une dimension qui leur resterait sinon inaccessible.

Le fait de viser des pays tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil, où les échelles urbaines sont très différentes, pose aussi la question des légitimités relatives des opérateurs techniques et des collectivités territoriales pour agir dans ces mégalo-poles. L'approche technique peut à la rigueur se fonder sur l'idée (ou l'illusion ?) que les problèmes sont similaires, mais l'approche politique ne peut ignorer les différences. On pourrait d'ailleurs rapprocher de cette question des échelles celle des formes différentes d'organisation administrative selon les pays, et des rapports entre États et collectivités décentralisées. Les élus français sont souvent un peu désarmés vis-à-vis de l'une comme de l'autre.

La coopération avec des mégalo-poles tend à privilégier les entrées techniques ou économiques considérées en elles-mêmes, sans référence à un "appui institutionnel" jugé moins pertinent (surtout si l'État local n'est pas déconcentré). Elle renvoie alors d'un côté à une lecture particulière de l'urbain et au marché international des compétences de gestion urbaine, et d'un autre côté à une diplomatie inter-urbaine où le maire, tel un chef d'État, remplit son avion de chefs d'entreprises et d'universitaires.

La stratégie économique intègre la coopération technique lorsque la collectivité locale dispose d'opérateurs privés ou publics intéressés par de nouveaux marchés. Les deux grands types d'acteurs économiques promus sont ceux de l'ingénierie urbaine (assainissement, transport...) et les PME-PMI (les aider à se positionner dans le contexte mondialisé, par rapport aux grandes entreprises multinationales). Au delà des échanges entre entreprises, l'objectif économique développe d'autres facettes : qualification des hommes, valorisation et transfert de savoir faire, développement de filières (agriculture, tourisme...)...

La coopération économique dans les pays émergents est une sorte d'investissement à long terme de la collectivité, qui anticipe de manière proactive afin de ne pas laisser le champ libre à d'autres acteurs ou concurrents. L'orientation des collectivités locales françaises vers de nouvelles régions au titre de la stratégie économique confère parfois un rôle d'éclairer à la coopération décentralisée.

1.3 - L'inscription de la collectivité dans la trame urbaine mondiale : entre régulation internationale et clubs de pairs

Nous avons vu que les villes cherchent à **se positionner dans les réseaux des Nations Unies comme interlocutrices des États et du système onusien**, en se considérant comme un acteur à part entière du développement qui aurait une voix propre dans l'organisation mondiale, et que ce discours est fortement encouragé par l'ONU.

En 2004, le congrès fondateur de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), sorte de "Nations Unies" des villes et collectivités locales, confirme leur volonté de jouer un rôle croissant sur la scène mondiale, ainsi qu'une volonté d'échange et de dialogue entre elles. La construction de réseaux est en effet le pendant de cet accès des villes à l'espace international. Les villes françaises sont très présentes dans ces réseaux et ont joué historiquement un rôle majeur dans leur émergence. Le maire de Paris est actuellement co-président de CGLU.

Cette stratégie collective des villes vise à peser sur la mise en place de régulations internationales en même temps qu'à développer leurs capacités propres à travers un système d'échange échappant aux contraintes et aux limites du cadre national.

Le positionnement international des villes répond également à des enjeux plus directs de développement. Les échanges mondiaux s'organisent de plus en plus à travers les villes, qui concentrent les hommes, les commandements, les capitaux et l'innovation. Les villes considèrent de plus en plus qu'elles peuvent conforter ou dynamiser leur développement en s'inscrivant dans **des réseaux d'échange et de coopération qui leur apporteront une visibilité et une "présence réelle" dans la trame internationale de la croissance**. Il s'agit pour elles de se situer comme nœud actifs d'un réseau jugé à la mesure de leur taille et de leur ambition. **La coopération décentralisée s'inscrit dans le développement de ces réseaux, dont elle est un vecteur et au sein desquels elle est aussi instrumentalisée**. Chaque ville, si elle entre dans ce jeu, se dote ainsi d'une stratégie d'acquisition d'un statut, d'un rang dans un système international en pleine recomposition. Elle cherche à se faire identifier à travers le groupe auquel elle adhère, qui se constitue ainsi comme un groupe de pairs.

Les réseaux se construisent selon une gamme très large de motifs et d'organisations : Eurocités, Métropolis, Villes et Ports, programmes européens comme Urb-al, Asia-urbs ou Meda, Villes unies contre la pauvreté, soutien d'alliances universitaires etc. Leurs activités vont de la diplomatie internationale à l'échange opérationnel en passant par le lobbying.

L'enjeu est particulièrement important pour les "grandes" villes françaises, qui ne le sont pas du tout à l'échelle mondiale en raison de la particularité de notre armature urbaine. De ce point de vue, ce n'est pas seulement un enjeu bien compris par les collectivités locales décentralisées, mais aussi par l'État : la place de la France dans le monde et son rayonnement sont aujourd'hui liés à ceux de ses villes.

On peut noter que cet enjeu redonne une place à la question culturelle, mise au second plan par l'effacement des jumelages. Avoir une stratégie culturelle forte est un bon moyen de se positionner dans ces réseaux. Mais il s'agit alors d'une logique de promotion et de valorisation plus que d'échange.

Les villes du sud rejoignent de plus en plus cette dynamique, pour les mêmes motifs. Elles cherchent à multiplier les accords de coopération décentralisée pour intégrer ces réseaux mondiaux. De son côté par exemple, une ville moyenne du nord verra dans un partenariat avec une grande ville du sud la possibilité de rejoindre un club de rang supérieur.

Il s'agit de maximiser les effets de la coopération. Une ville comme Bamako cherche à organiser une coordination des villes partenaires au niveau local mais les met également en concurrence. Comme bien d'autres, le maire fait régulièrement en Europe ou ailleurs la "tournée" de ses partenaires actuels et potentiels. L'objectif est à la fois de bénéficier du plus d'investissements possibles et d'inscrire le territoire dans le champ international.

Il en découle une double compétition, entre collectivités territoriales du sud et entre collectivités territoriales du nord. **La coopération décentralisée devient une sorte de marché des partenariats** (avec même ses “transferts” lorsqu’une ville décide de changer de partenaire...), ce qui ne va pas sans risques de dévoiement, mais aussi de marginalisation des collectivités locales du sud qui ne sont pas en mesure d’entrer en contact avec celles du Nord. Des territoires parviennent ainsi à truster les actions et projets de coopération décentralisée. Le Mali est une des zones de concentration principale de la coopération décentralisée française, mais seulement 15 % des collectivités territoriales maliennes seraient concernées, selon une évaluation réalisée en 2003.

1.4 - La paix dans le monde et l’échange culturel : des stratégies d’ouverture et d’intégration

La paix est l’enjeu fondateur et historique de la coopération décentralisée. Il reste très présent malgré l’affaiblissement de son noyau historique, la coopération franco-allemande.

Une ville comme Nantes par exemple fonde sa stratégie de coopération sur des idées de tolérance, de développement du pacifisme et de la paix dans le monde, stratégie construite dans une large mesure en référence inverse à une histoire marquée par le commerce triangulaire. Des partenariats visent des zones de tension, comme la coopération conjointe du Val-de-Marne en Israël et en Palestine (il existe un réseau des “collectivités européennes pour la paix au Proche Orient”), ou perpétuent une mémoire.

Les coopérations transfrontalières développées au sein de l’Union européenne et à ses franges relèvent de cette dynamique. Elles pourraient d’ailleurs inspirer des coopérations transfrontalières sud-sud, dans des contextes instables de conflits ethniques transfrontaliers et d’après guerres civiles, en Afrique notamment.

Si l’échange culturel a perdu de sa vivacité dans le champ européen des jumelages d’après-guerre, paix et interpénétration étant considérées comme acquises, et si il tend souvent à être considéré comme dépassé, il trouve en même temps des significations nouvelles, de plusieurs points de vue :

- La spécificité de la coopération décentralisée, qui repose sur une assise institutionnelle et sur un ancrage local et doit mobiliser au-delà des techniciens et militants pour rester légitime, invite à **une pédagogie des enjeux internationaux**. Il ne s’agit pas seulement pour une ville de justifier et d’amplifier sa coopération, mais aussi d’aider les populations de son territoire à mieux comprendre le monde qui les entoure et à s’inscrire d’une manière active dans la dimension internationale du développement. L’approche culturelle peut jouer un rôle important pour cela.
- Un enjeu de l’interculturel dans la coopération décentralisée est le *“tissage de liens entre territoire d’ici et de là bas”*²². Il s’agit de *“mieux se connaître pour mieux agir ensemble”*, et de développer des partenariats durables entre territoires, et entre acteurs divers de chaque territoire.
- L’échange culturel et la coopération culturelle forment **un espace d’échange égalitaire et réciproque** entre Nord et Sud. Cet argument justifierait à lui seul de “réhabiliter” cette dimension de la coopération et de lui donner de nouvelles impulsions. C’est aussi un moyen de contrer les effets de la diffusion culturelle marchande internationale -sans même parler ici de l’importante question de la francophonie.
- Le renouveau de l’approche culturelle est également lié à la question de **l’intégration des migrants et de l’inscription de l’immigration dans une dynamique de développement du territoire d’origine**. Plusieurs villes en ont fait une stratégie prioritaire, et travaillent en ce sens avec les associations de migrants. Selon les cas, l’objectif prioritaire est celui de l’intégration ou celui de la valorisation du lien avec le pays d’origine. Des réflexions sont engagées sur la place des OSIM parmi les acteurs de la coopération décentralisée et sur la stratégie qu’elles doivent adopter.
- Sur ces deux derniers thèmes, la question de l’éducation au développement, dans un cadre scolaire, est soulevée.

