

Approche territoriale et développement durable : rôle de la coopération décentralisée



Samir ALLAL (1), Henri BOYÉ (2)
et Claude JAMATI (3)

Après une longue période de scepticisme ou d'indifférence, le « développement durable » commence aujourd'hui à influencer, de manière plus ou moins concrète, les pratiques des entreprises ou des collectivités locales. C'est en particulier le cas dans les domaines de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines et locales – où l'on constate que cette préoccupation est progressivement intégrée, souvent sous la pression des réalités de terrain et avec l'appui de la coopération internationale.

Reste qu'en règle générale, même si des exemples réussis de rénovation urbaine montrent l'impact que les villes, lorsqu'elles sont bien gérées, peuvent avoir en matière de développement durable, les efforts consentis actuellement restent insuffisants dans la plupart des cas, les principes de la durabilité ne sont pas suffisamment pris en compte dans le développement urbain : extension démesurée des zones urbaines, consommation excessive d'énergie, gaspillage d'espace, production élevée et croissante de déchets urbains, augmentation des coûts et des nuisances dus à la congestion par la circulation, perte dangereuse de la cohésion sociale dans les villes, etc.

Parmi les explications souvent avancées figure la faiblesse des capacités techniques et financières des villes, notamment celle de petite et moyenne dimension et une coopération décentralisée insuffisante entre villes du Nord et du Sud, qui empêche la mise en place de réseaux susceptibles d'accompagner efficacement le développement urbain durable.

Le niveau local apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de transversalité qui est au cœur de la notion de « développement durable ». La nécessité de trouver des solutions à des problèmes concrets peut être une bonne incitation au décloisonnement des logiques institutionnelles – et l'échelle territoriale est sans doute plus favorable que d'autres à la recherche de compromis et donc d'intégration. S'il y a quelque part une articulation à trouver entre les trois dimensions constitutives du « développement durable » – le social, l'écologique et l'économique –, c'est probablement au niveau local qu'elle pourra le plus facilement être construite, dans la mesure où c'est aussi à cette échelle que leur contradiction apparaît avec le plus de force et d'évidence.

L'approche territoriale n'a pas, en effet, pour seul avantage d'être concrète et d'essayer de trouver des solutions pragmatiques à des problèmes de la vie quotidienne. Elle est aussi la seule à pouvoir prendre en compte un enjeu central qui est celui de

(1) Samir ALLAL est Directeur de l'Institut Universitaire Technologique (IUT) de Mantes-en-Yvelines, France.
(2) Henri BOYÉ, MEDAD, Conseil Général des Ponts et Chaussées. Programme nucléaire français, économies d'énergie, énergies nouvelles et développement industriel, EDF, France.
(3) Claude JAMATI est Président de l'Association de professionnels AdP Villes en développement, France.

samir.allal@wanadoo.fr
hboye@free.fr
claud.jamati@wanadoo.fr

l'intégration des inégalités sociales et écologiques. À l'échelle des villes en particulier, il s'agit, de réconcilier deux cultures qui traditionnellement s'ignorent : une culture urbaine, qui a fait depuis longtemps de la question sociale une de ses préoccupations majeures ; et une culture écologique, qui a toujours privilégié la question de la technique.

Ce qui est donc réellement en jeu, derrière cet objectif de « développement durable », c'est l'émergence d'une nouvelle génération de politiques ou de projets prenant comme socle cet impératif d'articulation entre les dimensions sociale, économique et écologique du développement des territoires. Il est également une « chance » pour développer de nouvelles solidarités.

La coopération décentralisée : de l'amitié à l'assistance technique

La coopération décentralisée, avant de devenir terminologie officielle en 1992, est née sans vraiment le savoir, à l'issue de plusieurs décennies de rapprochements autonomes entre villes ou communes.

Elle est d'abord une affaire de responsables locaux, élus en général, s'appuyant sur un souhait commun de leurs mandants, d'œuvrer pour plus de solidarité dans le monde. Par essence, son instrument majeur est l'échange d'expérience. Elle porte avant tout sur des aspects institutionnels. Des petites actions viennent concrétiser ces échanges, expérimenter des solutions ou, plus simplement, contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies, dans un esprit de solidarité et de coopération de territoire à territoire où l'appui institutionnel est au centre des préoccupations, dans le cadre des partenariats inscrits dans la durée. La compréhension culturelle et l'engagement personnel en sont des dimensions majeures.

