



*Capacity and Institution Building  
Working Group*

# LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

**Document d'orientation politique**







La Commission Coopération au Développement et Diplomatie des Villes de CGLU remercie toutes les sections et membres de CGLU qui ont contribué au développement de ce document d'orientation politique.

### **Proposé par la Commission de Coopération au Développement et Diplomatie des Villes de CGLU**

#### **Co-Présidence**

Gérard Collomb, Maire de Lyon, France  
Annemarie Jorritsma-Lebbink, Maire d'Almere, Présidente de l'Association des Municipalités des Pays-Bas (VNG), Pays-Bas

#### **Vice-Président responsable du document d'orientation politique**

Berry Vrbanovic, ancien président de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), conseiller de Kitchener

### **Coordonné par le Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB) de CGLU**

#### **Auteur**

Jeremy Smith

#### **Présidents du Groupe de Travail CIB**

Peter Knip, directeur de VNG International  
Sebastien Hamel, directeur de FCM International

#### **Président du Groupe de Référence**

Tim Kehoe, directeur général délégué de la Fédération canadienne des municipalités (FCM)

#### **Coordination et édition**

Elena Pierce, Fédération canadienne des municipalités (FCM)  
Renske Steenbergen, VNG International

#### **Secrétariat CIB**

Nassaulaan 12, La Haye (Pays-Bas)  
+31 70 3738707  
uclg.cib@vng.nl  
www.cib-uclg.org

#### **Conception**

Gabrijan Communication Concepts

#### **Impression**

Tiskarna Petric

Juin 2013

### **Photos**

Page 3

*Copyright VVSG*  
Planification régionale et urbaine.

Page 9

*Copyright VNG International*  
Le programme final de la conférence dans la ville LOGO Soudan Gedaref, Décembre 2011. Les meilleures pratiques et les leçons apprises dans le programme ont été discutées avec les délégations de l'ensemble du Soudan, y compris des représentants de la Commission de l'administration locale (alors indépendant) Sud-Soudan. Sujet: déchets urbains et de l'eau

Page 14

*Copyright VNG International*  
Atelier, Haïti

Page 15

*Copyright Federation of Canadian Municipalities*  
Projet agricole au Cambodge avec la ville de Beaumont, Alberta

Page 18

*Copyright Association of Finnish Local and Regional Authorities*  
Ville de Tampere, Finlande - ville de Mwanza, en Tanzanie: coopération de collègue à collègue entre des enseignants

Page 21

*Copyright Association of Finnish Local and Regional Authorities*  
Municipalité d'Hartola, Finlande - Conseil de district d'Iramba, Tanzanie: amélioration des revenus des femmes et le développement de l'entreprise

Page 28

*Copyright Association of Finnish Local and Regional Authorities*  
Autorité locale de Tavastia, Finlande - Municipalité de Omaruru, Namibie: amélioration de infrastructure d'eau

Page 30

*Copyright Association of Finnish Local and Regional Authorities*  
Ville de Lahti, Finlande - Ho, Ghana: amélioration des installations d'eau et d'assainissement dans les écoles

Page 35

*Copyright Ajuntament de Barcelona*  
Université de Moravia UPC Medellín et le mairie de Barcelona

Page 37

*Copyright Ajuntament de Barcelona*  
Université de Moravia UPC Medellín et le mairie de Barcelona

Page 39

*Copyright VNG International*  
Le conseil municipal de Kalangala

Page 44

*Copyright Federation of Canadian Municipalities*  
Reconstruction de l'administration locale et la prestation de services efficace en Haïti

# Liste d'acronymes

ACDI	L'agence canadienne de développement international
ACP	Asia, Caraïbes, Pacifique
AGL	Association de gouvernements locaux
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (L'agence espagnole de coopération internationale pour le développement)
AFD	L'agence française de développement
AFLRA	Association of Finnish Local and Regional Authorities (L'association des autorités locales et régionales finlandaises)
AIMF	L'association internationale des maires francophones
ALAN	Association of Local Authorities in Namibia (L'association des autorités locales en Namibie)
ALAT	Association of Local Authorities of Tanzania (L'association des autorités locales de Tanzanie)
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (L'association nationale des municipalités du Mozambique)
ANE-AL	Acteurs non étatiques et autorités locales
APD	L'aide publique au développement
BALA	Botswana Association of Local Authorities (L'association des autorités locales du Botswana)
BRIC	Brsil, Russie, Inde et Chine
CD	Coopération décentralisée
CDDV	Coopération au développement et diplomatie des villes
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CIB	Capacity and Institution Building Working Group (Groupe de travail sur le renforcement institutionnel)
CIM	Coopération internationale municipale
COMURES	Corporation des municipalités de la République d'El Salvador (Corporación de Municipios de la République d'El Salvador)
CUF	Cités Unies France
DAES	Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des nations unies
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations (L'organisation pour l'alimentation et l'agriculture de l'organisation des nations unies)
FCM	Fédération canadienne des municipalités
FEMP	Fédération espagnole des municipalités et provinces
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Fonds de convergence structurelle du Mercosur)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Société allemande pour la coopération internationale)
NAVIN	National Association of Village Development Committees in Nepal (L'association nationale des communes du Népal)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PIB	Produit intérieur brut
PMDE	Partenaires municipaux pour le développement économique
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PRE	Pays à revenu élevé
PRF	Pays à revenu faible
PRI	Pays émergents ou à revenu moyen ou intermédiaire
SALGA	L'association des gouvernements locaux Sud-africains
SIDA	L'agence suédoise de développement
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting (L'association suédoise des autorités Locales et des régions)
SWALGA	Swaziland Local Government Association (L'association de gouvernements locaux de Swaziland)
UE	L'union européenne
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (L'association des communes néerlandaises)
VNG International	Agentschap voor internationale samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (L'agence de coopération internationale de l'association des communes néerlandaises)
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (L'association des villes et communes flamandes)
ZILGA	Zimbabwe Local Government Association (L'association de gouvernements locaux du Zimbabwe)

# Table des matières

## Document d'orientation politique

### La coopération au développement menée par les gouvernements locaux . . . . . 7

Introduction . . . . . 8

PARTIE I – L'IMPORTANCE DU RÔLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX . . . . . 9

PARTIE II – LE CONTEXTE POLITIQUE . . . . . 14

1. La coopération internationale et les partenariats menés par les gouvernements locaux . . . . . 14

2. Questions autour de la coopération internationale et des partenariats menés par les gouvernements locaux . . . . . 17

3. Les fondements de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux . . . . . 22

4. Les forces de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux . . . . . 24

5. Les faiblesses de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux . . . . . 26

6. Dans quelle mesure les objectifs d'efficacité de l'aide ou du développement sont-ils atteints? . . . . . 27

7. Dans quelle mesure les gouvernements locaux sont-ils reconnus comme acteurs du développement? . . . . . 29

8. Exemples de soutien pratique à la coopération au développement « Nord – Sud » . . . . . 33

9. Exemples de coopération « Sud-Sud » et triangulaire . . . . . 36

PARTIE III – ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE DE PROMOTION ET DE DÉFENSE DES INTÉRÊTS . . . . . 38

1. Qui sont les principales « cibles » et quels sont nos objectifs? . . . . . 38

2. Messages clés à l'intention des gouvernements, des autres décideurs politiques et des bailleurs de fonds . . . . . 40

3. Messages clés à l'intention des gouvernements locaux et régionaux . . . . . 42

4. Les futurs rôles de CGLU . . . . . 44

# Document d'orientation politique

La coopération au  
développement menée par les  
gouvernements locaux



## Introduction

« La coopération internationale des autorités locales et la coopération décentralisée, les partenariats, les jumelages, la diplomatie internationale des gouvernements locaux les liens entre villes sœurs et l'assistance mutuelle, à travers des programmes de renforcement institutionnel, et les initiatives internationales de solidarité municipale, constituent une contribution essentielle à la construction d'un monde en paix, fondé sur un développement durable »

(Préambule aux Statuts de CGLU)

L'Article 3 des Statuts de CGLU définit les objectifs de l'organisation, parmi lesquels:

- Être la source mondiale du savoir, des échanges et des programmes de renforcement des compétences et des moyens, soutenant la mise en place et le renforcement de collectivités territoriales et associations nationales libres et autonomes;
- Promouvoir le développement économique, social, professionnel, environnemental et culturel, la formation et le service à la population se fondant sur les principes de la bonne gouvernance durable et de l'inclusion sociale;
- Promouvoir la coopération décentralisée et la coopération internationale entre les collectivités territoriales et leurs associations;
- Promouvoir les jumelages et le partenariat comme moyen de connaissance réciproque et d'amitié entre les populations.

L'apprentissage, le renforcement des capacités, le développement, la gouvernance, l'échange et la coopération entre gouvernements locaux constituent donc les fondements mêmes de la mission de CGLU.

Le monde évolue de plus en plus rapidement et nous sommes confrontés à de nouveaux et graves défis qui impactent fortement les gouvernements locaux ainsi que le développement à l'échelle locale. Depuis 2008, les effets de la crise économique et financière, et de la crise fiscale qui a suivi, continuent de se faire sentir dans de nombreux pays, à des degrés divers.

On observe des tendances régressives, notamment en Europe où plusieurs gouvernements qui soutenaient depuis des années la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, envisagent aujourd'hui de réduire voire même supprimer leur soutien financier. C'est également le cas de certains gouvernements locaux, pas toujours pour des raisons économiques mais aussi parfois pour des motifs politiques.

Un courant positif vient néanmoins contrebalancer ces tendances négatives. Les modalités des partenariats pour le développement entre gouvernements locaux partenaires évoluent et l'on voit apparaître et se développer de nouvelles formes de liens et d'apprentissage entre partenaires provenant de pays à faible et moyen revenu (« Sud-Sud »).

En outre, la communauté internationale et les bailleurs de fonds, dont la plupart ont soutenu financièrement la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, procèdent à l'examen et au recadrage de leur approche sur l'« efficacité de l'aide ». En 2011, l'Accord de partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (document final du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE) confirmait l'évolution positive du concept d'« efficacité de l'aide » vers l'« efficacité du développement ». De surcroît, il évoquait le « rôle catalyseur indispensable de la coopération pour le développement pour favoriser l'éradication de la pauvreté, la protection sociale, la croissance économique et le développement pérenne ». Ce sont tous des domaines dans lesquels les gouvernements locaux ont une contribution majeure à apporter.

Compte tenu de tous ces changements, favorables et moins favorables, le moment est venu pour CGLU de revoir (1) comment l'association et ses membres peuvent mieux travailler ensemble pour promouvoir l'apprentissage et une coopération au développement positive, et (2) comment l'association et ses membres peuvent ensemble informer, sensibiliser et influencer la communauté internationale en soutien à la coopération au développement menée par les gouvernements locaux.

La Commission « Coopération au Développement et Diplomatie des Villes » (CDDV) et le Groupe de travail sur le Renforcement institutionnel (CIB) de CGLU ont donc entrepris de rédiger conjointement un document d'orientation sur la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, ainsi qu'une Stratégie de défense des intérêts visant à promouvoir les objectifs de CGLU.