La coopération décentralisée est un moyen de *“rapprochement entre les hommes”*, une *“école de solidarité”*, un *“espace de rencontre interculturel”*. Ces objectifs sont portés par sa politisation.

22) Journée d’échange franco-malienne du 12/05/2005.

1.5 - L'action internationale comme cadre et outil de développement de la citoyenneté

La coopération décentralisée apparaît à de nombreux élus comme **un levier pour réconcilier démocratie représentative et participative**. Elle est alors référée d'une part à la question du renouvellement des tissus associatifs des collectivités, dans le contexte de l'évolution des modes de vie et de l'effritement du tissu social, et d'autre part à la question des relations entre élus et citoyens dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales. En raison de ses objets relativement consensuels, la coopération décentralisée apparaît comme un espace privilégié pour expérimenter des réponses nouvelles à ces questions.

La coopération décentralisée est alors ancrée dans le développement local ou dans le développement socio-urbain de la collectivité française. La collectivité territoriale peut jouer un rôle d'animateur, de pédagogue, d'ensemblier... vis-à-vis des acteurs du territoire intéressés à l'action internationale. Nantes par exemple valorise l'expertise disponible au sein de son territoire (université, hôpital, association de migrants...), promeut des actions internationales permettant de mobiliser des jeunes, met en place des ateliers réunissant tous les acteurs du territoire pour initier et animer des actions de coopération. A Angers, chaque investissement de la mairie dans le cadre de sa coopération décentralisée avec Bamako doit engendrer des partenariats issus de la "société civile", afin de mobiliser le plus d'acteurs possibles.

Ce qui peut être une spécificité de la coopération décentralisée (au moins potentiellement) : **rechercher au nom de l'intérêt local une réciprocité dans les actions de coopération internationale**, prend tout son sens vis-à-vis de ces questions de participation et de démocratie locale. Les problématiques et les actions qu'elles génèrent peuvent en effet être directement partagées entre les territoires partenaires, chacun étant aussi légitime que l'autre. **Réciprocité et citoyenneté vont de pair.**

C'est par exemple le souci du réseau des villes pour le développement durable, qui réunit des villes européennes et du sud dans une perspective de "co-développement durable" : projets de centres d'animations en Palestine et à Dunkerque, programme sur l'agriculture urbaine... L'encouragement de la participation prôné aux pays du sud peut être un bon vecteur pour, simultanément, approfondir le fonctionnement démocratique dans les collectivités du nord. La coopération avec des collectivités d'Amérique Latine a conduit des pouvoirs locaux en France à s'inspirer de leur méthode de budget participatif (Issy-les-Moulineaux a mis en place des budgets participatifs avec des villes du Brésil dans le cadre de partenariats intégrés au programme URBAL).

La notion de réciprocité est fortement encouragée par le programme URBAL –les coopérations avec l'Amérique Latine marquent ainsi les collectivités territoriales françaises, leurs partenaires étant souvent plus avancées en matière de participation locale et d'économie sociale et solidaire. Le Val-de-Marne travaille en Afrique du sud sur le logement social, avec son OPAC : "cela nous renvoie chez nous" car des problèmes sont communs. La réciprocité ne doit pas s'entendre en termes de réalisations tangibles mais en termes de méthodologie, de dispositifs... C'est alors un "*formidable outil d'apprentissage*".

Cet échange est très motivant pour ceux qui le vivent. L'enrichissement apporté par la coopération décentralisée aux fonctionnaires territoriaux, et parfois au fonctionnement des services, est souligné par toutes les collectivités locales.

2 - Des préoccupations communes

2.1 - “Professionnaliser” les interventions.

La professionnalisation des acteurs, ou plus largement le fait de pouvoir s'appuyer sur des acteurs disposant d'une compétence forte et spécifique d'organisation en amont et d'animation de la coopération est un des principaux défis pour la coopération décentralisée. Le rôle de la coopération technique a longtemps fait oublier que compétence technique ne constitue pas compétence de coopération ! La coopération “de territoire à territoire”, politisée et appuyée sur la mobilisation d'acteurs divers, ainsi que sa confrontation de fait à la professionnalisation des ONG, pose d'une manière nouvelle la question des compétences humaines.

Bien des maires africains se plaignent qu'on “leur envoie” de jeunes coopérants, à la bonne volonté indiscutable mais qu'ils doivent eux-mêmes former, et qui repartent dès qu'ils sont adaptés à la situation !

La difficulté du passage d'une coopération “d'assistance” ou technique à une coopération stratégique et d'appui institutionnel tient en partie à l'insuffisance des compétences requises –de part et d'autre. Une erreur fréquente est encore de penser que les collectivités partenaires ne disposent pas des compétences techniques nécessaires –ce qui est de moins en moins vrai. La focalisation sur la question technique occulte les autres.

La construction d'un partenariat stratégique et l'animation de ce partenariat doivent être le premier objectif d'une coopération décentralisée. Dans ces domaines, l'enjeu de compétence est très largement partageable entre les partenaires ; généralement aucun des deux n'est au départ très affûté. C'est donc un champ important de coopération réciproque.

On assiste peu à peu à la formalisation de nouveaux savoirs, de nouvelles stratégies, de nouveaux domaines d'expertise. La “formation à l'international” est d'ailleurs un élément majeur des structures d'appuis régionales, de l'ARRICOD ou de RESACOOOP, en relation par exemple avec le CNFPT.

Comment reconnaître les innovations, les capitaliser et les diffuser en termes de compétences, de savoir-faire ? Comment éviter en même temps le risque d'une technocratisation des acteurs et des animateurs de la coopération décentralisée ? Qu'est-ce qui relève véritablement d'un besoin de professionnalisation et qu'est-ce qui relève d'une qualification d'acteurs non professionnels et qui ne sont pas appelés à le devenir (les élus notamment) ?

Des questions spécifiques se posent pour les volontaires du progrès : quelle formation pour ces jeunes diplômés ? Quelle capacité à gérer un projet, à être en appui à la maîtrise d'ouvrage ?

L'enjeu prioritaire doit être de répondre à la tendance et à la nécessité d'une approche politique et stratégique de la coopération décentralisée et à la recherche d'une dynamique réciproque “de territoire à territoire” : il ne s'agit plus seulement de compétences techniques ni même de catégorisation technique des objets (“urbain”...). On peut faire par exemple un parallèle avec les “nouveaux métiers” de la concertation / participation.

2.2 - L'approche stratégique : construire ensemble la demande et l'offre

Le montage d'un partenariat Nord-Sud repose souvent sur un quiproquo. Le décalage est en fait double :
- entre nord et sud, sur la perception du rôle de la coopération décentralisée et de son poids réel dans le développement ;
- entre demande et offre, sur la perception des besoins de coopération.

L'impact quantitatif de la coopération décentralisée reste modeste. En raison des moyens limités des collectivités territoriales, les actions de coopération décentralisée ne sont pas capables de répondre à tous les besoins des partenaires du sud. De plus, elles ne concernent qu'une minorité de collectivités du sud ; une certaine inégalité s'instaure ainsi entre les collectivités d'un même pays.

Les ambitions de la coopération décentralisée –notion de partenariat et d’approche globale– **créent des attentes des villes du sud auxquelles la réalité des actions menées et des moyens humains mis à leur disposition ne répondent pas**. “Faire plus à partir de peu” n’est pas forcément l’ambition de villes confrontées à des besoins immenses, jugés d’autant plus urgents face aux modèles qui leur sont proposés. Elles cherchent plutôt à maximiser l’apport immédiat en investissement.

Le décalage entre la demande du sud et l’offre des collectivités locales du Nord est plus variable selon les zones géographiques. Il reste particulièrement important en Afrique, où la demande de moyens financiers et de matériels est très forte. Cette demande s’exprime parfois sous la forme d’une “shopping list” faisant office de priorités définies dans le cadre de plans de développement local participatif. Les villes du nord ne comprennent pas ce qu’elles ressentent comme une demande d’assistance ou comme une forme de prélèvement alors qu’elles entendent s’engager dans des démarches “de développement”. Elles ne savent pas comment s’y opposer : *“c’est difficile de dire non à un partenaire”*, alors qu’il **faudrait parfois “responsabiliser la demande”**.

Plus ces quiproquos sont importants et confondus, plus le partenariat est fragile, et plus il sera sensible aux changements de conjoncture ou d’exécutifs locaux.

L’approche stratégique de la coopération décentralisée, c’est construire ensemble et en amont le diagnostic, les objectifs et le “montage partenarial”. La question clef est celle des conditions et des modalités de montage du partenariat. Quel diagnostic des besoins fait-on ensemble ? Quel travail sur la compréhension mutuelle des finalités et sur la définition des moyens à mettre en œuvre ? Quels dispositifs de suivi et de réajustement ? Quelle formation préalable des acteurs clefs ? Etc.

Dans ce domaine crucial de l’amont et de l’animation du partenariat, beaucoup reste souvent à faire. L’investissement en temps peut paraître trop important pour des collectivités toujours pressées de passer à l’action. Pourtant, **ce travail effectué en amont n’est pas seulement une condition de réussite mais c’est probablement l’objet central de la coopération décentralisée**, qui considère la gouvernance comme l’un des enjeux premiers du développement territorial, qui permet d’articuler efficacement dimension politique et dimension technique et qui oblige à prendre la mesure des différences culturelles et institutionnelles.