Les premières unions ont vu le jour au début des années 50 au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, à travers le concept de jumelage : « le lien qui unit dans un esprit d'égalité et de réciprocité des populations entières de deux ou plusieurs pays différents en vue de favoriser le contact des personnes, l'échange des idées, des techniques, des produits ». Fondé sur une optique humaniste d'amitié entre les peuples, il revêt avant tout une importance symbolique dans le cadre de la réconciliation, et dépend pour une large part des affinités politiques des dirigeants. Il instaure ainsi des relations de « voisinage » centrées sur des échanges culturels.

Il faut attendre les années 60 pour voir apparaître des jumelages-coopération, un peu plus approfondis mais encore davantage dominés par une perspective de solidarité et d'assistance que par une véritable coopération malgré leur nom. Ils se concentrent sur le continent africain, dans le souci premier de maintenir des liens privilégiés avec les ex-colonies, mais également suite à l'élan de solidarité généré par la vague de sécheresses dans les pays du Sahel et l'Éthiopie. Cette concentration sur l'Afrique témoigne de l'importance des liens historiques et des relations personnelles comme fondements de coopération, qui ne surgit jamais *ex nihilo*.

La coopération transfrontalière, au début des années 70 a marqué l'essor des régions comme acteurs à part entière dans la construction de l'espace économique européen. Les autorités locales des zones frontalières, sous l'impulsion du Conseil de l'Europe ont engagé progressivement des concertations et coopérations sur des problèmes communs tels que l'environnement, l'équipement, les activités économiques, etc.

C'est la conclusion de l'accord de coopération Marseille-Alger, le 28 juin 1980, qui est considérée comme l'acte de naissance des coopérations de proximité. Limitées à l'Afrique du Nord au début, elles se multiplient rapidement ces deux dernières décennies, en conséquence de l'autonomisation des collectivités et de l'effet de mode qui s'est ensuivi, et s'élargissent à d'autres zones telles que l'Asie (Vietnam, Laos, Cambodge, notamment) Haïti ou Madagascar, dans une optique d'aide au développement.

Si l'expression « coopération décentralisée » n'a été officialisée qu'en 1992, elle existait donc déjà en pratique depuis une dizaine d'années mais dans une approche encore très unilatérale Nord-Sud, distincte de la logique actuelle selon laquelle ce sont désormais les collectivités du Sud qui font appel à celles du Nord avec un projet prédéfini.

Les années 90 ont marqué le développement de la coopération non étatique, symbolisée par l'élaboration de l'**Agenda 21 local**, valorisant les initiatives locales de la société civile et les préoccupations du développement durable.

Vers une « planétarisation » des actions municipales

Un peu moins de 10% de l'ensemble des collectivités territoriales sont engagées en France dans des actions de coopération décentralisée, dont l'intensité et

l'intérêt – en termes de développement – sont très variables, ce qui représente environ 3 600 actions.

En mars 2003, le « Centre National de Coopération au Développement » (CNCD) recensait 6 172 liens de coopération décentralisée, impliquant 3 250 collectivités ou groupements français. La répartition par zones géographiques en est la suivante, par ordre d'importance :

UE	4601	74,3%
Afrique non méditerranéenne	482	7,78%
Amérique du Nord	284	4,59%
Méditerranée – Moyen-Orient	242	3,91%
Autres PECO	231	3,73%
Asie – Pacifique	155	2,50%
Communauté des États Indépendants	96	1,55%
Amérique du Sud	81	1,31%

L'échange avec les partenaires des PED représente 1 500 actions environ, dont plus des deux tiers se concentrent en Afrique (subsaharienne et du Nord) puis l'Asie, et en dernière position l'Amérique latine. On peut mesurer ici le déséquilibre entre coopération et aide au développement. Le monde francophone arrive bien sûr en tête avec 25,18% du total, et certains pays comme le Burkina Faso ou le Mali concentrent la majorité des actions.

On assiste donc aujourd'hui à une multiplication des actions conduites par les villes d'abord, – rappelons les jumelages qui sont l'origine première de ces actions internationales – 3 000 à 4 000 collectivités locales en France sont engagées dans une action de coopération. Elles sont aujourd'hui plus nombreuses par le truchement des communautés de communes qui permet à de petites collectivités d'être engagées à l'international.

On peut parler d'une réelle planétarisation du mouvement municipal. Rappelons l'Association « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU) qui unifie désormais le mouvement des élus à l'échelle planétaire et montre bien la volonté de ceux-ci de jouer pleinement leur rôle à l'international. La présidence de la commission « coopération décentralisée » de CGLU est assurée actuellement par la Ville de Lyon, qui a coordonné la rédaction d'une charte mondiale de la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée n'est déjà plus un genre mineur en matière de politique internationale. Elle peut réellement être un outil d'intégration citoyenne, une forme de médiation entre la recherche d'identité

locale et l'indispensable ouverture au monde. Il s'agit d'une forme de contribution à l'alter-mondialisation et les thèmes porteurs de celle-ci : le commerce équitable, le développement durable sont bien des thèmes politiques.