Pour l'élaboration de ce document, les rédacteurs ont reçu le soutien d'un Groupe de référence constitué de professionnels expérimentés, suivi un séminaire sur le thème considéré et bénéficié des commentaires de la Commission CDDV et du Groupe de travail CIB. En outre, ils ont pu s'inspirer des remarques formulées par les membres de CGLU en réponse à un questionnaire consultatif.

Ces informations ont été reprises dans le présent document, notamment les différentes recommandations et pistes d'action potentielles. Nous tenons à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué leurs opinions et perspectives.

Le document d'orientation s'inspire également de la Position de l'UCLG sur le processus d'Efficacité de l'aide et des Gouvernements locaux, élaborée elle aussi par la Commission CDDV et le Groupe de travail CIB et publiée au début de l'année 2010.



## 1 L'importance du rôle des gouvernements locaux

« Ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable ».

(Action 21, Sommet de la Terre de Rio en 1992, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement)

Les membres de CGLU reconnaissent bien entendu l'importance des gouvernements locaux et du rôle croissant qu'ils seront appelés à jouer à l'avenir. Cependant, pour réussir à convaincre les gouvernements nationaux et la communauté internationale de soutenir la coopération internationale et les partenariats pour le développement, il est important de réaffirmer quelques points essentiels sur lesquels s'appuie notre stratégie de promotion et de défense des intérêts, dont les principaux éléments sont détaillés dans la Partie 3 ci-dessous.

Où qu'ils soient, les gouvernements locaux jouent essentiellement trois grands rôles:

- Ils assurent la représentation, la direction et la « vision stratégique » de leur ville ou localité et de leurs populations;
- Ils fournissent ou organisent les services publics locaux essentiels au bien-être de leur population;
- Ils jouent un rôle catalyseur et moteur dans le processus de développement local (territorial), à tous les niveaux, en partenariat avec d'autres intervenants.

Au moment où le monde entier se trouve confronté aux mêmes défis (même si l'importance varie d'un continent et d'un pays à l'autre), que l'urbanisation progresse, que nous sommes de plus en plus interconnectés et que les modèles de centralisation étatique s'avèrent de plus en plus inefficaces, l'importance des gouvernements locaux à l'échelle mondiale ne cesse de croître.

Il incombe donc aux gouvernements locaux du monde entier de développer et d'améliorer leurs propres capacités et efficacité, d'élaborer des modèles de gouvernement et de gouvernance solides, pour répondre aux besoins de leurs populations en matière de développement. Cela requiert un partage mutuel de connaissances et d'expérience. C'est pourquoi la coopération au développement menée par les gouvernements locaux est si importante et la raison pour laquelle nous devons encourager vivement les gouvernements nationaux et la communauté internationale à la soutenir. Voici en bref quatre grandes raisons justifiant de l'importance du rôle des gouvernements locaux.

## La décentralisation et la démocratie locale sont essentielles pour notre avenir

Depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle ou le début du XX<sup>ème</sup>, un modèle assez solide d'autonomie administrative locale démocratique a caractérisé le système politique dans certains endroits du monde, même s'il a souvent fallu plusieurs années de lutte pour obtenir le suffrage universel intégral. Ailleurs, toutefois, le pouvoir était très centralisé et l'échelon local bénéficiait de peu d'autonomie, même dans le cas de grandes agglomérations.

Mais depuis les 30 dernières années, les politiques de décentralisation se sont normalisées, même si les modèles (et le degré) de démocratie et d'autonomie locale varient. La tendance s'est en effet mondialisée et concerne des pays au PIB très différent. D'après une étude de la Banque mondiale publiée en 1999, sur 75 pays en développement comptant plus de 5 millions d'habitants, pas moins de 63 menaient des politiques de décentralisation souvent ancrées dans les constitutions nationales. C'est ainsi qu'aujourd'hui, la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique et de nombreux pays d'Asie ont des gouvernements locaux élus, et les nouvelles démocraties post-1989 d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ont toutes créé des modèles de gouvernance locale démocratique.

L'adoption en 1986 par le Conseil de l'Europe de la Charte européenne de l'autonomie locale (à ce jour ratifiée par 45 États) a donné pour la première fois une envergure internationale à cette tendance. De nombreux principes de la Charte sont également repris dans les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales adoptées en 2007 par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat.

De nombreuses raisons expliquent cette avancée en faveur de la décentralisation et de la démocratie locale:

- La centralisation excessive s'est révélée inefficace et inefficace;
- La décentralisation et la démocratie locale favorisent ensemble une meilleure expression de la diversité politique au sein d'un pays ainsi que la participation citoyenne;
- La gouvernance et la gestion urbaines sont aujourd'hui à la fois plus complexes et plus importantes et nécessitent un leadership local capable de s'adapter;
- Les gouvernements locaux sont en mesure de répondre plus efficacement et plus rapidement aux besoins et aspirations des citoyens;
- Les décisions concernant les services publics sont mieux adaptées lorsque les décideurs sont proches du terrain;
- Correctement mise en œuvre, la décentralisation améliore le développement économique et humain à l'échelle locale;
- (motif plus cynique) le fait de déléguer les compétences à un niveau de gouvernement « inférieur » peut permettre aux gouvernements nationaux de se soustraire à la responsabilité publique vis-à-vis de décisions politiques et financières difficiles.

Toutefois, une décentralisation (transfert de compétences) réussie requiert cinq conditions préalables fondamentales:

- Un **processus** de décentralisation efficace, planifié et progressif, impliquant pleinement les nouveaux gouvernements locaux (ou ceux nouvellement habilités) et leurs associations;
- Un transfert de **compétences** suffisantes pour permettre aux gouvernements locaux d'assumer leurs rôles de prestataires de services et de responsables du processus de développement;
- Le transfert des compétences doit s'accompagner de **ressources financières** adéquates pour permettre aux gouvernements locaux de mener à bien leur mandat;
- Les gouvernements locaux doivent être en mesure (et éventuellement aidés à cette fin) de développer les **capacités humaines et techniques** nécessaires pour exécuter leur mandat et assurer un leadership et une administration efficaces;
- Un engagement commun, au niveau des pouvoirs politiques et des dirigeants, en faveur des principes de bonne **gouvernance locale** et **d'inclusion**.

La réalisation des trois premières conditions incombe en grande partie aux gouvernements centraux et de préférence en partenariat avec les associations de gouvernements locaux. En réalité, il arrive souvent que les gouvernements

centraux ne parviennent pas à décentraliser de la bonne façon, soit par manque de volonté, soit en raison de conflits internes, soit encore à cause de politiques mal conçues et d'une mauvaise mise en œuvre de celles-ci. Et presque dans tous les cas parce que les compétences (pouvoirs légaux) transférées ne cadrent pas avec les ressources disponibles et affectées à leur mise en œuvre.

Les deux dernières conditions – renforcement des capacités, gouvernance locale et inclusion – relèvent en grande partie de la responsabilité des gouvernements locaux eux-mêmes. Mais ces conditions sont souvent extrêmement difficiles à remplir soit en raison d'un processus de décentralisation inadéquat ou incomplet, soit plus simplement d'un manque de ressources humaines et techniques au niveau local permettant de développer les nouveaux modèles de gouvernement, d'administration et de gouvernance adaptés. C'est là que la coopération internationale et les partenariats pour le développement peuvent jouer un rôle de premier plan dans la réussite du processus de décentralisation et du développement local.

### **Les gouvernements locaux fournissent des services de proximité, assurent la participation citoyenne et établissent des partenariats**

L'une des principales raisons motivant la mise en œuvre de la décentralisation, de la démocratie locale et de l'autonomie est de favoriser la prise de décisions au niveau le plus proche du citoyen avec la participation de la population locale. À travers la participation publique, les gouvernements locaux permettent aux citoyens de prendre part à des processus ouverts et transparents en vue d'établir les priorités locales (ex : planification stratégique, développement, prestation de services, allocations budgétaires, etc.).

Les gouvernements locaux doivent également mettre en place des politiques et des modèles d'inclusion bien conçus (et bien informés) pour garantir la participation de l'ensemble de la collectivité et non pas uniquement celle des citoyens les plus aisés et les plus éloignés. De cette façon, les gouvernements locaux permettent aux citoyens d'exercer ce qu'on appelle le « droit à la ville ».

Par ailleurs, un cadre favorisant une importante participation publique dans la gouvernance locale présente également l'avantage de rendre les institutions publiques plus adaptables et plus responsables, tout en contribuant à renforcer la gouvernance démocratique dans l'ensemble du pays.

L'un des rôles fondamentaux des gouvernements locaux est de réunir l'ensemble des intervenants locaux – la société civile, le secteur des affaires et d'autres institutions du secteur

public – pour guider le processus de développement local et promouvoir une plus grande prospérité, une meilleure justice sociale et une intégration plus large.

### **L'évolution démographique et l'urbanisation rapide dépendent d'un bon leadership et d'une bonne gouvernance au niveau local**

En milieu urbain comme en milieu rural, les gouvernements locaux solides et capables de mener à bien les différents aspects de leur mandat sont indispensables. Mais les collectivités urbaines à forte population et en constante évolution exigent et dépendent plus directement au quotidien des services, des infrastructures, de l'aménagement et de la réglementation s'y rapportant offerts par les pouvoirs publics locaux.

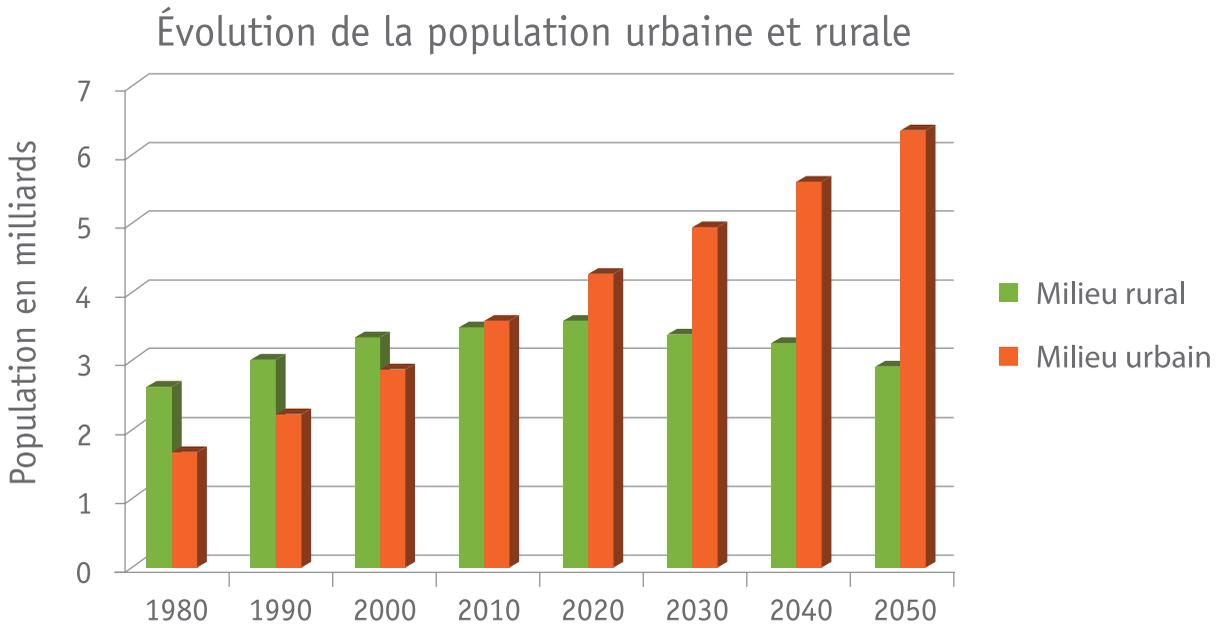
Il n'est donc pas étonnant que la tendance mondiale à la décentralisation reflète également le double changement démographique – une population mondiale en augmentation rapide et qui devrait, selon les estimations, atteindre les 7 milliards d'habitants en 2011 et une augmentation encore plus rapide de l'urbanisation.