Cette démarche est également propre à mieux identifier cette dimension “mésos” d’intervention que nous évoquons plus haut et qui est à notre avis essentielle à la notion de coopération décentralisée. La question de la bonne échelle de construction stratégique n’a pas de réponse absolue. Elle dépend des territoires, de la nature des objectifs et des combinaisons de pouvoirs locaux qu’il est possible de mettre en œuvre. Répondre à cette question relève bien de la recherche d’une échelle intermédiaire d’action.

2.3 - Organiser la complémentarité des acteurs

Le développement de la coopération décentralisée et de ses réseaux propres présente **des risques de cloisonnement entre les différents types de coopération** : bilatérale, décentralisée au sens des collectivités locales et de société à société au sens des ONG.

La coopération décentralisée ne saurait en principe agir en dehors des politiques définies par les États auxquels appartiennent les partenaires. Mais elle se déploie aussi dans un champ propre.

Les États du nord sont donc appelés à se repositionner par rapport à la coopération décentralisée, comme l’a entrepris l’État français, non pas en abandonnant d’y jouer un rôle mais en tenant mieux compte du fait que sont en jeu à la fois la “décentralisation de la coopération” et la “coopération dans un espace décentralisé”. C’est une condition pour que le renforcement de la coopération décentralisée n’accroisse pas cloisonnements et rivalités.

On peut notamment espérer **dépasser les solidarités fractionnées des différents acteurs de la coopération**, dans le cadre d’échanges de réflexion et d’expériences propres à faciliter la recherche d’articulations nouvelles sur le terrain.

Des interrogations similaires sont prises en charge par les réseaux de collectivités territoriales, dans leur double dimension de modalité spécifique de la coopération décentralisée et d'appuis aux collectivités coopérantes.

Ces réseaux adoptent des positions et des stratégies en grande partie complémentaires : rôle de lobbying et d'appui de Cités Unies France ; articulation du lobbying à des groupes d'échanges très pratiques, dans le cadre européen, pour Eurocités ; rôle de familiarisation avec les problématiques internationales et d'appui méthodologique des réseaux régionaux comme Resacoop ou des réseaux professionnels comme Arricod ; contribution des réseaux de villes à la territorialisation de l'action publique et aux processus d'intégration des territoires dans la mondialisation etc. Les régions semblent appelées à jouer un rôle accru de coordination et de relais entre les collectivités de leur territoire et vis-à-vis d'autres.

Une tendance s'affirme aujourd'hui, qui est celle de **la constitution de réseaux à travers des actions, des projets communs**, inspirée notamment par les programmes européens. Cette évolution pourrait contribuer à donner plus d'ampleur aux projets de coopération décentralisée, encore trop souvent éparpillés.

Elle peut aussi **permettre aux petites collectivités territoriales, qui ne peuvent guère intervenir de manière pertinente seules, d'agir à l'international** dans le cadre de "réseaux de projets" qui mutualisent l'expertise et les moyens. Un exemple particulièrement intéressant est celui de la coopération Loire / Niger, multi-coopération décentralisée, de fleuve à fleuve, inscrite dans un cadre stratégique, qui met en œuvre et coordonne un ensemble d'actions conduites au long de chacun d'eux. On pourrait également citer les collectivités et associations de Pays de la Loire associées auprès de la Guinée et particulièrement de Kindia et d'autres exemples. La coordination de partenaires autour d'une même stratégie est de plus en plus recherchée ; elle permet de changer d'échelle d'intervention et de mieux rechercher et mobiliser des cofinancements.

De tels réseaux de projet conduisent plus directement à s'interroger sur les articulations entre les différents acteurs de la coopération, par analyse des objets d'action et par souci d'efficacité. En revanche, les regroupements institutionnels sont logiquement plus focalisés sur leurs membres.

Or, la question de l'ouverture mutuelle de l'ensemble des acteurs de la coopération, et plus largement de l'aide au développement, ne se pose pas seulement dans le contexte des stratégies et des projets locaux mais aussi et en même temps de manière générale.

C'est pourquoi l'État conserve toute légitimité pour organiser ou soutenir des confrontations plus larges, d'autant qu'il faut y inviter également les acteurs similaires des pays tiers. La question de la complémentarité des acteurs ne peut en effet pas être posée seulement du côté français.

Orientations stratégiques

Au fur et à mesure des analyses précédentes se sont dessinés en filigrane des champs possibles de repositionnement de l'État ou d'approfondissement de ses interventions. Nous nous sommes appuyés sur ces éléments mais aussi sur l'analyse des attentes exprimées par les collectivités territoriales du nord et du sud pour réfléchir aux orientations stratégiques que l'État pourrait renforcer ou prendre. Nous avons pour cela adopté de manière privilégiée le point de vue de l'État, ou plutôt ce que pourrait devenir ce point de vue.

La première question était évidemment : l'État a-t-il encore vraiment un rôle à jouer, autre que "modeste" ? Son effacement n'est-il pas déjà joué ? Après tout, il n'est aujourd'hui en position de force ni auprès des collectivités territoriales ni sur la scène internationale de la coopération.

Notre analyse suggère au contraire que le développement et l'approfondissement qualitatif de la coopération décentralisée appellent une intervention accrue de l'État :

- pour renforcer la qualité et la cohérence de l'ensemble des stratégies et actions conduites par la France ;
- pour valoriser et amplifier le rôle international de la France dans la promotion de la coopération décentralisée et plus encore dans l'apport de réponses innovantes aux problématiques de développement régional et local.

Les enjeux sont de nature à justifier une réflexion nouvelle sur les moyens humains et financiers mis en œuvre.

En premier lieu, il faut intégrer que l'on se trouve tant au plan national qu'au plan international dans une situation nouvelle, qui impose un repositionnement de l'État :

- La coopération décentralisée ne peut plus être comprise comme l'un des instruments de la mise en œuvre de la politique de coopération de l'État. Elle dispose d'une légitimité propre au plan international. Nous revenons sur cette question essentielle dans le cadre de nos propositions (voir 1.1 plus loin), car elle pose la question d'une "compétence de coopération" des collectivités territoriales.
- L'État ne peut plus envisager de conduire seul ses politiques, dans le domaine de la coopération internationale comme dans bien d'autres. La coopération se développe de plus en plus à travers des partenariats multiples, ce qui oblige à repenser les rapports entre coopération bilatérale, multilatérale et décentralisée comme des articulations de partenariats dans une recherche de cohérence stratégique et d'efficacité opérationnelle.

C'est dans cet esprit que nous esquissons ici quatre grandes orientations stratégiques, qui devraient être associées car elles s'appuient successivement les unes sur les autres :

- Renforcer et promouvoir la spécificité de la coopération décentralisée, et remettre en cause le cadre administratif du "développement urbain".
- Redéfinir les relations entre la coopération décentralisée pour le développement urbain et les cadres stratégiques de l'État.
- Approfondir le positionnement de l'État, dans une dynamique nouvelle entre coopération décentralisée et bilatérale.

1 - Renforcer et promouvoir la spécificité de la coopération décentralisée et remettre en cause la conception administrative du “développement urbain”

1.1 - Prendre acte d'une coopération spécifique et la doter d'un cadre juridique adéquat

Comme nous l'avons montré plus haut dans ce rapport, la coopération décentralisée présente quatre caractéristiques spécifiques majeures :

- C'est une **coopération de territoire à territoire** : la notion de territoire recouvre à la fois une géographie –en premier lieu administrative, au sens de la collectivité territoriale (autorité locale)– et une prise en compte de l'ensemble des acteurs locaux. De ce point de vue, la coopération décentralisée s'inscrit dans une **dynamique de développement local**, dynamique de plus en plus reconnue aujourd'hui comme composante majeure du développement²³.
- C'est une coopération politique, **de maire à maire** : cette dimension place de fait la question du pouvoir local au cœur de la coopération décentralisée et de ses objets. Cette question est déclinée par les collectivités selon deux axes étroitement liés :
 - le renforcement du pouvoir local et de ses moyens d'action : c'est la problématique de **l'appui institutionnel**
 - le développement de la citoyenneté et de la participation : c'est la problématique de **la démocratie locale** et du développement partagé.
- C'est une **coopération “transversale”**, du moins en principe et en tendance si ce n'est pas toujours le cas en réalité : coopération **orientée par la demande** plus que par l'offre, elle procède d'une identification attentive des besoins de développement de la collectivité tierce et de la mise en place d'un réel **partenariat**. Cette démarche permet la mise en oeuvre d'une approche transversale du développement local, à partir de laquelle les **objets précis de coopération sont définis au fur et à mesure** de la mise en oeuvre du partenariat.
- C'est une **coopération de réciprocité** : parce qu'elle doit être justifiée aux yeux des citoyens par les avantages qu'ils en retirent, des deux côtés, et parce qu'elle met en jeu des dynamiques de développement local, qui ne peuvent être construites qu'au regard des spécificités de chaque territoire. La modélisation, le parachutage de solutions toutes faites etc. n'y ont pas de sens ; l'invention des réponses pertinentes ne peut se construire que dans le dialogue des partenaires, qui enrichit nécessairement chacun d'eux.