Et pourquoi ne pas penser que la coopération décentralisée est une contribution à la nécessaire réconciliation entre les citoyens et la politique ?

Exemples de coopération décentralisée en énergie

- Électrification rurale au Maroc en énergies renouvelables du village de pêcheurs de Sidi Kaouki, près d'Essaouira, financé par Coopération 92 (Conseil général des Hauts de Seine), et à Moulay Bouzerktoune, via la FONDEM et EDF, avec des éoliennes du constructeur français Vergnet et groupes diesel.
- En pompage de l'eau potable et hydraulique villageoise, de nombreuses réalisations utilisent panneaux photovoltaïques et pompes solaires.

La coopération décentralisée vise à une amélioration durable de la gouvernance au niveau des territoires, avec les dimensions liées de l'institutionnel et de la bonne gestion. Les aspects énergies renouvelables, économies d'énergie, maîtrise des émissions de carbone sont à valoriser dans cette démarche globale appliquée au territoire.

Quelques réflexions sur les modes et les moyens de la coopération décentralisée

- Par rapport à la coopération étatique, la coopération décentralisée a un rapport « coût-résultat » bien plus avantageux. Elle coûte beaucoup moins cher, en tout cas les sommes engagées sont nettement inférieures, et les aspects humains et de formation sont très importants. Toute action de coopération n'est pas un simple transfert de solutions ou d'expériences. Pour assurer la performance à un niveau élevé d'intervention, il faut s'intéresser à la manière dont sont recrutés et formés ceux qui, dans les collectivités, sont appelés à mettre en œuvre les intentions des partenaires au développement, spécialement lorsque cette forme de coopération intervient dans des pays de niveau économique ou de culture très différents. Une grande difficulté pour la majorité des collectivités, c'est qu'elles ne sont pas dans des systèmes où la décentralisation a été choisie. Pour la plupart

- d'entre elles la décentralisation a été subie du fait des ajustements structurels et s'impose à elles sans accompagnement et le plus souvent sans transferts de moyens, ni renforcement de capacité.
- L'appui institutionnel est donc un axe essentiel, dans la mesure où l'objectif premier de la coopération consiste à aider les partenaires du Sud à prendre en charge leurs compétences. La déclinaison de l'appui institutionnel se réalise schématiquement de la manière suivante : prise en compte des compétences du partenaire, élaboration des politiques correspondantes, organisation cohérente des services, mise en œuvre d'actions pilotes démonstratives. Chacune des coopérations a une dominante qui correspond à des réalités locales et des préoccupations de la collectivité partenaire : qu'il s'agisse des transports, de l'aménagement, des déchets, de l'environnement, de santé, d'énergie.
 - La coopération décentralisée est une coopération politique, de maire à maire : la question du pouvoir local est au cœur de ses préoccupations et de ses objets. Les collectivités locales partenaires s'interrogent mutuellement sur le renforcement de ce pouvoir local et de ses moyens d'action, ainsi que sur le développement de la citoyenneté et de la participation.
 - C'est une coopération de territoire à territoire : ancrée dans une (double) géographie, administrative et humaine, elle vise à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. Elle s'inscrit de ce point de vue dans une dynamique de développement local et de proximité, sans pour autant s'identifier à une coopération « de société à société (civile) ».
 - C'est une coopération culturelle : cette dimension, un temps affaiblie avec la remise en cause des jumelages, revient en force. Comment s'interroger ensemble sur des objectifs, élaborer en commun une stratégie, faire travailler des acteurs de plusieurs territoires dans un rapport de proximité, sans chercher d'abord et à tout moment à se connaître et se comprendre mutuellement ? De plus, cette approche de la question culturelle renouvelle ce qui est resté un axe central de la coopération décentralisée : la promotion de la paix.
 - C'est une coopération transversale plus que sectorielle. Orientée en principe par la demande plus que par l'offre, elle procède d'une identification attentive des besoins de développement de la collectivité tierce et de la mise en place d'un réel partenariat. C'est dans « l'amont » du partenariat que se joue l'avenir de la coopération décentralisée, qui ne prend tout son sens qu'à partir du moment où l'ensemble des questions qui se posent à une ville et à son bassin de développement est pris en compte, sans *a priori*.
 - Et enfin, c'est une coopération de réciprocité, parce que les élus doivent justifier leur action par les avantages que les citoyens en retirent des deux côtés, et aussi parce qu'elle met toujours en jeu des individus, invités à confronter les spécificités de chaque territoire. Les réponses pratiques ne sont pas modélisables ; leur adaptation à chaque situation ne peut être construite que dans le dialogue des partenaires et enrichit alors chacun d'eux.
- On pourrait ajouter que dans la coopération décentralisée les collectivités territoriales adoptent une perspective plus large des relations internationales. Dans ce cadre, elles tendent à constituer des « portefeuilles de coopération » à partir d'objectifs économiques, géopolitiques et de solidarité.
- La diversité des situations reste extrême et bien loin de réunir partout ces tendances. On comprend cependant que l'appui institutionnel soit souvent présenté par les collectivités locales comme axe majeur de la coopération décentralisée pour le développement. Une des questions clés est ainsi celle de l'articulation entre, d'une part, le renforcement des capacités stratégiques et de gestion locales et, d'autre part, le montage et surtout le financement des projets opérationnels concrets qui en découlent.