Le graphique 1 montre les prévisions au niveau urbain et au niveau rural de 1980 à 2050, où la population mondiale risque de dépasser les 9 milliards d'individus, soit plus du double du chiffre de 1980.

Il est important de souligner que la population rurale mondiale continuera elle aussi de croître jusqu'en 2020 environ et que même d'ici 2050, elle avoisinera toujours les 2,8 milliards d'individus. Les collectivités et les gouvernements locaux en région rurale continueront de faire face à leur propre lot de défis, notamment une extrême pauvreté, accompagnés souvent d'exode rural. La qualité de la gouvernance, du développement et de la prestation de services des collectivités rurales sera toujours de la plus haute importance. Les processus d'urbanisation ont également de sérieuses répercussions sur les régions rurales en raison de leurs liens socio-économiques avec les villes.

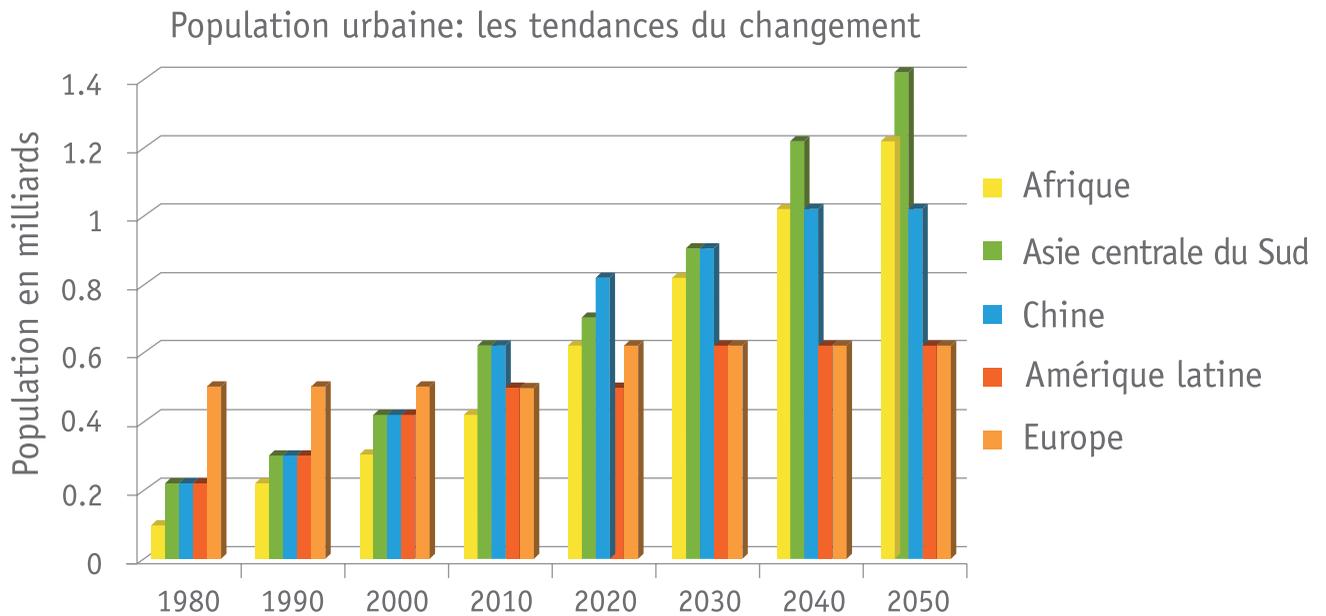
Près de 90% de la croissance urbaine prévue devrait concerner les pays à faible revenu. Il n'est donc pas exagéré de dire que la réussite de la mise en place d'un développement pérenne se trouve entre les mains des villes et des collectivités locales partout dans le monde, notamment dans le « Sud » où les problématiques et les opportunités sont les plus grandes. Face à cette énorme croissance urbaine, le problème du logement pour les familles à revenu modeste, y compris l'amélioration voire l'élimination des bidonvilles, viendra dominer l'ordre du jour des agendas politiques internationaux.

Graphique 1



Source: Division de la population - DAES / ONU: Perspectives de l'urbanisation dans le monde – Révision de 2009

Graphique 2



Source: Division de la population - DAES / ONU: Perspectives de l'urbanisation dans le monde – Révision de 2009

Le Graphique 2, lui aussi basé sur les estimations et projections des Nations Unies sur la période 1980-2050, montre que:

- La population urbaine de l'Europe, de l'Amérique latine et (à partir de 2040) de la Chine se stabilise;
- La population urbaine d'Afrique était la moins élevée au départ mais elle augmente rapidement en 70 ans et, d'ici 2040, elle sera la deuxième plus importante avec 1,2 milliards d'habitants (plus du double du chiffre actuel);
- L'Asie centrale du Sud (y compris l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh) augmente rapidement également et la région aura la population urbaine la plus élevée à partir de 2030, avec presque 1,4 milliards d'habitants d'ici 2050.

Les villes et collectivités locales complexes et en mutation rapide exigent des compétences politiques, managériales et techniques ainsi que des capacités de leadership, de planification, de gestion et de savoir-faire. Les responsables doivent être conscients des nouveaux besoins de la collectivité et capables d'y répondre. Les gouvernements centraux ont un rôle important à jouer dans l'élaboration d'un cadre législatif et financier favorable, mais les villes doivent être suffisamment autonomes pour pouvoir se développer et prospérer.

Les villes et collectivités locales ne sont pas isolées. Elles sont interdépendantes (la stratégie urbaine 2010 de la Banque mondiale est intitulée « Système de villes »), ce qui exige une coordination solide « horizontalement » au sein de leur région économique et « verticalement » avec les autres « niveaux » (ordres, sphères) de gouvernement. Elles doivent maintenir de bonnes relations avec leurs régions périurbaines et rurales.

Dans les pays à faible revenu, les dirigeants et gouvernements locaux auront à faire face à d'énormes défis dans les décennies à venir. Ils devront apprendre à partager et à échanger leurs connaissances et leur expérience, et bénéficier d'aide et de soutien au travers de la coopération internationale. Il est dans notre intérêt commun de les aider à réussir.

## Les gouvernements locaux sont catalyseurs du développement local

Les problématiques exposées plus haut font apparaître le rôle primordial des gouvernements locaux dans la gestion et la promotion du développement économique et humain pérenne et intégré, tant sur le plan social qu'environnemental et culturel. L'extrait de l'Action 21 au début de la présente section rappelle que, depuis des décennies, les gouvernements locaux ont vu leur rôle au chapitre du développement s'inscrire dans cette large vision de la pérennité locale et mondiale, une vision renforcée en 2012 par Rio+20.

Dans le cadre de ce rôle, les gouvernements locaux se doivent d'assurer un climat favorable et des conditions adéquates pour des investissements à long terme de bonne qualité, tant privés que publics. Pour garantir la sécurité des droits de propriété des investisseurs locaux ou étrangers, il faut des registres fonciers, une administration cadastrale et des plans d'aménagement urbain efficaces. Il faut des infrastructures matérielles (routes, canalisations d'eau, traitement des eaux usées, électricité et accès internet) et des moyens de transport de bonne qualité qui auront un impact favorable sur l'économie locale. Les gouvernements locaux ont également à mettre en place des politiques et des pratiques efficaces sur les questions touchant à l'environnement, à la santé publique, aux licences professionnelles, aux taxes locales et autres, afin de stimuler les investissements et l'activité économique.

Mais le rôle d'instigateur du développement local exige également d'accorder la plus grande attention à « l'infrastructure » sociale, physique et économique. Cela suppose un modèle efficace et inclusif d'élaboration des politiques et de planification ainsi que la prestation de services publics essentiels aux citoyens, notamment les plus démunis. La gestion des déchets, l'eau, l'assainissement, le logement social, le transport, l'enseignement primaire et les soins de santé sont le plus souvent des services sous la responsabilité des pouvoirs publics locaux. Ils ont le plus d'impact sur la qualité de vie des plus défavorisés et contribuent à la réalisation des objectifs de développement international au niveau local. Comme l'évoquait Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, à la délégation des maires de CGLU en 2005:

« Comment pouvons-nous espérer atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et faire avancer le développement en général sans faire de progrès dans des domaines comme l'éducation, la faim, la santé, l'eau, l'assainissement et l'égalité des sexes ? Les villes et les autorités locales ont un rôle crucial à jouer dans tous ces domaines... Les Objectifs du Millénaire sont certes mondiaux mais c'est en agissant au niveau local que nous aurons le plus de chances de les atteindre »

Ce rôle catalyseur englobe ce que l'on pourrait appeler des « coalitions territoriales » réunissant les principaux intervenants locaux : le secteur privé, les universités et les établissements scolaires, la société civile locale et bien d'autres encore. Les gouvernements locaux démocratiques sont les mieux placés pour libérer le potentiel de telles coalitions.



## 2

## Le contexte: politiques et pratiques

### 1. La coopération au développement et les partenariats menés par les gouvernements locaux

#### *Un monde en mutation, des pratiques en évolution*

Cela fait près de 60 ans que les gouvernements locaux collaborent au moyen de partenariats et de jumelages. Après la seconde guerre mondiale, les villes et collectivités locales européennes ont mis en place des milliers de jumelages avec pour optique principale le dialogue interculturel, la promotion de la paix et de l'entente mutuelle ainsi que l'unification de l'Europe. Certains liens « est-ouest » furent établis à l'époque à travers le « rideau de fer », entre des villes soumises à des régimes politiques très différents et de nombreux autres liens furent créés après la chute du Mur de Berlin. À partir des années 50, le Mouvement international des Villes jumelées des États-Unis s'est également étendu au travers de liens intercommunautaires entre les États-Unis et des partenaires asiatiques et européens (au début surtout).

Les relations des villes et collectivités locales européennes et Nord-américaines avec l'Afrique, l'Amérique latine, l'Asie et le Moyen-Orient existent également depuis longtemps (depuis les années 60) et diffèrent en termes d'origine et de fond. Des liens historiques, linguistiques et culturels sont souvent à l'origine de ces partenariats, nombre d'entre eux symbolisant la volonté (après l'indépendance) de travailler ensemble pour un avenir postcolonial plus serein. Plus récemment, ces liens ont pu être établis ou maintenus du fait de la présence dans la ville du « Nord » d'une population migrante importante en provenance d'un pays partenaire. Les actions de solidarité suite aux guerres civiles, aux catastrophes naturelles, aux combats pour l'indépendance ou aux persécutions politiques dans des pays aussi différents que le Liban, le Nicaragua ou l'Afrique du Sud postapartheid ont été un autre élément déclencheur.