Au total, **le renforcement des collectivités locales** (légitimité politique, capacité technique, financement, ouverture internationale...) est l'objectif central de la coopération décentralisée.

On voit bien que ces caractéristiques distinguent fondamentalement la coopération décentralisée, en tout cas dans l'acception française de l'expression, des autres grandes modalités de coopération, et lui confèrent une position assez claire pour que l'on puisse définir ses articulations à ces autres modalités.

Cette coopération décentralisée a déjà acquis **une légitimité propre au plan international**, même si cette légitimité semble devoir être renforcée. Elle est liée d'une part à la reconnaissance de la place du développement local dans le développement économique et social et au rôle de la gouvernance locale dans ce développement local, et d'autre part à l'émergence des autorités locales comme acteur collectif sur la scène internationale.

Cette légitimité doit être consacrée juridiquement au plan national. On a vu plus haut qu'une initiative parlementaire devrait conduire prochainement les collectivités territoriales à disposer d'une compétence attributive en matière d'aide au développement. Cela permettra d'apporter aux interventions de nos collectivités locales la sécurité juridique qui leur manque encore et de pouvoir redéfinir les relations entre État et collectivités locales sur une base claire.

23) Rappelons que selon le secrétaire général de l'ONU, la plus grande part de la réalisation des objectifs du millénaire se joue dans le développement local. On observe de plus en plus qu'une croissance économique nationale ne suffit pas à réduire par exemple la malnutrition, ou les autres inégalités les plus discriminantes.

Les relations entre l'État et les collectivités locales pourraient relever essentiellement de dynamiques contractuelles, chacun pouvant prendre l'initiative de solliciter l'autre.

Dans ce contexte, **c'est aux collectivités locales elles-mêmes à définir leurs rapports mutuels.** Le souci d'une définition des interventions qui serait fonction de la nature des collectivités – commune, département ou région, grande ou petite – heurte directement le principe de non-hiérarchisation des collectivités françaises qui est au cœur de la décentralisation. La manière dont certaines régions développent un rôle propre ou les alliances croissantes pour l'approche de nouveaux territoires²⁴ montrent que les collectivités territoriales se posent elles-mêmes les questions de cohérence et de mutualisation de leurs actions et cherchent à y répondre. L'État peut les accompagner dans cette réflexion comme dans d'autres, mais il n'a pas vocation à décréter quel type de collectivité est plus légitime que les autres pour tel type d'intervention.

1.2 - Promouvoir la coopération décentralisée à l'échelle internationale

En distinguant dans son organisation administrative propre la coopération conduite par les ONG de celles des collectivités territoriales, le ministère des affaires étrangères s'est engagé non seulement dans la reconnaissance d'une spécificité de la coopération décentralisée, mais aussi dans **l'affirmation d'une vision "française" des grandes modalités de coopération**, reposant sur la distinction entre grandes institutions internationales, États, autorités locales et organisations non gouvernementales (au sens des fondations et associations).

La définition des composants spécifiques de la coopération décentralisée proposée plus haut est à la fois porteuse de l'expérience des collectivités locales françaises et des valeurs qu'elle porte, et largement partageable à l'échelle internationale – en premier lieu à l'échelle européenne. Elle ne va cependant pas de soi pour de nombreux pays.

La France peut également militer, en tant que telle et à travers l'Union européenne, pour le renforcement des réseaux internationaux de collectivités locales et de leur intervention dans les débats internationaux.

A partir de l'acquis d'un nouveau cadre juridique national, et en relation permanente avec les collectivités locales françaises et les réseaux dans lesquelles elles s'inscrivent, **la diplomatie française pourrait avoir pour l'une de ses missions de promouvoir fortement à l'échelle internationale la coopération décentralisée et l'expression des autorités locales.**

La France y trouverait un rôle fort de promotion de valeurs et de fédération d'énergies, pour lequel elle apparaît légitime.

Ce positionnement créerait une dynamique qui justifierait et alimenterait un débat permanent entre l'État et les collectivités locales sur la coopération décentralisée, débat qui apporterait également des regards nouveaux sur l'organisation administrative de la nation, le développement local et la démocratie locale.

Cette dynamique constituerait un apport majeur à l'action de la France en faveur de la décentralisation administrative et de la déconcentration des États dans le monde.

Au-delà de la promotion et du soutien du rôle des autorités locales, la France pourrait également intervenir au plan international pour **soutenir la création d'instruments spécialisés d'action dans le domaine urbain.** L'hypothèse de la création d'une Banque Mondiale des Villes pourrait par exemple être examinée dans une telle perspective. La création de tels instruments n'a en effet guère de sens si les collectivités locales n'y ont pas une place déterminante.

24) Par exemple, plusieurs régions et départements français montent une structure pour travailler ensemble à la reconstruction du Sri Lanka, en se répartissant les thèmes d'intervention. L'un des déclencheurs de ce montage a été la volonté de l'AFD de coordonner toutes les aides.

1.3 - Réinterroger la notion de développement urbain et privilégier l'amont du partenariat

La focalisation de l'État et de certains acteurs de la coopération en France sur la question des "domaines d'excellence" de la France en matière de coopération décentralisée nous paraît devoir être clairement abandonnée, pour des raisons que nous avons analysées plus haut (voir Enjeux, 1.1). Les soucis de valorisation économique et de promotion de compétences ne sont pas absents de la coopération décentralisée, de beaucoup s'en faut, mais elle ne peut pas être instrumentalisée pour l'obtention de marchés par certaines entreprises ou certains opérateurs techniques – quelle que soit la légitimité de cet objectif économique.

La Banque Mondiale observe que les demandes des maires des villes en développement portent sur les thèmes suivants et dans cet ordre de priorité :

- 1/ renforcement stratégique et politique, inscrit dans une logique de contact direct entre collectivités locales et de discussions de maire à maire ;
- 2/ capacités de l'administration locale, gestion administrative et relations avec les citoyens ;
- 3/ ingénierie urbaine²⁵.

C'est en fonction de cette même hiérarchie que les collectivités territoriales françaises réorganisent et développent aujourd'hui leur coopération décentralisée. L'enjeu premier n'est donc pas celui de l'ingénierie urbaine.

Plus largement, les domaines de compétence forte cités par nos interlocuteurs au sein de collectivités locales ont été nombreux et divers, et n'ont pas été dominés par une vision technique du développement urbain. Par exemple et sans classement : définition de stratégie pour les territoires partenaires (diagnostic ; planification, plan de développement) ; services et équipements urbains ; paix dans le monde ; lutte contre la pauvreté ; développement économique ; travail sur la francophonie²⁶ ; intercommunalité, solidarité entre collectivités territoriales de même niveau ; contractualisations État/collectivités locales et entre ces dernières ; travail sur l'organisation de la vie démocratique locale, appui à la mise en place de cadres de concertation, à la mise en place d'un espace public au niveau local ; tourisme, environnement, patrimoine ; etc.

Nous proposons de considérer que la question dite des "domaines d'excellence" soit abandonnée au profit de deux objectifs différents :

- La promotion d'entreprises, de technologies et de **savoir-faire techniques commercialisés** en tant que tels par des entreprises ou des agences d'étude ou d'ingénierie intervenant comme prestataires. Cet objectif nous semble devoir relever prioritairement des montages de grands contrats par les bailleurs internationaux ou l'AFD, ainsi que de la capacité des opérateurs français à répondre aux appels d'offres européens ou internationaux. Les relais que nous proposons plus loin de mettre en place entre les actions "expérimentales" de la coopération décentralisée et leur généralisation via la coopération bilatérale ou multilatérale peuvent concourir à élargir ces marchés, et à le faire d'une manière telle que les opérateurs français puissent y prendre toute leur place. L'État peut continuer d'accompagner les opérateurs comme il le fait aujourd'hui ou renforcer si il le souhaite ses interventions, en s'appuyant sur ses outils (dont l'AFD) et sur des lieux d'échange comme l'ISTED.
- La promotion de la coopération décentralisée française et l'accompagnement des collectivités territoriales françaises pour renforcer **leur savoir-faire de coopération, d'appui institutionnel et d'accompagnement opérationnel**²⁷. La question première du savoir-faire n'est alors pas celle de l'assainissement ou des transports mais celle de la coopération elle-même, de ses finalités et de ses modalités.

25) Enquête conduite auprès de collectivités locales du Moyen Orient et d'Afrique du Nord par le réseau urbain Euro Menainitié en mars 2004, par la ville de Marseille et la Banque Mondiale. Ce réseau se fixe trois objectifs : favoriser les échanges d'expériences en organisant des rencontres de maires et de décideurs locaux de la région MENA, répondre à des demandes d'assistance technique pour le montage de projets de développement, répondre à des demandes de formation opérationnelle en organisant des formations/ actions liées à des projets pour les maires et/ ou leurs cadres municipaux. Source Réseau Urbain Europe-Mena, Orientations et programme de travail 2006-2007.

26) Face aux résultats peu encourageants des politiques conduites au niveau national dans ce domaine et aux rivalités pathétiques entre acteurs, l'État pourrait inventorier avec profit l'action des collectivités locales et ses effets, et en tirer avec elles quelques conclusions utiles.

27) Y compris en matière d'aménagement urbain, d'infrastructures et de services urbains.

Les collectivités territoriales françaises peuvent développer avec le soutien de l'État, et de plus en plus en partenariat de leurs consœurs européennes, une compétence qui soit particulièrement élevée et reconnue à l'échelle internationale. Les prestataires mobilisés dans le prolongement des actions engagées devront souvent l'être dans le cadre d'appels d'offres internationaux et les collectivités locales françaises doivent rester libres de leurs engagements. C'est là qu'est l'enjeu déterminant.