C'est dans « l'amont » du partenariat que se joue l'avenir de la coopération décentralisée, qui ne prend tout son sens qu'à partir du moment où l'ensemble des questions qui se posent à une ville et à son bassin de développement est pris en compte, sans a priori.

En conclusion

Le territoire est une « brique de base » de tout développement durable et la coopération décentralisée doit avoir une place privilégiée dans ces stratégies.

Le développement local durable va dépendre de la manière dont la dimension territoriale sera –

sérieusement ou pas – prise en compte dans les stratégies de développement durable futures des acteurs économiques ou sociaux concernés. Il y a en effet de bonnes raisons de penser que c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable. La coopération décentralisée a un rôle important à jouer pour mettre les territoires sur un sentier durable.

La véritable plus-value de la coopération décentralisée n'est pas dans le seul apport de grandes compétences techniques, mais dans le renforcement institutionnel et l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale. Il y a aussi un enjeu politique dans la promotion des valeurs démocratiques, institutionnelles et sociales qui fondent les collectivités locales et leur action, et dans leur confrontation à d'autres cultures.

Or, s'il fallait aujourd'hui faire un bilan de l'approche territoriale du développement durable et la coopération, l'impression dominante serait sans doute celle d'un paradoxe. D'un côté, il est incontestable que c'est à cette échelle des territoires que le « développement durable » a été le plus rapidement et visiblement intégré dans les politiques – et ceci sous les formes les plus diverses – : « Agendas 21 », « contrats territoriaux d'exploitation », « plans de déplacement urbain », etc. De l'autre, il faut bien constater que la plupart de ces politiques sont fragiles et souffrent d'un handicap majeur qui est de ne pouvoir s'appuyer sur des jeux d'alliance, des logiques institutionnelles ou des intérêts économiques clairement affirmés ou suffisamment puissants.

Tout un ensemble de raisons convergentes militent *a priori* pour donner progressivement aux territoires et à la coopération décentralisée une place privilégiée dans les stratégies futures de développement durable et de la coopération. C'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques. ■

AdP Villes en développement

AdP* Villes en développement (www.adp.asso.fr) est un lieu d'échanges et de réflexions sur le développement urbain et la gestion des villes dans les pays émergents. Association loi 1901, créée en 1979, par des professionnels exerçant au profit des pays en développement dans les domaines de la planification urbaine et de la gestion des villes, AdP rassemble des urbanistes, des ingénieurs, des architectes, des économistes, des géographes et des sociologues, indépendants ou appartenant à des services publics ou des bureaux d'études, menant une carrière entièrement ou alternativement internationale. AdP a organisé sa journée-débat annuelle de septembre 2005 sur le thème « Coopération décentralisée et développement urbain ». En juillet 2006, AdP a organisé à Lyon un dîner-débat « Partenariat collectivités locales – bailleurs de fonds ». Par ailleurs, AdP assure avec l'ISTED la rédaction du bulletin *Villes en développement*, dont le numéro 70 a été consacré à la « coopération décentralisée et professionnels du développement urbain ». Les actes de la journée de septembre 2005, le compte-rendu du dîner-débat de Lyon ainsi que les numéros du bulletin *Villes en développement* sont disponibles sur le site www.adp.asso.fr

* L'Association AdP Villes en développement – Association de Professionnels du Développement Urbain et Coopération a déjà un quart de siècle d'existence. Elle regroupe plus d'une centaine de professionnels du développement urbain, des pays en développement et de la coopération. Site Internet: www.adp.asso.fr