Le rôle de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux est parfois explicite comme dans le cas de la Constitution Sud-africaine qui impose aux municipalités d'accorder la priorité aux besoins fondamentaux de la collectivité, de promouvoir le développement socio-économique de la collectivité et de participer aux programmes de développement à l'échelle nationale et provinciale. Un autre exemple est celui fourni par la Constitution péruvienne, dont l'Article 188 stipule que la « décentralisation est un processus continu dont l'objectif est le développement global du pays ».

En résumé, c'est le rôle d'instigateur du développement pérenne, inclusif, démocratique et intégratif, qui est au cœur du mandat de tous les gouvernements locaux.

Il est à noter que ce rôle dépasse largement le cadre strictement local. Sur des questions comme le changement climatique, la qualité de l'air, la gestion des ressources en eau ou la prévention des risques, les gouvernements locaux interviennent, et doivent de plus en plus intervenir, dans la protection des « biens publics mondiaux ».

#### *Conclusions de CGLU :*

- Les gouvernements locaux seront appelés à un rôle de plus en plus prépondérant dans les décennies à venir;
- Les gouvernements locaux sont importants à plusieurs titres;
  - » La décentralisation et la démocratie locale sont essentielles pour notre avenir
  - » Les gouvernements locaux fournissent des services de proximité, assurent la participation citoyenne et établissent des partenariats
  - » L'évolution démographique et l'urbanisation rapide dépendent d'un bon leadership et d'une bonne gouvernance au niveau local
  - » Les gouvernements locaux sont catalyseurs du développement territorial local;
- La coopération au développement menée par les gouvernements locaux offre, à ceux confrontés aux plus importants défis en matière de développement, une aide efficace pour les surmonter avec succès.

Depuis les années 80 au moins, le nombre de partenariats axés sur le développement établis entre gouvernements locaux du « Nord » et partenaires du « Sud » a considérablement augmenté, et cette tendance s'est encore accentuée ces dernières années. Tandis que la communauté internationale concentrait ses efforts sur l'aide aux citoyens dans les pays à faible revenu (ex : par le biais des Objectifs du Millénaire pour le développement – OMD) et que les citoyens du « Nord » affichaient une volonté plus forte de soutenir le développement international, les gouvernements locaux ont intégré ces tendances en contribuant à la lutte contre les injustices et les inégalités dans le monde.

Aujourd'hui, de nombreux liens entre des gouvernements locaux du « Nord » et des partenaires chinois ou indiens, par exemple, sont principalement dictés par des motifs économiques et attestent de la volonté des partenaires à être en relation avec un pays à croissance rapide offrant de futures opportunités commerciales pour mieux se « positionner » au niveau mondial. En même temps, ces partenariats englobent souvent des questions liées au développement (ex : aide à la gestion de problèmes pratiques comme la qualité de l'eau ou les problèmes environnementaux).

Il ne faut pas non plus ignorer l'existence d'avantages réciproques dans une coopération « Sud-Nord » : dans des domaines comme la gouvernance participative, des villes et gouvernements locaux du « Sud » ont joué un rôle de premier plan et leurs partenaires du « Nord » ont pu en tirer des enseignements.

En outre, et notamment au cours des dix dernières années, de nouveaux partenariats pour le développement entre des gouvernements locaux de pays à revenu faible ou moyen – partenariats « Sud-Sud » – ont commencé à se développer en termes de nombre et d'importance. Cela confirme que le partage des défis et de l'expérience peut contribuer très efficacement à améliorer l'apprentissage mutuel et, par voie de conséquence, le processus de développement. Ces partenariats peuvent également être « triangulaires » lorsqu'ils impliquent un partenaire du « Nord ».

L'un des récents exemples de coopération « Sud-Sud » ayant reçu le soutien de CGLU est celui du mentorat et de l'apprentissage entre pairs impliquant des villes du Brésil, d'Afrique du Sud et du Mozambique. L'essor des pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) et d'autres économies émergentes favorisera certainement la participation croissante des gouvernements locaux des pays à revenu moyen dans les partenariats pour le développement.



Un de ces nouveaux modèles de coopération est celui de réseau urbain international comme Mercociudades, réseau latino-américain et lieu d'échange entre partenaires membres sur des thématiques spécifiques. Les réseaux peuvent également être financés par des programmes (ex : le programme européen URB-AL pour la coopération entre villes européennes et latino-américaines ou le programme européen CIUDAD pour la coopération entre villes méditerranéennes).

Le rôle des associations des gouvernements locaux (AGL) en tant que partenaires et organisateurs du développement s'est également élargi au cours des dernières décennies avec le concept du Renforcement des capacités des associations, un travail de coopération entre pairs visant à renforcer le développement institutionnel des AGL. Les AGL du « Nord » peuvent également être appelées à coordonner des programmes à l'intention des membres et à gérer le partage des connaissances, tandis que les AGL du « Sud » se voient de plus en plus chargées de diffuser auprès de leurs membres les informations et les connaissances tirées des programmes. Dans certains cas (ex : le Canada, les Pays-Bas, la Suède), les AGL ont créé des entités affiliées pour réaliser certaines de ces missions spécifiques et pour améliorer le professionnalisme du travail de développement. Dans d'autres pays, comme la France (avec Cités Unies France), les gouvernements locaux ont mis en place une association spécifique et distincte pour la coopération internationale.

### *Les différentes formes de coopération à l'échelle locale*

Les gouvernements locaux partout dans le monde participent à différents modèles de coopération et de partenariats pour des motifs et des objectifs variés.

Certains modèles de partenariat et de coopération s'adressent aux gouvernements locaux eux-mêmes (ex: lorsque l'objectif principal porte sur le travail et l'apprentissage entre pairs), d'autres visent à recruter le plus grand nombre d'intervenants (la société civile, l'enseignement, le secteur privé, etc.) pour participer au développement territorial, où le rôle des gouvernements locaux est de mobiliser et de coordonner.

Voici un résumé de différents modèles de coopération menée par les gouvernements locaux, sachant que cette liste est loin d'être exhaustive et que la teneur et les objectifs des partenariats (qui peuvent inclure ou devenir des projets et programmes subventionnés) peuvent se chevaucher et passer d'un modèle à l'autre:

- Les jumelages, dont le principal objectif porte sur la promotion de la paix, de l'entente mutuelle entre les peuples et sur le dialogue culturel;
- Les partenariats pour l'apprentissage mutuel et le renforcement des capacités en matière de gestion institutionnelle ou sur différentes thématiques, lorsqu'il s'agit principalement des compétences internes du gouvernement local;
- Les partenariats principalement axés vers l'extérieur, sur la stratégie en matière de développement local et les partenariats, qui favorisent le plus souvent des partenariats avec d'autres secteurs et parties prenantes;
- Les partenariats entre gouvernements locaux basés principalement sur des motifs économiques (commerce, échange, investissement);
- Les partenariats entre gouvernements locaux pour collaborer sur des questions globales comme les effets des changements climatiques;
- Les partenariats pour le renforcement des capacités des associations entre AGL, principalement destinés à renforcer les capacités institutionnelles des AGL dans des pays à revenu faible et de leur permettre ainsi de mieux répondre aux besoins de leurs membres en matière de développement;
- Les partenariats où une AGL d'un pays à revenu plus élevé coordonne le partage de l'expertise locale de ce pays avec les gouvernements locaux dans les pays partenaires.

Ces modèles de coopération et de partenariat peuvent être bilatéraux et impliquer deux gouvernements locaux ou deux AGL, ou mobiliser un groupe ou un réseau de partenaires autour de thèmes communs. Ils peuvent être organisés de façon autonome par les gouvernements locaux partenaires concernés ou bien s'inscrire dans un programme de coopération financé par un bailleur de fonds ou un donateur national ou international.

Comme on peut le voir, le développement est loin de constituer l'objectif principal des partenariats entre gouvernements locaux de différents pays. Mais en partant de cette grande diversité de pratiques, le présent document traite spécifiquement des modèles de partenariat et de coopération dont le principal objectif consiste à promouvoir le développement, à contribuer ainsi à l'engagement international

commun et unique en faveur de la lutte contre la pauvreté et les privations, exprimé à travers les Objectifs du Millénaire pour le développement, et à relever les défis qui affectent le monde entier mais qui touchent plus gravement les pays les plus pauvres.

### *Le financement de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux*

L'aspect financier est évidemment d'une importance cruciale quelque soit le modèle de coopération. Les partenariats à petite échelle peuvent être financés et gérés à un coût relativement faible lorsqu'il s'agit d'un objectif principalement culturel. Mais si l'objectif est de contribuer de manière significative et durable au processus de développement, la question des coûts devient prépondérante. Certaines villes et localités du « Nord » de plus grande envergure ont une volonté politique, des moyens financiers, un appui public et des fondements juridiques suffisants pour pouvoir contribuer à partir de leurs propres ressources. Mais ce cas de figure ne s'applique pas toujours et, dès lors, le rôle des bailleurs de fonds externes est souvent décisif.

Depuis les années 80, dans plusieurs pays du « Nord », les ministères nationaux en charge du développement ont commencé à apporter un soutien financier aux programmes et partenariats de coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Dans ce type de coopération pour le développement bénéficiaire de financement externe, il est particulièrement important d'intégrer la contribution des gouvernements locaux dans des cadres élargis de politiques nationale et internationale.

En outre, depuis une vingtaine d'années, certains organismes internationaux, notamment les organismes Onusiens (ex : les programmes GOLD du PNUD) et de l'Union européenne, apportent un soutien financier, du moins partiel. L'Union européenne a soutenu les échanges entre réseaux urbains (Asia-URBS, URB-AL, CIUDAD), le développement des capacités des AGL (ARIAL) et d'autres initiatives impliquant les gouvernements locaux à travers le programme des Acteurs non étatiques et des autorités locales (ANE-AL).

Aujourd'hui, en 2012, la coopération au développement menée par les gouvernements locaux a atteint un tournant. De nombreux cas exemplaires sont à mettre en avant mais quelques faiblesses restent à signaler. Suite à la crise économique et financière de 2008, dans plusieurs pays du « Nord », les gouvernements locaux ainsi que les gouvernements nationaux qui ont financé ce travail font l'objet de pressions pour réduire ou modifier l'échelle ou la structure

de leurs initiatives de partenariat. On constate également que, dans certains pays du « Nord », les priorités gouvernementales en matière d'aide sont en pleine mutation, l'aide étant davantage destinée à renforcer ou à étoffer la politique étrangère et les relations commerciales internationales.

En même temps, on voit le rôle des partenariats « Sud-Sud » se renforcer. Des programmes de coopération entre gouvernements locaux financés par les gouvernements nationaux des nouveaux pays à revenu moyen (ex : le nouveau programme de coopération décentralisée au Brésil) sont actuellement mis en œuvre.

### *Autres formes de soutien des gouvernements locaux en faveur du développement*

Bien que ce document d'orientation traite de la coopération et des partenariats pour le développement entre gouvernements locaux, il convient de noter dès le départ que les gouvernements locaux dans les pays à revenu élevé apportent souvent leur soutien aux Objectifs du Millénaire pour le développement et à d'autres objectifs de développement à l'échelle internationale par différents moyens.