Qu'est-ce qu'une stratégie de coopération entre territoires ? Quel rôle doit y jouer l'exécutif politique ? Comment s'organise-t-elle dans des contextes de décentralisation et de déconcentration différents ? Quels rôles sont dévolus aux acteurs locaux, et parmi eux aux citoyens ; quelles mobilisations, quelles participations à tous les niveaux ? Quels échanges de territoire à territoire pour une réciprocité politique, culturelle, sociale, économique inspirée par les principes du développement durable ? Quelles méthodes spécifiques de conception, d'organisation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ? Quelles compétences humaines, professionnelles et non professionnelles ? Beaucoup de questions auxquelles répondre, car cette liste n'est pas limitative.

Ces deux points de vue peuvent se trouver articulés sur le terrain mais ils ne doivent pas être confondus l'un avec l'autre par l'État ni par l'AFD.

Cette approche nouvelle contribue également à transformer la problématique du "développement urbain". Nous avons vu que la coopération politique de territoire à territoire déplace la question du "développement urbain". Elle rend obsolète par exemple l'idée d'un partage entre "développement urbain" et "gouvernance", puisque **la particularité de la coopération décentralisée est justement d'associer toutes les composantes du "développement local des villes" dans une approche territoriale et stratégique, fondée sur les dynamiques d'acteurs.**

De nouveau, l'enjeu premier est donc celui du renforcement et de la valorisation de la spécificité de la coopération décentralisée, et donc de la production des compétences nécessaires à ce renforcement. Or, la spécificité de cette coopération ne peut être valorisée que par l'approfondissement et le renforcement de sa capacité stratégique. Cette dernière ne peut être construite qu'entre les collectivités partenaires, dès la conception et la négociation du contrat de partenariat. **C'est dans cet "amont" du partenariat que se joue l'avenir de la coopération décentralisée**²⁸.

Cet espace de construction de la coopération dépasse inévitablement les divisions thématiques ou administratives –par exemple entre "développement urbain" et "gouvernance", ou entre "services urbains" et "santé publique"– pour s'attacher à la dimension territoriale, y identifier les besoins et élaborer une stratégie, et définir ensuite à partir de cette dernière l'opportunité et le statut de différents objets d'action. Le choix des objets finaux de coopération (fiscalité, écoles, transports...) devrait découler d'une telle dynamique et non pas la précéder.

La santé par exemple peut être une problématique spécifiquement urbaine autant que nationale ou régionale, selon les problèmes rencontrés et la manière jugée la plus pertinente de les traiter. Notre modèle de transport "urbain" n'est pas forcément transposable dans toute mégapole ; une réflexion plus ouverte avec nos partenaires permettrait d'imaginer des réponses à des questions sociales ou territoriales que l'on pourrait transposer ensuite dans nos propres contextes, là où nous échouons encore à définir des réponses satisfaisantes (grandes périphéries "rurbaines", accès à l'emploi...).

L'État doit aujourd'hui redéfinir une politique de "développement urbain" en matière internationale, en s'inspirant notamment de ce que font les collectivités territoriales. La conception du développement urbain limitée aux grands aménagements et aux grandes infrastructures, ou à des modes de planification inadaptés à la prise en compte des objectifs d'inclusion sociale et de lutte contre les inégalités, est obsolète même si elle est encore portée par certains opérateurs.

Les collectivités territoriales françaises se voient volontiers comme des ensembles des acteurs publics et privés du développement local. C'est ce qui fait leur spécificité et leur valeur ajoutée.

28) La région Nord Pas-de-Calais met en place systématiquement des "comités mixtes de coopération", qui rassemblent les élus des deux collectivités partenaires. Les administrations locales préparent ensemble les dossiers, sur la base desquels les élus fixent leurs priorités. Les programmes sont ainsi définis sur la base d'objectifs clairs et quantifiables.

La question n'est donc pas de subordonner la coopération décentralisée à une vision technique du développement urbain mais d'examiner comment croiser au mieux coopération décentralisée et développement local urbain, dans un monde de plus en plus urbanisé.

Cet enjeu est partageable par les collectivités locales et par l'État, par exemple autour de questions telles que :

- Comment mieux mettre en évidence et analyser le fait urbain ? Quelles sont les échelles et les modalités pertinentes de décision et d'action ?
- Quelles réponses mettre en œuvre à l'ensemble des besoins du développement urbain, universelles ou spécifiques, en tenant compte des "niveaux de développement", des héritages patrimoniaux, des cultures contemporaines etc. et en s'inscrivant résolument dans une perspective commune de développement durable ?
- Parmi ces réponses, quelle place accorder aux services urbains et en particulier aux services publics et comment les définir et les mettre en œuvre ?
- Quelle est le rôle de la coopération décentralisée pour promouvoir et accompagner ce "développement local et durable urbain" ?
- Comment organiser les expertises nécessaires, en favorisant l'utilisation et le renforcement des expertises locales, ainsi que les approches transversales au sein des services des collectivités locales partenaires ?

Construire les réponses à ces questions doit **mobiliser tous les niveaux de débat et d'action** : communauté internationale, union européenne, relations bilatérales, coopérations techniques multilatérales coopération décentralisée... **L'État peut renforcer sa contribution à la réflexion internationale sur le fait urbain et sur le développement local urbain, notamment dans le cadre d'échanges permanents avec les collectivités locales.**

Plus précisément, concernant la coopération décentralisée, cela concerne chacun des trois niveaux que nous identifions plus loin (voir le paragraphe 3.1) : la scène internationale, les réseaux de collectivités locales, les partenariats opérationnels.

2 - Redéfinir les relations entre la coopération décentralisée pour le développement local urbain et les cadres stratégiques de l'État

2.1 - Valoriser la diversité géographique et la dimension stratégique des partenariats, dans un cadre approprié

La coopération décentralisée couvre de larges zones d'intervention, au-delà de la Zone Stratégique Prioritaire (ZSP) même si elle y reste majoritairement inscrite. Elle permet à la France d'être présente de manière très étendue sur les thèmes de la coopération urbaine et territoriale. Le Val-de-Marne observe ainsi que *"nous sommes les seuls au Salvador"*.

La pertinence de la ZSP comme seul critère d'éligibilité aux cofinancements dans le cadre des actions de coopération décentralisée doit être réexaminée. C'est d'ailleurs déjà le cas avec la mise en œuvre de la Loi d'orientation sur les lois de finance (LOLF), et avec la définition de nouvelles règles de cofinancement, qui s'appuient sur une distinction entre les pays éligibles à l'aide au développement au sens de l'OCDE et les autres²⁹. La coopération décentralisée peut en effet parfois "prendre en charge" la présence française dans d'autres pays, où elle pourra d'ailleurs apporter son expertise à l'État lorsque utile (cas de l'Inde, de l'Amérique Latine par exemple). Dans le cas où la faculté de coopération

29) Circulaire du 12 décembre 2005.

décentralisée serait pleinement reconnue aux collectivités territoriales, il y aurait d'ailleurs contradiction à vouloir la subordonner strictement à des priorités nationales³⁰.

Il faut aussi considérer l'inscription croissante dans la durée des partenariats de coopération décentralisée, alors que la majorité des actions de coopération se font par ailleurs selon des approches plus ponctuelles par projets –ce qui est le cas par exemple pour l'AFD. **La relation entre partenariats et projets doit être approfondie et située dans la durée des premiers.** Un partenariat de coopération décentralisée peut ainsi servir dans le temps de “tête de pont” (logique d'anticipation) puis de “service après vente” territorial à la coopération bilatérale ou à celle menée par des associations plus sectorielles. **L'État doit pouvoir accompagner les étapes amont et aval** de la coopération décentralisée aussi bien que ses projets opérationnels– ce devrait d'ailleurs être une priorité (voir 1.3 ci-dessus).

Il faut rappeler ici la tendance de chaque collectivité territoriale à réduire son nombre de zones d'intervention pour éviter les saupoudrages, tendance qui est un signe d'une dimension stratégique accrue de la coopération décentralisée et qui permet à l'État de s'appuyer sur de relatives continuités pour imaginer des démarches nouvelles. **La coopération décentralisée ne doit pas être regardée d'abord en tant que “projets locaux” mais en tant qu'ancrages territoriaux.**

Il y a nous semble-t-il un enjeu important pour l'État à conserver et même à encourager cette caractéristique, alors que l'on assiste plutôt à un resserrement des interventions de la France dans le domaine du “développement urbain”. Une fois encore, il s'agit de dépasser l'étiquette “développement urbain” pour une référence plus large à la “dimension territoriale du développement” en contexte urbain, qui est bien au cœur de la coopération décentralisée.

L'État définit également des cadres stratégiques thématiques, largement inspirés aujourd'hui des “objectifs du millénaire”. Plus encore que la ZSP, **les cadres stratégiques thématiques peuvent constituer un double frein au cofinancement des programmes de coopération décentralisée :**

- les thèmes stratégiques de l'État peuvent ne pas être considérés comme “urbains”, face à des coopérations décentralisées vues comme telles parce qu'elles émanent de collectivités urbaines : c'est par exemple le cas de la lutte contre le SIDA, alors qu'il y a bien une spécificité de cette question en milieu urbain et que la demande des maires du sud auprès de leurs partenaires est importante ;
- les thèmes opérationnels des coopérations décentralisées tendent de plus en plus à être définis en fonction des priorités locales et des capacités du partenariat ; ils ne passent donc pas forcément facilement par le tamis des cadres stratégiques nationaux, quelle que soit la pertinence des uns et des autres.