À titre d'exemple, les gouvernements locaux apportent un soutien financier aux ONG s'occupant de développement local basées dans leur région afin de soutenir leurs activités en matière de développement international. En outre, les gouvernements locaux et leurs associations peuvent financer et promouvoir des activités pour sensibiliser les citoyens et soutenir le développement international et les OMD. Les ministères responsables du développement (et l'Union européenne) peuvent également financer ces activités de « sensibilisation ». Dans plusieurs pays dont l'Espagne, les gouvernements locaux se sont fixés un objectif de fonds à consacrer au développement international qui représente 0,7% de leurs recettes, à l'image de l'objectif des gouvernements nationaux fixant à 0,7% du PIB le montant des fonds affectés à l'aide au développement. En France, la « Loi Oudin-Santini » de 2005 autorise les organisations publiques de gestion de l'eau à contribuer jusqu'à 1% de leur budget à la coopération internationale.

Dans un souci de cohérence, ce document omet volontairement de parler du rôle remarquable des gouvernements locaux dans la prestation de services d'aide humanitaire d'urgence. La réaction des gouvernements locaux au tsunami de 2004 qui a touché l'Asie a sans doute donné lieu à la plus grande mobilisation jamais connue, dans le cadre de laquelle CGLU a joué un rôle de coordination important. Le soutien aux gouvernements locaux d'Haïti suite au tremblement de terre de 2010 a également été de très grande ampleur.

## **2. Questions autour de la coopération au développement et des partenariats menés par les gouvernements locaux**

### *Doit-on toujours parler du « Nord » et du « Sud » ?*

Dans le large consensus des personnes ayant répondu à la consultation sur ce document d'orientation et sur la stratégie de promotion et de défense des intérêts de CGLU, quelques réponses ont néanmoins soulevé des questions plus fondamentales. L'une des personnes interrogées a indiqué que :

« L'aspect 'développement' de la coopération internationale est une vision surannée qui remonte aux années 70, à une époque où le discours international s'articulait autour du développement... À l'heure actuelle, les relations internationales et la coopération sont bien plus riches et plus dynamiques ».

Quelqu'un d'autre a suggéré de dépasser la « dichotomie Nord-Sud » dans notre approche politique.

Il est vrai que les modèles de partenariat entre gouvernements locaux continuent d'évoluer et que nous sommes bien loin du stéréotype traditionnel des relations « Nord-Sud » déséquilibrées et basées sur l'octroi d'une sorte d'« aide » caritative par un partenaire du « Nord ». Le rôle grandissant des partenariats « Sud-Sud », impliquant souvent des villes de pays émergents, doit être correctement pris en compte dans les politiques et pratiques de CGLU.

Par ailleurs, le monde reste caractérisé par des inégalités extrêmes. Les gouvernements locaux des pays à revenu élevé, dotés d'une solide expérience professionnelle, de ressources suffisantes et d'une longue tradition d'autonomie locale, ont encore beaucoup à offrir à ceux qui, suite à une récente décentralisation, font face à des nouvelles responsabilités d'envergure et disposent de ressources très modestes. Toutefois, ce type d'assistance doit être soutenu dans la mesure du possible par d'autres partenariats avec des gouvernements locaux confrontés à des problèmes graves semblables et à des ressources limitées, ou bien avec des partenaires ayant récemment résolu des problèmes similaires et prêts à partager leur expérience.

Un des défis consiste donc à trouver des modèles de partenariat pour le développement qui garantissent l'égalité dans les relations entre partenaires en termes de responsabilités, de respect et de réciprocité véritable, même s'il existe souvent une inégalité au niveau des ressources réelles.



Comme l'utilisation des termes varie, le présent document d'orientation utilise une combinaison linguistique : les références au « Nord » et au « Sud » sont généralement placées entre guillemets pour signaler qu'il ne s'agit pas toujours d'une indication purement géographique. Ailleurs, on notera les expressions « pays à revenu faible » (PRF), « pays à revenu élevé » (PRE) et pays émergents ou à revenu moyen ou intermédiaire (PRI). Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas de catégories figées ou immuables et que, dans chaque catégorie (et pays), il peut y avoir de grandes divergences au niveau local en termes de besoins et de potentiel en matière de développement.

### *La coopération au développement menée par les gouvernements régionaux*

Même si le raccourci est commode, les termes « Nord » et « Sud » deviennent des concepts de plus en plus compliqués à mesure que le monde change et que l'équilibre économique mondial se déplace. De plus, « Nord-Sud » n'est pas une description géographiquement précise des nombreux partenariats actuels tels que, par exemple, la coopération entre un pays européen ou Nord-américain et des pays du Caucase ou de nombreuses régions d'Asie. À l'avenir, nombre de défis parmi les plus difficiles en termes de pauvreté urbaine et de développement concerneront des pays situés géographiquement tant au Nord qu'au Sud de l'équateur.

L'Accord de Partenariat de Busan (publié en 2011) traite de certaines de ces problématiques qui portent à la fois sur le fond et sur la forme. Le terme « Nord-Sud » y apparaît parfois mais en faisant davantage référence à la coopération « Sud-Sud » et « triangulaire ». Le paragraphe 14 stipule ce qui suit:

« La complexité de l'architecture de la coopération pour le développement aujourd'hui témoigne d'une évolution par rapport au paradigme Nord-Sud. Se distinguant de la relation traditionnelle qui concerne les fournisseurs d'aide, les pays bénéficiaires, les nations en développement et un nombre d'économies émergentes sont devenus des fournisseurs importants de coopération Sud-Sud pour le développement. Ceux-ci restent des pays en développement et sont toujours confrontés à la pauvreté. Aussi, ils restent éligibles à la coopération au développement fournie par d'autres et, pour autant, ils ont une responsabilité croissante dans le partage d'expériences et la coopération avec d'autres pays ».

Jusqu'à maintenant, nous avons parlé de « gouvernements locaux », mais pas spécifiquement. Les gouvernements locaux comprennent plusieurs niveaux de gouvernance infranationaux allant de la commune (premier niveau) à la province ou le département (deuxième niveau), et à la région (deuxième ou troisième niveau selon le cas). Dans le cadre de la consultation réalisée pour la rédaction du présent document, la question de savoir s'il fallait expressément inclure la coopération menée par les gouvernements régionaux a également été discutée.

Les arguments étaient sensiblement équilibrés et les personnes interrogées étaient divisées. D'un côté, certains modèles de coopération et de partenariats régionaux pour le développement ressemblent ou viennent s'ajouter à la coopération menée par les gouvernements locaux.

Dans le cas de pays à structure non fédérale (ex : la France), les autorités régionales sont considérées comme faisant partie des autorités territoriales infranationales (collectivités territoriales). Elles participent activement à la coopération pour le développement à travers des partenariats interrégionaux et travaillent souvent en partenariat avec des gouvernements locaux. L'on peut constater une tendance croissante des autorités régionales à participer à la coopération au développement, particulièrement au niveau de la consolidation des objectifs de développement, et compte tenu aussi des considérations écologiques et de la cohésion socioculturelle au niveau régional-territorial.

De l'autre, et c'est notamment le cas des pays à structure fédérale ou quasi-fédérale, le rôle des gouvernements régionaux peut être très différent, se rapprochant souvent de celui des gouvernements nationaux. À ce titre, l'association flamande VVSG (en Belgique) faisait observer ce qui suit:

« Nous considérons qu'il est absolument essentiel de faire la différence entre autorités locales et autorités régionales. Les deux concepts sont radicalement différents l'un de l'autre. Les autorités régionales et les autorités locales sont guidées par des principes directeurs différents ; elles appliquent des modalités différentes en matière d'aide ; elles mettent en œuvre des stratégies totalement différentes et elles disposent de budgets différents également. En outre, de nombreuses autorités régionales agissent en tant que bailleurs de fonds à l'égard des gouvernements locaux et, à cet égard, jouent le même rôle que les gouvernements nationaux ».

Cette ambiguïté n'est pas limitée aux cas qui nous occupent au sein de CGLU. La Commission européenne, par exemple, utilise le terme « autorités locales » pour couvrir toutes les formes de gouvernements infranationaux, y compris les Länder allemands et les collectivités autonomes espagnoles, qui sont des bailleurs de fonds œuvrant à grande échelle pour le développement et qui ne se considèrent pas en général comme des autorités « locales ».

Quoiqu'il en soit, le terme « gouvernement local » ne se limite pas au premier niveau de gouvernement (la base), tel que les municipalités. Dans de nombreux pays, sa définition inclut le deuxième niveau de gouvernement comme par exemple dans les cas des provinces en Espagne et des comtés au Royaume-Uni.

Nous proposons donc que le présent document d'orientation de CGLU soit essentiellement axé sur la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, ce terme étant entendu comme incluant – au niveau des principes généraux et des propositions – la coopération menée par les gouvernements régionaux d'échelle et de nature similaires.

### *Vers une meilleure définition de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux*

Comme évoqué plus haut, les gouvernements locaux n'ont pas décidé d'un terme générique pour décrire leurs modèles de coopération en général ou leurs activités en matière de coopération pour le développement. Les principaux termes communément utilisés – coopération décentralisée (CD) et coopération internationale municipale (CIM) – existent depuis longtemps. Les collaborateurs des différents pays utilisent l'un ou l'autre pour définir leur travail et continueront sûrement de le faire à l'avenir, quelque soit le terme utilisé par CGLU.

Mais la coopération menée par les gouvernements locaux n'est pas toujours « municipale » au sens strict, et le terme « coopération décentralisée » est parfois utilisé dans un sens plus large pour inclure d'autres intervenants locaux.

Aux fins du présent document, nous avons dès lors adopté les expressions génériques « coopération au développement menée par les gouvernements locaux » (pour le concept général) et « partenariats pour le développement » (lorsque l'accent est mis sur le partenariat).

C'est une chose de choisir une expression, c'en est une autre de définir le concept. Qu'entendons-nous par « coopération au développement menée par les gouvernements locaux » ? Au sens le plus large et le plus simple, il peut s'agir de:

- Partenariats ou d'autres modèles de coopération;
- Toute coopération directe ou indirecte entre deux ou plusieurs gouvernements locaux ou associations de gouvernements locaux, y compris les cas où une association coordonne la participation professionnelle, technique ou politique de plusieurs gouvernements locaux membres;
- Toute coopération dont le principal objectif est de répondre aux besoins d'un ou de plusieurs partenaires de pays à revenu faible en matière de développement.

Certaines personnes ayant répondu à la consultation sur ce document ont également suggéré de dresser la liste des différents rôles, facteurs ou principes qui sous-tendent la coopération au développement menée par les gouvernements locaux ou qui la définissent. D'autres ont estimé que le concept demande à être affiné et qu'une définition plus stricte permettrait de garantir un travail de meilleure qualité.

Qu'entendons-nous ici par « développement »? Le « développement » est un autre terme difficile à définir avec précision et la communauté internationale n'a pas convenu d'une définition unique et succincte. Cependant, le communiqué final du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement expose de façon assez claire certains éléments clés:

« Le monde se trouve à un moment charnière en matière de développement. La pauvreté et les inégalités demeurent l'enjeu essentiel. La Déclaration du Millénaire a défini la mission universelle que nous avons à accomplir au service du développement et à moins de quatre ans de l'échéance fixée pour la réalisation des **Objectifs du Millénaire pour le Développement**, l'instauration d'une **croissance vigoureuse, pérenne et partagée et du travail décent dans les pays en développement** est une urgence primordiale. De plus, la Déclaration stipule que **la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance** fait partie intégrante de nos efforts de développement ».

« Le but ultime de nos engagements envers une coopération efficace est l'obtention de **résultats de développement pérennes**. Si la coopération pour le développement n'est qu'une partie de la solution, elle n'en joue pas moins un rôle de catalyseur indispensable pour favoriser **l'éradication de la pauvreté, la protection sociale, la croissance économique et un développement pérenne** ».

(C'est nous qui soulignons).

Le développement et la croissance durables (pérennes), la démocratie et la bonne gouvernance, les stratégies de lutte contre la pauvreté, la protection sociale... Tous ces domaines (et bien d'autres encore, comme le changement climatique et la gestion des catastrophes) sont ceux dans lesquels les gouvernements locaux ont un rôle majeur à jouer et une vaste et longue expérience à partager.

Prenant en considération les points mentionnés plus haut, la Section 3 examine et propose une série d'« éléments fondamentaux » (objectifs, méthodologie, motivations, principes, éléments clés...) qui sont au cœur de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux et régionaux. Ces éléments nécessitent une réflexion plus poussée et une discussion plus approfondie. À mesure que les pratiques évoluent, ils seront élargis et actualisés le cas échéant.

### **Idées soumises par les membres de CGLU:**

L'association finlandaise, AFLRA, a proposé que le document d'orientation dresse une liste des facteurs clés parmi lesquels l'approche orientée sur les résultats, la coopération entre organisations homologues du Nord et du Sud basée sur l'égalité et la réciprocité. Buenos Aires a proposé que l'on tienne compte des différents modèles de coopération et que l'on mette en avant les concepts d'horizontalité et de partenariat ainsi que la nécessité de remplacer la dichotomie « donateur-bénéficiaire ». Pour Cités Unies France (CUF), il s'agit essentiellement de coopération entre gouvernements locaux, de pays à pays.

La FCM (Canada) et VNG International (Pays-Bas) se sont tous deux prononcés en faveur de plus de précision ou d'améliorations. Pour VNG, une définition plus stricte permettrait d'assurer une meilleure qualité dans les pratiques, de montrer à la communauté des donateurs la valeur ajoutée qu'apporte notre façon de travailler et d'échanger les connaissances plus efficacement. L'association NAVIN (Népal) estime nécessaire une distinction entre « urbain » et « rural » Nouakchott (Mauritanie) souhaite inclure les différentes formes de collaboration et de liens (coopération intercommunale, interdépartementale, interrégionale...). L'association COMURES (Salvador) souhaite que le concept soit basé sur la perspective de la contribution du gouvernement local et régional au développement au niveau national. La Diputación Barcelona (Espagne) estime important de clarifier nos concepts, car les différences entre coopération décentralisée et coopération internationale municipale ne sont pas évidentes. Il a été suggéré que l'Observatoire de la coopération décentralisée (Union européenne / Amérique latine) puisse contribuer aux discussions sur les définitions.

### *L'autonomie locale et la coopération au développement: une tension créatrice?*

Nous pouvons envisager le rôle des gouvernements locaux dans la coopération au développement sous deux angles très distincts et à priori contradictoires. Cela ajoute un élément de tension créatrice qui apparaît tout au long de ce document d'orientation et dans la stratégie de promotion et de défense des intérêts.

D'une part, les gouvernements locaux possèdent et doivent posséder de solides compétences en termes d'autonomie locale. À l'échelle internationale, les principes clés de l'autonomie locale sont établis dans la Charte européenne de l'autonomie locale et dans les lignes directrices ONU-Habitat sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales. Ces dernières prévoient de façon générale ce qui suit (Article 6):

« Les autorités locales devraient exercer librement leurs compétences... dans les limites fixées par la loi. Ces compétences devraient être complètes et exclusives et ne pas être amoindries, limitées ou entravées par une autre autorité, sous réserve des dispositions prévues par la loi ».

En outre, la Charte européenne évoque de manière spécifique les activités internationales menées par les gouvernements locaux:

« Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

(1) Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.

(2) Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États ».

Ainsi, pour la communauté internationale des gouvernements locaux, le droit de coopérer avec des homologues dans d'autres pays est un droit important à défendre et à maintenir. Il est de plus en plus reconnu en pratique, mais pas toujours et pas partout, et les cadres juridiques nationaux régissant la coopération internationale sont souvent inexistantes ou inadéquats. Dès lors, l'un des objectifs importants pour CGLU doit être de garantir l'existence, dans chaque pays, d'un cadre juridique favorable permettant aux gouvernements locaux de participer à la coopération internationale.

Dans le cadre de l'autonomie locale, de nombreux gouvernements locaux établissent de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité des jumelages et des partenariats à long terme. Nombre d'entre eux se transforment en partenariats pour le développement. En effet, l'expérience d'une collaboration dans la durée peut améliorer l'efficacité d'une coopération à plus grande échelle puisque les partenaires se connaissent déjà et se font confiance. Toutefois, lorsque le partenariat reçoit des fonds externes pour des programmes de développement, le bailleur de fonds s'assurera que le programme donne des résultats efficaces en matière de développement et, si possible,

que les enseignements et les résultats qui en sont tirés seront transposés à une plus grande échelle. Le degré d'autonomie des gouvernements locaux est donc par définition assez limité.

CGLU doit donc remplir deux missions parallèles en rapport avec ses politiques. La première, comme toujours, consiste à défendre le droit à l'autonomie locale, c.-à-d. le droit des gouvernements locaux dans le monde entier à conclure des partenariats bilatéraux ou multilatéraux et à travailler sur des projets et des questions librement choisis.

La deuxième mission, exécutée simultanément, consiste pour CGLU à veiller à ce que, si les gouvernements locaux et leurs associations cherchent et obtiennent un financement externe important et croissant pour leurs activités de coopération internationale au développement, la contribution des gouvernements locaux débouche sur des résultats positifs, rentables et mesurables. Les gouvernements locaux font également partie de la structure nationale de gouvernance. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et pour le développement exigent, pour être efficaces, une coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Notre travail et nos politiques doivent donc s'inscrire dans le cadre international de l'efficacité du développement tout en les adaptant au rôle spécifique des gouvernements locaux.

Par conséquent, dans le cadre de la stratégie de défense des intérêts de CGLU sur la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, il importe de garantir que le droit des gouvernements locaux de décider librement de leurs partenariats internationaux est pleinement reconnu en droit (cadres juridiques favorables) et en pratique mais également que notre secteur démontre sa capacité à travailler de façon efficace, coordonnée et professionnelle si nous voulons que le soutien international pour la coopération au développement soit maintenu et étendu.



### 3. Les fondements de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux

Avant d'analyser en détail les forces, les faiblesses et la valeur ajoutée de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, il convient de définir:

1. Les principaux objectifs de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux;
2. La méthodologie principale;
3. Les motivations et raisons pour lesquelles les gouvernements locaux concluent des partenariats et des activités en faveur du développement;
4. Les principes;
5. Les éléments clés qui étayent cette coopération.

#### Les objectifs

Dire que l'objectif déterminant de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux est précisément le développement est une redondance ! Néanmoins, il est peut-être important de le souligner car c'est ce qui motive la participation des gouvernements locaux et des associations. Mais pour promouvoir et favoriser le développement local pérenne dans les pays à revenu faible (PRF), la coopération entre gouvernements locaux peut réunir un très large éventail de modèles et d'activités, en vue de réaliser un ou plusieurs objectifs spécifiques. De façon générale, ces objectifs peuvent être résumés comme suit:

- Renforcer le rôle et la place du développement local dans les stratégies de développement;
- Promouvoir la coordination territoriale des actions de coopération au développement afin que ces dernières produisent le maximum d'impact positif sur l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations;
- Établir des références pour la mesure des performances de la coopération au développement des gouvernements locaux (benchmarking);
- Renforcer les rôles stratégiques et pratiques des gouvernements locaux démocratiques dans le processus de développement local (catalyseurs, leaders démocratiques, planificateurs stratégiques);
- Renforcer et soutenir la bonne gouvernance locale pour que les gouvernements locaux puissent plus aisément assumer leurs rôles dans le développement, notamment à travers:
  - » Des institutions publiques locales solides à long terme
  - » Des services publics efficaces et adaptés

- » Des modèles durables de participation et d'inclusion des citoyens et de la société civile au processus décisionnel et de développement local en général;
- Soutenir la décentralisation et le transfert de compétences efficaces à travers:
  - » Le renforcement des capacités des gouvernements locaux permettant d'exécuter de nouvelles missions et responsabilités
  - » L'optimisation du rôle des AGL pour mieux influencer les politiques nationales de décentralisation et leur mise en œuvre;
- Améliorer la capacité des gouvernements locaux à gérer l'incidence des défis mondiaux sur le développement local (ex : le changement climatique);
- Renforcer la capacité des AGL à accompagner leurs membres dans la réalisation d'initiatives de développement local, y compris:
  - » La promotion et la défense des intérêts, la négociation et la représentation des membres auprès du gouvernement central dans tous les aspects du processus de décentralisation
  - » Le rôle des AGL dans la promotion et la diffusion auprès des membres des connaissances, des bonnes pratiques, etc., ainsi que des résultats tirés des programmes de coopération à l'échelle internationale.

#### Méthodologie

La collaboration, l'apprentissage et l'échange entre pairs sont au cœur de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux et permettent d'atteindre les objectifs établis plus haut, notamment le renforcement et la consolidation des capacités institutionnelles. L'apprentissage et le partage passent essentiellement par les échanges entre professionnels, administrateurs, techniciens et élus des gouvernements locaux. C'est ce qui distingue ce modèle de coopération internationale de tous les autres.

Cela ne signifie pas que les fonctionnaires des gouvernements locaux sont les seuls impliqués dans la coopération, loin de là. En fonction des objectifs du partenariat (qui peuvent évoluer avec le temps), les organisations de la société civile locales peuvent être appelées à participer, tout comme le secteur privé, si le domaine de coopération concerne le développement économique local, par exemple. Mais la coopération au développement menée par les gouvernements locaux reste fondamentalement axée sur le rôle et la capacité institutionnels à long terme des gouvernements locaux.

Différentes modalités s'inscrivent dans cette méthodologie. Il peut s'agir d'une coopération bilatérale ou d'une coopération impliquant plusieurs collectivités locales. Elle peut - et cela présente de nombreux avantages - s'inscrire dans un programme élargi entre gouvernements locaux de deux pays différents ou encore dans un programme à l'échelle régionale ou mondiale.

Elle peut également - et là encore, ce serait souhaitable - inclure les AGL nationales des deux pays partenaires. Cela peut se faire sous forme d'un partenariat entre AGL axé sur le renforcement des capacités ou d'une participation des AGL à une coopération plus large entre gouvernements locaux pour multiplier les effets et l'impact des activités individuelles de partenariat et de programme. Dans ce dernier cas, il convient de s'assurer que la coopération est guidée par la demande et non par le donateur et que les priorités des AGL sont respectées.