La capacité à articuler les cadres stratégiques nationaux et les partenariats de coopération décentralisée tient donc trop à la bonne volonté des ambassadeurs...

De plus, il y a aujourd'hui un hiatus entre l'importance de la coopération décentralisée et la capacité de l'organisation centrale et déconcentrée du ministère des affaires étrangères à la prendre en compte. Ce hiatus se double si l'on considère la coopération décentralisée pour le développement urbain (ou le développement local urbain selon notre expression), puisque s'y ajoute une inscription insuffisante de la problématique urbaine dans les cadres stratégiques de l'État. Sans nécessairement remettre en cause l'organisation administrative du ministère, on peut chercher les moyens de mieux prendre en compte la coopération décentralisée pour le développement urbain. L'AECL pourrait par exemple élaborer des orientations pour les ambassadeurs.

Quelles qu'en soient les modalités, il est important **que les cadres stratégiques de l'État intègrent mieux, d'une manière ou d'une autre, la coopération décentralisée et les impératifs mondiaux du développement local urbain.**

Cela permettra aux ambassadeurs de s'en saisir plus directement.

30) Ce qui n'exclut pas des préférences contractuelles, ni même des exclusions particulières comme nous le suggérons plus haut (voir 1.1).

2.2 - Développer une dynamique contractuelle, aux deux échelons de l'administration centrale et des postes diplomatiques

Subordonner strictement la coopération décentralisée aux priorités stratégiques nationales reviendrait à nier les qualités propres de la coopération décentralisée. En revanche, les soutiens de l'État ne peuvent être accordés indépendamment de ses objectifs ni par un saupoudrage sans critères ni cohérence.

C'est pourquoi on peut envisager de **développer une "politique contractuelle de la coopération internationale" entre l'État et les collectivités locales**, lieu de l'articulation entre politique nationale et coopération décentralisée. Cette politique contractuelle pourrait reposer notamment sur :

- des appels à projet lancés par l'État (le cas échéant en application d'un programme de coopération bilatérale – voir le chapitre 3. plus loin), ou par l'AFD, portant sur un pays ou une région ou sur une thématique (voire sur un projet dans le cas de l'AFD) ; ces appels à projet pourraient selon les cas avoir pour objectif de susciter des partenariats nouveaux ou s'adresser à des partenariats existants³¹ ;
- des lignes budgétaires destinées prioritairement au renforcement des étapes amont de montage des partenariats et de réflexion stratégique, et de renforcement des collectivités locales pour ces étapes, accessibles aux collectivités territoriales sur présentation de projets de partenariats.

Une telle politique contractuelle pourrait être largement déconcentrée. Cette déconcentration peut se jouer à deux niveaux : territorialement en France au niveau des préfets³², et au sein du MAEE à celui des postes diplomatiques. A chacun de ces niveaux peuvent correspondre des enjeux spécifiques.

Nous avons vu plus haut que les ambassades étaient souvent des interlocuteurs utiles et ouverts pour les collectivités locales, mais qu'elles étaient mal préparées et mal armées pour suivre de près la coopération décentralisée et répondre à ses attentes. Une évolution des cadres stratégiques de l'État, comme suggéré plus haut (voir 2.1), serait un premier pas utile, mais elle devrait être consolidée.

Les ambassades pourraient être invitées par le ministère à définir avec lui et dans chacun des pays un cadre stratégique de l'État envers la coopération décentralisée, qui permettrait de mieux l'articuler aux objectifs stratégiques nationaux – tout en respectant la légitimité de ses propres stratégies. Ce cadre ne constituerait pas une obligation mais serait facteur d'harmonisations, de cohérences et de mutualisations nouvelles. Il pourrait être le support d'appels à projets ou de bonification des aides aux partenariats s'y référant. La politique contractuelle pourrait ainsi être largement mise en œuvre au niveau déconcentré, comme c'est le cas dans de nombreux domaines pour les rapports entre l'État et les collectivités locales françaises.

Ces cadres stratégiques peuvent être modestes au départ. Ils seront précieux pour orienter les petites collectivités et leur permettre de s'insérer plus facilement dans la coopération décentralisée. Au fur et à mesure, ils pourront prendre plus d'ampleur et conforter également l'intervention des grandes collectivités.

Cette approche paraît plus utile et nécessaire encore si l'on considère que les ambassadeurs ont en théorie une forme de tutelle sur l'AFD.

Cette dynamique s'accompagnerait de l'ouverture de chantiers de réflexion entre l'État et les associations et réseaux de collectivités locales, sur le thème de la coopération décentralisée et sur celui du développement local urbain. Les services déconcentrés participeraient à ces réflexions, qui pourraient être déclinées dans différents pays. Les cadres stratégiques élaborés par pays devraient en effet l'être en consultant non seulement les collectivités locales françaises intervenant dans ce pays mais aussi –et au premier chef– les collectivités du pays, par l'intermédiaire de leur État.

31) Ils seraient a priori plus géographiques que thématiques dans le premier cas, ou porteraient sur des modalités de partenariat, et peuvent plus facilement être thématiques dans le second – du moins au sens de thématiques techniques -. Il s'agit en effet de ne pas instrumentaliser des partenariats ou susciter des partenariats de simple opportunité.

32) Se limiter aux préfets de région pourrait donner le sentiment de privilégier la collectivité territoriale régionale et donc de lui subordonner les autres. L'ensemble des préfetures pourrait être concernées, le préfet de région jouant un rôle de coordination.

A l'intérieur du cadre national, la déconcentration pourrait porter plus sur l'appui de l'État aux entreprises de capitalisation collective et de formation des collectivités territoriales et à leurs efforts de coordination, notamment au sein d'une même région, pour intervenir ensemble auprès d'un territoire tiers et se doter d'une stratégie commune.

Cette démarche pourrait aller de pair avec le prolongement de l'expérience du volet coopération des contrats de plan État-Région, en étant attentif d'une part à respecter l'égale légitimité des collectivités territoriales régionales, départementales et communales à intervenir, et au besoin à être coordinatrices de partenariats locaux³³, et d'autre part à ne pas dissuader la formation de partenariats interrégionaux.

2.3 - Mieux coordonner les actions nationales et décentralisées autour de deux enjeux majeurs : le développement culturel et les montages financiers des grands projets urbains

Nous ne pouvons pas dans ce rapport approfondir tous les aspects ni toutes les implications de la coopération décentralisée. On nous permettra cependant d'évoquer très brièvement deux enjeux particulièrement significatifs.

La coopération décentralisée met en évidence deux questions majeures, qui ne sont pas spécifiques au développement urbain mais qui ont dans ce domaine de nombreux aspects spécifiques :

- En raison de ses caractéristiques propres, **la coopération décentralisée est au cœur d'enjeux politiques et culturels portés de manière générale par la diplomatie française** : la culture et l'éducation, la démocratie et la paix – et les relations mutuelles entre ces quatre termes -, ainsi que, d'une manière plus spécifique, la francophonie. Une meilleure articulation entre les réflexions et les actions de l'État et celles des collectivités territoriales serait bénéfique pour les deux parties : plus d'efficacité et un meilleur ciblage pour le premier ; un renforcement pour les secondes et une invitation à éviter le risque d'un resserrement de la coopération décentralisée sur ses enjeux statutaires (position des villes dans les réseaux d'échange) et économiques.

- Dans un registre très différent, la coopération décentralisée pour le développement local urbain pose la question de la disproportion entre les investissements que peuvent consentir les villes françaises (et le plus souvent leurs partenaires) et le coût des grands projets d'aménagement et d'infrastructure et des grands services urbains. Les collectivités locales ont la capacité de mettre en place des politiques locales qui "changent la vie des gens", mais leur poids relatif est très faible vis-à-vis des États et des bailleurs de fonds internationaux. La coopération décentralisée peut éviter des erreurs et gabegies, et réduire les coûts, en appréciant mieux les opportunités et alternatives que les grands opérateurs et bailleurs de fonds ne peuvent le faire à partir de leur pilotage technique. Mais cela ne suffit pas. Les collectivités territoriales françaises sont bien conscientes des limites de leur capacité et disent de plus en plus que leur rôle premier n'est pas le financement de l'investissement. Il faut pouvoir mobiliser des financements lourds et complexes sans pour autant déposséder le territoire concerné de ses choix. Pour cela, on pourrait **reconsidérer les rapports entre coopération décentralisée et bailleurs de fonds**, notamment selon les deux axes suivants :

- la coopération décentralisée peut **initier et expérimenter des réponses dont les bailleurs et leurs expertises permettent ensuite l'extension ou la généralisation**, en intervenant auprès d'une maîtrise d'ouvrage locale qui aura été constituée et rendue compétente par l'expérience antérieure ;

- la coopération décentralisée peut **accueillir ou accompagner des projets des grands opérateurs et bailleurs en leur apportant un cadre de réflexion et de mise en œuvre politique et sociale**, favorisant l'adaptation des réponses au contexte et aux capacités locales et leur appropriation par les acteurs locaux et par leurs usagers.

33) C'est déjà ce qui se passe dans la réalité.