### Les motivations

Le questionnaire de consultation comportait une liste des motivations possibles pour s'impliquer dans la coopération pour le développement. Les personnes interrogées devaient cocher celles qui leur semblaient « très importantes » ou « importantes » et pouvaient ajouter d'autres motifs. Quatre raisons principales se sont dégagées :

- Partager la responsabilité du développement;
- Contribuer à faire respecter les droits humains fondamentaux et à atteindre les OMD;
- Partager un intérêt commun pour répondre aux crises mondiales;
- Créer des coalitions à l'échelle locale entre collectivités du « Nord » et du « Sud » pour apprendre les uns des autres.

D'autres motifs importants ont été cités :

- Partager la responsabilité du développement;
- Contribuer à faire respecter les droits humains fondamentaux et à atteindre les OMD;
- Partager un intérêt mutuel pour faire face aux crises mondiales;
- S'attaquer aux problèmes soulevés par la croissance de la population et l'urbanisation;
- Améliorer les ressources et le renforcement des capacités;
- Promouvoir des partenariats multi-acteurs;
- Tirer des bénéfices économiques à long terme;
- Travailler avec les communautés issues de la diaspora;
- Profiter d'opportunités de perfectionnement professionnel; et
- Développer une image internationale positive des gouvernements locaux.

Ce qui précède démontre que de nombreuses raisons positives, pratiques et éthiques motivent les gouvernements locaux à participer à des partenariats et à la coopération au développement. La question pour les gouvernements locaux du « Nord » de savoir « ce qu'ils peuvent en tirer comme avantages » reste secondaire (voir le principe de réciprocité exposé ci-après).

### Les principes

Les quatre principales « motivations » exposées précédemment illustrent bien que l'intention première des gouvernements locaux n'est pas de fournir ou de recevoir de l'« aide » mais plutôt de travailler ensemble sur des questions et des problèmes communs pour un développement réussi au niveau local. Quatre principes étroitement liés se dégagent des réponses reçues et forment également un ensemble de valeurs communes.

Le premier porte sur **l'égalité au niveau du respect, des idées et de la créativité**, indépendamment des capacités financières et des apports des partenaires. Ce principe est étroitement lié au second qui est **le rejet du paradigme « donateur-bénéficiaire »**. Il s'agit de collaboration et de soutien et non d'« assistance » verticale (du haut vers le bas) ou caritative.

Le troisième, lié aux deux premiers mais plus complexe, est la réciprocité, à savoir que la coopération profitera aux deux (à tous les) partenaires. Les besoins en matière de développement des gouvernements locaux et des collectivités du « Sud » sont à la base de la coopération ; il est donc clair que, le plus souvent, ces partenaires profiteront (et doivent profiter) davantage de la coopération que leurs homologues des pays à revenu élevé. La réciprocité n'implique donc pas, et ne peut impliquer, une parfaite égalité au niveau des avantages. La « réciprocité » doit être vue comme une valeur et une philosophie d'action et non comme une « chose » ou un « indicateur » à mesurer avec précision. Comme indiqué ci-après, il est primordial d'établir des objectifs clairs et de mettre l'accent sur les résultats, y compris ceux des partenaires à revenu moyen ou élevé, mais cela se situe en dehors du principe de réciprocité en tant que tel.

Le quatrième principe (qui est aussi une motivation) est la **solidarité**, qui peut être spécifique ou plus générale. Spécifique, si la coopération répond au départ à un impératif humanitaire ou politique (catastrophe naturelle, reconstruction post-conflit, développement postapartheid...); ou plus générale, si la coopération a pour objet de s'attaquer à des défis communs comme la lutte contre l'extrême pauvreté et les inégalités ou l'incidence des changements climatiques sur le développement local.

## Les éléments clés

Outre ces quatre principes, nous pouvons identifier une série d'éléments clés (étroitement liés aux principes de la déclaration de Paris sur l' « efficacité de l'aide » repris ci-après) qui contribuent de manière importante au succès des partenariats pour le développement entre gouvernements locaux :

- Le partage de l'appropriation et de la responsabilité des activités et des résultats – conséquence pratique du principe de réciprocité;
- La coopération se fonde sur des objectifs réalistes et sur un engagement commun à assumer la responsabilité des résultats obtenus;
- La coopération se fait également dans un esprit de transparence et d'ouverture entre les partenaires et leurs collectivités locales;
- Bien que les élus locaux décident des partenariats, la coopération en elle-même est non partisane et se trouve renforcée par un soutien multipartite;
- Les partenaires s'engagent conjointement à assurer une diffusion maximale de l'apprentissage, au sein et au-delà du gouvernement local lui-même en ayant recours aux AGL et à d'autres vecteurs, pour un effet multiplicateur.

## 4. Les forces et opportunités de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux

Le questionnaire de consultation comprenait une liste des forces apparentes de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Les personnes interrogées devaient les évaluer en cochant les cases correspondantes: « force majeure », « force » ou « ce n'est pas une force ». L'exercice a été accompli deux fois; une fois au nom de l'organisation de la personne interrogée (le point de vue du gouvernement local) et une deuxième fois du point de vue des donateurs ou bailleurs de fonds qui financent la coopération au développement.

Du point de vue des gouvernements locaux et régionaux, les 4 principales forces suivantes ont été citées:

- Proximité et démocratie locale: « Les gouvernements locaux sont les plus proches du citoyen, les élections leur confèrent une légitimité démocratique, ils comprennent comment fonctionne la démocratie locale » ;
- Les gouvernements locaux sont des institutions essentielles pour le long terme: « Le renforcement de leurs capacités est un investissement pour le futur, ils doivent devenir des institutions efficaces, transparentes et responsables pour le bénéfice à long terme de leurs populations »;

- Les gouvernements locaux fournissent des services de base concrets qui améliorent la qualité de vie; et
- Connaissances approfondies du rôle et du fonctionnement des gouvernements locaux : « Les gouvernements locaux et les AGL sont les mieux placés pour concevoir et diriger des interventions au niveau local car ils connaissent le milieu, comprennent le processus de renforcement des capacités locales et savent développer des partenariats réunissant un large éventail d'intervenants ».

D'autres forces étaient citées:

- Le rôle des gouvernements locaux en tant qu'instigateurs des politiques publiques et en tant qu'acteurs politiques démocratiques. Parmi les personnes interrogées, certaines ont estimé qu'il fallait mettre davantage en exergue cette dimension politico-démocratique;
- Le rôle des gouvernements locaux dans les politiques de décentralisation et de transfert des compétences. Pour certains, ce rôle est insuffisamment reconnu par les donateurs qui ne comprennent pas toujours le plein potentiel de la contribution des gouvernements locaux au développement;
- Les gouvernements locaux savent favoriser la collaboration entre les sociétés civiles locales des partenaires; et
- Le grand potentiel d'apprentissage entre homologues.

Sous l'angle des donateurs ou des bailleurs de fonds, on retrouvait des forces similaires:

- Les gouvernements locaux sont des institutions clés sur le long terme;
- La « proximité » et la démocratie locale apportent une valeur ajoutée;
- Les gouvernements locaux fournissent des services de base concrets qui améliorent la qualité de vie;
- La coopération entre gouvernements locaux constitue un outil rentable pour le développement local.

Ensemble, ces « forces » reflètent l'évaluation par les gouvernements locaux de la « valeur ajoutée » qu'apporte la coopération : compréhension des rôles, des besoins et des défis de chacun ; compréhension des besoins en matière de développement et des aspirations des populations et des collectivités locales ; importance du rôle de prestataire de services ; et conscience de la nécessité d'établir des institutions publiques efficaces, durables et démocratiques au niveau local. Il est également important de démontrer que la coopération est rentable et qu'elle débouche sur des résultats positifs.

### Quelques points soulevés par des membres de CGLU

Le rôle important des **AGL dans la décentralisation** a été souligné à plusieurs reprises. Pour COMURES (au Salvador), la décentralisation doit se dérouler de manière graduelle et méthodique, en négociant avec le gouvernement central, et elle doit bénéficier de ressources adéquates. La voix des gouvernements locaux doit se faire entendre au niveau national (ex : concernant les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (AFLRA, Finlande).

En ce qui concerne le **soutien des donateurs en faveur de la coopération au développement des gouvernements locaux**, plusieurs personnes ont suggéré d'ajouter de nouveaux et importants critères pour en assurer la pérennité - il faut pouvoir montrer des résultats, parvenir à un effet multiplicateur, rendre nos pratiques plus professionnelles (Ville de Mexico).

Sur le **renforcement de la voix et du rôle des gouvernements locaux du « Sud »**, plusieurs commentaires évoquaient le besoin de renforcer les AGL du « Sud ». D'autres concernaient la nécessité de renforcer les capacités des gouvernements locaux du « Sud » en matière de rédaction de propositions de projet de qualité pour obtenir le soutien leur permettant de « se retrouver à la table des négociations » (Rio Grande del Sul, Brésil ; FCM) de même que l'importance d'avoir des lieux d'échange physiques et virtuels (Buenos Aires).

D'autres « opportunités » suggérées par les personnes interrogées étaient celles offertes par la « glocalisation » (l'interaction entre la sphère globale et la sphère locale), par la tendance mondiale en faveur d'une intégration plus étroite (ALAT, Tanzanie), par le fait que la coopération pour le développement est une importante politique publique (Diputació Barcelona) et par les avantages d'évoluer vers des approches davantage fondées sur les programmes (à savoir les avantages d'une échelle plus grande et dès lors de répercussions plus importantes).

Les personnes interrogées ont dû également évaluer les « opportunités » clés pour la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Un large consensus s'est dégagé sur les points suivants:

- La tendance mondiale croissante vers une décentralisation démocratique. L'urbanisation croissante entraînera une demande accrue de services. Les gouvernements locaux doivent être prêts à relever ces défis et à répondre aux attentes des citoyens. Les organisations professionnelles qui comprennent les dimensions politiques et techniques du contexte peuvent appuyer ce processus;
- La communauté internationale est de plus en plus consciente du rôle des GL dans la coopération au développement et au cours des dernières années elle a de plus en plus « ciblé » les GL et pourrait continuer de le faire. Les gouvernements locaux ont un rôle important à jouer dans les objectifs de développement mondial devant être mis en place à compter de 2015. Par le passé on mettait l'accent sur « ce qu'il faut faire », les nouveaux objectifs de développement devront insister sur « qui doit agir et qui doit recevoir un appui ». Les gouvernements locaux ont été des acteurs importants dans les OMD et si l'on veut atteindre les objectifs et les cibles, ils devraient participer davantage à la définition de nouvelles cibles pour obtenir de meilleurs résultats;
- Les donateurs sont sensibles à la voix « du sud », mais la voix des GL du « sud » n'est pas encore assez forte; cette voix peut se renforcer et se faire entendre davantage par le biais de l'appartenance de programmes de coopération dans lesquels leurs priorités sont respectées. Les associations de gouvernements locaux doivent être renforcées afin de défendre les intérêts de leurs membres dans les dialogues nationaux et internationaux sur les priorités en matière de développement. Par conséquent, le renforcement des capacités des associations, où une association en encadre une autre, constitue un bon mécanisme pour développer « la voix du sud ».