Cela suppose **que les grands bailleurs de fonds s'engagent dans une adaptation de leurs propres cadres stratégiques et lignes d'action**, de manière à leur apporter la souplesse ou les ouvertures nécessaires – comme nous l'avons envisagé plus haut pour les cadres stratégiques de l'État français. Le rôle de Cities Alliance pourrait être important, pour ce qui concerne la Banque Mondiale, sous réserve que son organisation et son fonctionnement lui apportent une légitimité plus forte aux yeux des collectivités locales.

Une meilleure prise en compte de ces problématiques permettrait de mieux concilier financement international d'un grand projet et capacité de la maîtrise d'ouvrage locale, prise en charge de l'investissement et prise en compte des impératifs et coûts futurs de fonctionnement, expertise technique et ancrage dans les réalités sociales, effets de développement économique et réduction des inégalités dans l'accès à la ville et à ses services etc. **Le développement culturel et social doit aller de pair avec le développement des infrastructures et services, l'appui institutionnel doit "précéder" et accompagner l'appui technique et financier³⁴ : la coopération décentralisée pour le développement local urbain est la mieux à même d'assurer ces équilibres, mais elle doit trouver auprès des autres formes de coopération les relais qui garantiront que les actions puissent être en fin de compte à la hauteur des besoins et de la stratégie définie³⁵.**

2.4 - Encourager la cohérence des interventions des collectivités territoriales et de leur organisation, sans préjuger de ses formes

Les collectivités territoriales sont définies en France par un double principe de territorialité et de compétences. Ces deux dimensions ne sont pas définies en référence l'une à l'autre, ou ne le sont que d'une manière partielle et imprécise : "les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon" précise la constitution française.

Les collectivités territoriales françaises³⁶ sont historiquement définies par le principe de "libre administration" qui fonde l'institution communale depuis ses origines et qui a été accordé récemment au département et à la région par voie constitutionnelle ("ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus"). Ce principe, dont on considère parfois qu'il vaut pour une sorte de clause de compétence générale, interdit toute subordination ou tutelle d'une collectivité envers une autre : "aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre", stipule d'ailleurs clairement la constitution.

Chacune de nos collectivités, les communes et leurs regroupements intercommunaux³⁷, les départements et les régions intervient en France dans le champ urbain, de manière directe ou dans le cadre de partenariats contractuels (volets territoriaux des contrats de plan État-Région, politique de la ville etc.). On ne peut donc pas considérer que l'une ou l'autre y soit au fond plus légitime, au-delà de l'évident rôle direct des communes et de leurs groupements. Un département de première couronne parisienne, ceux du Nord, du Rhône ou des Bouches-du-Rhône, la région Ile-de-France ou celle du Nord-Pas-de-Calais sont des territoires essentiellement urbains.

La "taille" elle-même n'apporte pas de modèle. Si les grandes communes et agglomérations (villes centres comme Lille, Lyon et Marseille, communautés urbaines) et les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais ou PACA déploient des capacités et des moyens particulièrement importants,

34) Il faut aider la collectivité tierce à mieux identifier sa stratégie, quitte à retarder les financements, afin qu'elle ne soit pas soumise aux lignes de financement et aux modes d'intervention des bailleurs. C'est sur la base d'un plan directeur, dûment validé par l'autorité locale et au besoin par l'État de son pays, que les partenaires peuvent aller voir les bailleurs.

35) Certains de nos interlocuteurs dans des collectivités territoriales sont allés jusqu'à dire que l'appui institutionnel, dans toutes ses dimensions, est l'essence même de la coopération décentralisée, tandis que le "développement urbain" - au sens de l'aménagement, des infrastructures et des grands services urbains – nécessite l'intervention des autres formes de coopération. D'une manière générale, les collectivités locales tiennent cependant à la coopération technique, qui "fait avancer les choses" et qui rend la coopération décentralisée plus visible pour les citoyens.

36) Au point que l'État a suivi un temps cette même logique pour sa déconcentration, et n'a que très récemment placé les préfets de département sous l'autorité coordinatrice des préfets de région.

37) Rappelons que ces groupements ne constituent pas des collectivités territoriales par eux-mêmes.

cela ne signifie pas que des territoires de moindre taille ne jouent pas un rôle important, qui peut passer par leur “spécialisation” sur certains aspects du développement ou par la recherche de partenaires dont les besoins soient en adéquation avec leurs capacités.

On peut donc penser que l’idée d’une spécialisation du rôle des différents types de collectivités territoriales vis-à-vis de la coopération décentralisée urbaine est une chimère, de même que celle d’une coordination “rationnelle” fondée sur leur définition institutionnelle. L’État n’a en tout cas guère de légitimité à proposer un modèle de cohérence ou de coordination.

Conscientes des limites et des absurdités du désordre de leurs interventions, les collectivités locales cherchent cependant d’elles-mêmes les voies de coordinations et de mutualisations opérationnelles nouvelles. Ces coordinations sont à la fois “horizontales” et “verticales”. Des régions cherchent à développer les échanges entre les collectivités de leur territoire, et à jouer ainsi un rôle de capitalisation et de formation. Les collaborations se font de plus en plus nombreuses, dans le respect de l’absence de hiérarchie des collectivités locales.

La constitution prévoit que “lorsque l’exercice d’une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l’une d’entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune”. Il semble cependant prématuré de s’engager dans cette voie, les diverses expériences de coordination n’étant pas encore assez nombreuses ni assez mûres pour fournir un ou des modèles.

La coordination, la mutualisation et la capitalisation entre collectivités ne peut donc provenir que d’une maturation des mouvements volontaires des collectivités territoriales elles-mêmes, et d’une politique d’incitation et d’encouragement de l’État. Cette dernière peut revêtir plusieurs aspects ; par exemple :

- Effets de focalisation et de mutualisation d’une politique contractuelle orientée en ce sens, notamment sur la base des cadres de référence élaborés par les ambassades (voir le paragraphe 2.2 plus haut).
- Appui de l’État aux réflexions et aux échanges conduits par les associations de collectivités territoriales et par les collectivités territoriales elles-mêmes.
- Appui de l’État à la constitution de réseaux opérationnels pour la mise en œuvre de partenariats de coopération décentralisée, de groupements de collectivités territoriales françaises intervenant auprès d’une même ville ou dans un même pays.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la coordination des interventions de collectivités territoriales diverses auprès d’un même territoire, la conviction profonde des élus locaux est qu’**il revient au maire de gérer la synergie des interventions dans sa ville et de veiller à leur cohérence, et non pas aux bailleurs de fonds internationaux ni aux États**. Il peut évidemment y être aidé par un rapprochement spontané de ses partenaires.

On rapprochera de ce thème les questions de mobilisation des expertises locales et de mobilisation transversale des services des collectivités territoriales partenaires, qui concernent à la fois le renforcement institutionnel local et la cohérence des projets.

On touche là au fondement même du renforcement des capacités des collectivités locales : **le schéma vertueux de la coopération décentralisée est celui d’une collectivité en développement capable, avec l’aide de ses partenaires, de définir ses besoins et sa stratégie et invitant d’autres collectivités à concourir à leur mise en œuvre dans le cadre de coopérations décentralisées.**

Dans ce contexte, les dynamiques de cohérence ne peuvent pas être limitées aux collectivités territoriales d’un même pays. Elles sont également à développer entre collectivités de pays différents intervenant auprès d’un même territoire.

La capacité de coordination des collectivités locales peut leur apporter une plus grande légitimité aux yeux des bailleurs de fond. En travaillant entre elles, les collectivités locales se rendent compte qu’elles sont capables de définir ensemble des cadres d’action et des projets, puis d’aller solliciter les bailleurs pour négocier sur cette base.

3 - Approfondir le positionnement de l'État, dans une dynamique nouvelle entre coopération décentralisée et coopération bilatérale

3.1 - Se situer relativement aux trois niveaux clefs d'organisation de la coopération décentralisée à l'échelle mondiale

On peut schématiquement définir trois niveaux clefs de développement des pouvoirs locaux et de coopération décentralisée, à l'échelle internationale :

- L'espace de construction de la "communauté internationale".
- L'espace intermédiaire du mouvement de décentralisation des États et de la formation des réseaux de collectivités territoriales.
- Les partenariats opérationnels et les projets de développement.

A chacun de ces niveaux l'État peut avoir une stratégie adaptée.

Dans l'espace de construction de la "communauté internationale", la diplomatie française peut contribuer à créer et à porter un contexte favorable à l'organisation et à l'expression des autorités publiques locales.

Il s'agit de développer et de promouvoir les thèmes correspondants dans les instances internationales, de militer pour une représentation des autorités locales auprès des grandes organisations internationales, de contribuer au développement des organisations des collectivités territoriales à l'échelle mondiale et à la création d'outils permettant d'accompagner et de renforcer les actions de coopération décentralisée. Il s'agit aussi pour l'État de promouvoir la prise en compte du fait urbain et de contribuer à développer les réflexions et les outils d'intervention utiles à l'échelle internationale.

Le ministère des affaires étrangères doit s'inscrire résolument dans ce débat mondial.

Dans l'espace intermédiaire du mouvement de décentralisation des États et de la formation des réseaux de collectivités territoriales, l'enjeu est triple :

- encourager et accompagner les mouvements de décentralisation et de déconcentration administrative des États ;
- renforcer les capacités d'échange et de mutualisation des collectivités locales, en contribuant au renforcement de leurs structures associatives intermédiaires ;
- élaborer des cadres stratégiques et des priorités territoriales et thématiques en matière de développement urbain (voir plus haut le chapitre 2).

La relation entre coopération bilatérale et coopération décentralisée joue un rôle important à ce niveau (voir le paragraphe 3.2 plus loin), de même que l'adaptation et la promotion des cadres européens d'action.

L'État peut contribuer à ce que la construction des demandes de coopération –notamment du point de vue de l'identification des besoins des villes- soit discutée à ce niveau au sein des associations de collectivités locales et entre elles, et pas seulement au niveau des partenariats opérationnels. Ces débats doivent être conduits à la fois au sein d'associations nationales (du nord et du sud) et d'associations internationales (en particulier entre pays d'un même ensemble géographique) ainsi qu'entre ces associations. Pour enrichir les échanges et favoriser une représentation la plus large possible des territoires, il est important que les grandes villes par exemple y soient présentes et actives. L'État peut encourager cette présence en exprimant auprès des associations des attentes de réflexion incitatives pour ces villes.

Au niveau des partenariats opérationnels, on retrouve les enjeux déjà évoqués de renforcement de la définition en amont de ces partenariats et de leur capacité stratégique, de meilleure articulation entre dimensions politique et technique, de diversité et de cohérence des interventions.

A chacun de ces niveaux, l'État peut proposer aux collectivités territoriales et à leurs structures collectives des démarches contractuelles reposant sur des thèmes prioritaires. Les financements, qui peuvent porter aussi bien sur la réflexion que sur l'action, sont fléchés par ces contrats.

3.2 - Construire une dynamique nouvelle entre coopération décentralisée et bilatérale

Diagnostique de territoires, développement de la capacité stratégique des collectivités locales, renforcement de la société civile et de la démocratie locale, approfondissement de la décentralisation et de nouvelles relations entre État (déconcentré ou non) et collectivités décentralisées ainsi qu'entre collectivités décentralisées –c'est-à-dire entre politiques nationales et territoriales–, organisation économique (fiscalité locale...) et administrative des pouvoirs locaux, développement des services publics locaux, formation des agents locaux etc. **La plupart des grands enjeux de la coopération décentralisée appellent des réponses complémentaires et articulées aux deux niveaux national et local.**

Cette évidence ne trouve cependant pas son répondant dans l'organisation des relations entre coopération décentralisée et bilatérale. Il nous semble qu'**il y a pourtant là un gisement considérable d'action, face auquel la France pourrait concevoir et affirmer une conception originale de la coopération pour le développement**, et offrir des perspectives nouvelles aux bailleurs internationaux.

Trois cas de figure simples illustrent cette problématique :

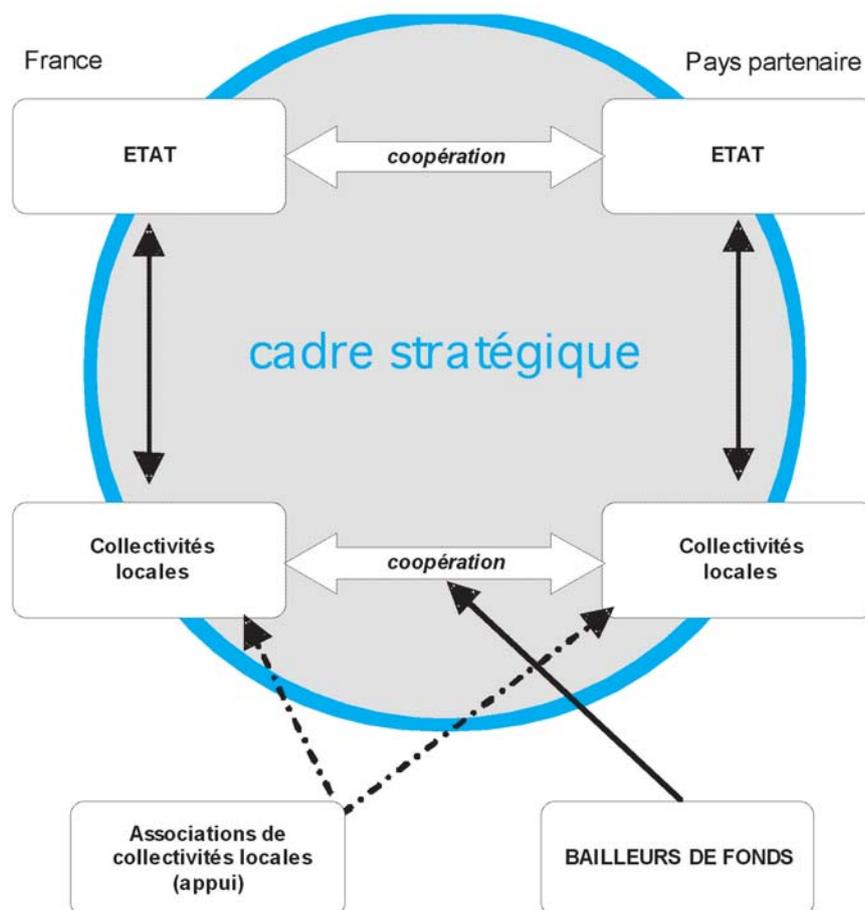
- une politique mise en œuvre dans le cadre d'un accord bilatéral inclut un volet "territorialisé" mis en œuvre par des partenariats décentralisés existants ou constitués par exemple dans le cadre d'appels à projets (éducation, santé, organisation institutionnelle en matière de déconcentration / décentralisation...);
- un nouveau dispositif expérimenté avec succès dans deux ou trois villes d'un pays à travers des partenariats décentralisés est ensuite généralisé dans le cadre d'une coopération bilatérale qui appuie l'État local dans la conduite de cette généralisation ;
- un appui institutionnel auprès de collectivités locales (coopération décentralisée) s'accompagne d'un appui institutionnel auprès de l'État (coopération bilatérale) pour accompagner une nouvelle décentralisation administrative ou de la mise en œuvre d'une politique nationale territorialisée (projets phares...).

Une telle stratégie serait un outil et un levier très efficace de cohérence entre les actions de l'État et celles des collectivités locales, mais aussi entre celles des collectivités locales. Elle offrirait à ces dernières des opportunités d'implication nouvelles, de nature stratégique, très motivantes. Elle s'accompagnerait naturellement d'**une implication forte des réseaux de collectivités locales, dont le développement et le renforcement dans les pays du sud est aussi un enjeu majeur** (réseaux nationaux, régionaux et transfrontaliers). Dans l'exemple de la "généralisation" esquissé plus haut, on voit facilement le rôle de capitalisation et d'appui que peut jouer un réseau national de collectivités locales –conseillé par un réseau du pays partenaire ou international.

Dans un pays donné, cette conjonction des coopérations bilatérale et décentralisée fournirait des cadres stratégiques nouveaux, transversaux, qui peuvent être mis en œuvre dans une logique de subsidiarité en jouant de manière coordonnée (mais non tutélaire) de toute la palette des types de coopération, des acteurs et des financements.

Cette stratégie conduirait à **mettre en place une sorte de dispositif triangulaire approprié entre les directions du MAEE en charge de la coopération bilatérale, celles responsables de la coopération décentralisée et les postes diplomatiques.**

Ce dispositif pourrait inspirer l'élaboration des cadres stratégiques définis par pays (voir le paragraphe 2.2 plus haut), qui seraient alors des lieux d'articulation et de convergence entre coopération bilatérale et coopération décentralisée, sur la base de stratégies et d'accords négociés avec l'État partenaire et ses collectivités décentralisées.



Ce schéma correspond bien à l'esprit de la décentralisation en France, en instaurant une relation nouvelle entre l'État et les collectivités locales, où coopération bilatérale et coopérations décentralisées s'articulent l'une à l'autre par contractualisations sur la base d'un partage d'objectifs stratégiques. Il s'agit d'une sorte de réconciliation des deux significations françaises de l'expression "coopération décentralisée" évoquées au début de ce rapport. Le développement de ce modèle original serait en lui-même inspirateur de nouvelles formes de gouvernance pour les pays partenaires.

Dans cette organisation l'AFD, dans sa double dimension de bailleur et d'appui technique, a vocation à intervenir d'une part sur la base des politiques de l'État au niveau bilatéral – en sollicitant des collectivités territoriales à jouer un rôle d'appui institutionnel et de conception stratégique - et d'autre part sur la base des partenariats existants au niveau décentralisé.

Au total, ces recommandations appellent à **un repositionnement de l'État** et à **un approfondissement de la réforme de la coopération**, pour ce qui concerne la coopération décentralisée et en particulier dans le domaine du développement local urbain, objet premier de notre étude.

L'État n'est pas seul légitime dans le champ de la coopération internationale, face à l'ONU, à l'Union européenne, aux ONG et aux collectivités territoriales. Les évolutions des autres acteurs n'appellent pas un repli de sa part, mais au contraire doivent l'inviter à **développer les fonctions de production stratégique, d'impulsion et d'accompagnement du MAEE**, tant auprès des autres administrations nationales concernées qu'auprès des collectivités territoriales et de leurs associations, auprès des grands opérateurs – au premier rang desquels l'AFD, et plus largement au sein de la communauté internationale. Il s'agit également de contribuer à **mieux articuler la coopération décentralisée aux autres modes de coopération** – dont en premier lieu la coopération bilatérale –, en tenant compte à la fois de la spécificité de la coopération décentralisée et de celle du développement des villes.