La tendance mondiale à l'urbanisation constitue également une opportunité de taille et nécessitera une gestion municipale efficace. Les donateurs accorderont une plus grande priorité au développement des capacités institutionnelles des gouvernements locaux de pays à revenu faible.

## 5. Les faiblesses et les risques de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux

En ce qui concerne les faiblesses de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, les personnes interrogées ont dû les classer par ordre d'importance, d'abord du point de vue du gouvernement local puis du point de vue du bailleur de fonds ou donateur.

Du point de vue des gouvernements locaux, les faiblesses principales ont été classées comme suit:

Faiblesses de la coopération au développement des GL:

- Les projets ne sont pas suffisamment axés sur les résultats;
- Manque de continuité en raison de changements politiques / administratifs dans un GL ou dans les deux;
- Risque de corruption;
- Les projets ne sont pas suffisamment stratégiques ou transférables;
- Les partenariats peuvent être « axés sur l'offre » et ne pas réellement appartenir au partenaire du « sud » ;
- Manque d'approche professionnelle du développement, y compris les mécanismes de contrôle et d'évaluation;
- Manque de ressources financières pour les partenariats;
- Manque d'appui des citoyens; et
- Manque de coordination entre les GL et avec d'autres intervenants.

Faiblesses dans l'appui des donateurs/bailleurs de fonds:

- Les programmes de financement des organismes donateurs sont régis par des règlements qui ne sont pas toujours adaptés aux réalités des gouvernements locaux, étant donné qu'ils sont conçus par les donateurs plutôt que par les GL. Cela rend difficiles l'appartenance et la responsabilité.
- La pratique de l'appui budgétaire privilégié par les organismes donateurs pour appliquer les recommandations de la Déclaration de Paris et du Plan d'action d'Accra mène à une recentralisation des budgets publics en dépit des lois de décentralisation. Cela menace l'appartenance locale;
- Manque de ressources financières pour la coopération au développement des GL;
- Cadre juridique inadéquat pour la coopération au développement des gouvernements locaux au niveau national.

Les faiblesses cernées dans l'appui des donateurs/bailleurs de fonds à la coopération au développement des GL doivent être prises en charge dans la stratégie de promotion des intérêts de CGLU, qui doit cibler les gouvernements locaux et la communauté internationale afin de promouvoir:

- Des politiques de décentralisation efficaces tant au « Nord » qu'au « Sud »;
- Des cadres juridiques de coopération de développement efficaces dans chaque pays;
- Des programmes de partenariat pour les gouvernements locaux guidés par la demande et assumés par les partenaires des pays à faible revenu;
- Un financement adéquat des programmes de coopération au développement menée par les gouvernements locaux qui devra être adapté au rôle et à la contribution spécifiques des gouvernements locaux.

Sous l'angle des donateurs, on observe les principales faiblesses suivantes, par ordre d'importance:

- On ne met pas assez l'accent sur les résultats;
- Pas assez stratégiques et pas assez transférables;
- absence d'approche professionnelle en matière de développement;
- Risque de manque de continuité à la suite de changements politiques ou administratifs; et
- Difficulté à présenter des résultats clairs des activités de renforcement des capacités.

En résumé, on constate une grande cohérence dans la perception des faiblesses par les gouvernements locaux et par les bailleurs de fonds. Cela sera très utile au travail futur de CGLU et de ses membres dans ce domaine.

### *La gestion des faiblesses*

Les personnes interrogées ont été invitées à donner leur point de vue sur comment répondre à ces faiblesses. Un large consensus s'est dégagé quant à la nécessité d'une approche plus professionnelle, mieux organisée et davantage axée sur les résultats, pour que CGLU et ses membres:

- Avoir des points de mire et des objectifs clairement définis dans leurs programmes, ainsi que des systèmes d'évaluation;
- Fournir des outils et des instruments pour une stratégie publique de coopération entre les gouvernements locaux;
- Professionnaliser les services chargés des affaires internationales;
- Sensibiliser les citoyens à la valeur de la coopération;

- Mettre au point des approches davantage fondées sur des programmes, dotée d'outils et d'indicateurs clairs pour la surveillance et l'évaluation des répercussions; et
- Améliorer l'échange d'informations sur les projets et les programmes entre les membres de CGLU, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur le Renforcement institutionnel.

La stratégie de défense des intérêts exposée ci-après couvre l'ensemble de ces problématiques dans les « messages clés » aux gouvernements locaux. Les points suivants ont été perçus comme les principales « menaces » pouvant compromettre la coopération au développement menée par les gouvernements locaux:

- Les taux de financement des donateurs diminuent (la crise économique en étant la principale raison);
- Les gouvernements locaux du « Nord » disposent de moins d'argent pour les partenariats internationaux; et
- Les processus de décentralisation sont bloqués ou en attente dans de nombreux pays.

Pour contrer ces menaces, les personnes interrogées estiment que CGLU doit faire une promotion plus active tant auprès des bailleurs de fonds que des gouvernements locaux, en mettant en avant les « avantages » qu'apportent la décentralisation et de la démocratie locale ainsi que le rôle catalyseur des gouvernements locaux dans le développement territorial et ses avancées.

Selon certains, de nombreux gouvernements locaux de pays à revenu élevé manifestent désormais moins d'intérêt à participer, non seulement pour des raisons financières mais également en raison du climat politico-économique actuel. Ils estiment que participer à des partenariats internationaux ne fait pas partie de leur rôle – « les gouvernements locaux devraient plutôt s'intéresser à leur propre région et à leurs citoyens plutôt que de s'impliquer à l'international ». Si ce point de vue se généralisait, ce serait un revirement triste et pervers (à une époque d'interdépendance mondiale) d'une tendance de 50 ans en faveur d'une plus grande participation et contribution des gouvernements locaux à l'échelle internationale. La stratégie de promotion et de défense des intérêts doit donc s'adresser aux gouvernements locaux eux-mêmes pour les convaincre du caractère à la fois légitime et bénéfique de la coopération au développement.

Enfin, il est clair que la valeur ajoutée et l'impact de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux doivent être illustrés plus clairement, par davantage d'études et en présentant des expériences et des exemples positifs.

## 6. Dans quelle mesure les objectifs d'efficacité de l'aide ou du développement sont-ils atteints?

### *Rapprocher la pratique des principes fondamentaux*

La question des gouvernements locaux et de l'efficacité de l'aide a fait l'objet d'un précédent Document de synthèse de CGLU. Nous n'avons pas ici l'intention d'en répéter le contenu. Pour CGLU, la priorité a davantage été l'« efficacité du développement » que l'« efficacité de l'aide », dans la mesure où le rôle des gouvernements locaux dans le développement est celui de partenaire ou d'intervenant plutôt que de donateur ou bénéficiaire de l'« aide ».

Le document sur le Partenariat de Busan (décembre 2011), soutenu par une grande majorité des états et par de nombreuses organisations internationales, est arrivé tard dans le processus de consultation et de rédaction de ce document d'orientation. Néanmoins, CGLU se rangera certainement derrière plusieurs des considérations clés soulevées à Busan, y compris l'affirmation selon laquelle « l'heure est maintenant venue d'élargir notre perspective et notre attention, de l'efficacité de l'aide vers les défis d'un développement efficace ».

Le document du Partenariat de Busan a légèrement reformulé les principes énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. Ils sont désormais exprimés en ces termes:

- L'appropriation des priorités de développement par les pays en développement;
- L'accent sur les résultats;
- Des partenariats pour le développement inclusifs – « l'ouverture, la confiance, le respect mutuel et l'apprentissage constituent la clé de voûte de partenariats efficaces qui favorisent la réalisation des objectifs de développement » ; et
- La transparence et la responsabilité mutuelle.

Ces principes sont pertinents et importants lorsqu'ils sont appliqués dans un contexte local et infranational. Ils peuvent nous aider à évaluer l'efficacité de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Nous avons donc demandé aux personnes interrogées d'évaluer leurs pratiques par rapport à certains des principes clés, y compris (d'après la Déclaration de Paris) l'harmonisation.

Le **principe d'appropriation** signifie à priori que le pays en développement partenaire devrait mener l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques de développement, que les partenaires à revenu élevé respectent ce rôle et apportent leur aide dans le renforcement nécessaire des capacités. L'ensemble des personnes interrogées estimait que ce principe était totalement ou partiellement respecté. Plusieurs d'entre elles trouvaient qu'il existait encore le risque de voir le modèle trop motivé par l'agenda « Nord » car c'est souvent le ministère ou l'agence national(e) responsable du développement et du financement du programme qui établit ses propres stratégies et objectifs. Le champ d'action local du partenaire du « Sud » est souvent assez restreint.

Le **principe de responsabilité mutuelle** signifie, essentiellement, une responsabilité partagée et transparente de tous les partenaires au niveau des résultats des programmes de développement. Plus de la moitié des personnes interrogées estiment que ce principe était partiellement respecté. Certaines réponses des gouvernements locaux du « Nord » soulèvent des incohérences au niveau du financement de la coopération :

- « Les modalités de l'aide poussent trop souvent le partenaire du « Nord » à assumer un rôle de responsable au niveau du partenariat. La responsabilité mutuelle implique la transparence, qui est souvent absente » ; et
- « Même si nous luttons contre cela, il existe une certaine forme de relation donateur – bénéficiaire dans la gestion du financement mais non dans l'exécution des activités ».

Une autre considération importante sur le sens de responsabilité a été avancée par une personne latino-américaine :

- « Le développement est la responsabilité des pays eux-mêmes, la coopération est seulement une contribution à ces processus ».

Le **principe d'harmonisation** exige des « donateurs » qu'ils travaillent ensemble pour réduire la dispersion ou la duplication et qu'ils coordonnent leurs initiatives, y compris au moyen d'approches programmatiques plus élargies. La plupart des personnes interrogées estime que ce principe est partiellement respecté mais peu d'entre elles pensent qu'il est pleinement respecté, et 25% environ estiment qu'il n'est pas respecté.

Plusieurs réponses confirment la nécessité pour les gouvernements locaux de **coordonner** leurs activités plus étroitement ou au moins de mieux communiquer entre eux sur l'attribution des rôles. Cela est également lié au besoin d'accroître l'effet multiplicateur et l'impact de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Le rôle de coordonnateur potentiel des AGL dans les pays à revenu faible et élevé a été relevé.



CGLU pourrait également jouer un rôle plus important dans la coordination. Les personnes interrogées ont souligné que la coordination ne doit pas saper le rôle de responsable du partenaire du « Sud » et ne pas se faire aux dépens de l'autonomie du partenaire.

La question de l'orientation **résultats** a suscité un vif intérêt chez les personnes interrogées qui la considèrent comme un domaine d'action fondamental pour l'avenir. Cette question est traitée dans d'autres parties de ce document d'orientation et dans la stratégie de défense des intérêts.

### Quelques idées avancées par des membres de CGLU pour améliorer l'efficacité de l'aide et du développement mené par les gouvernements locaux

Buenos Aires a soumis la proposition « formación / información » - amélioration de la formation et de l'information ; la formation pour renforcer les capacités dans le domaine de la gestion de la coopération au développement et l'information pour inclure les indicateurs de développement des villes à utiliser dans le cadre de cette coopération. Plusieurs personnes interrogées ont suggéré que les gouvernements locaux établissent leur propre cadre d'indicateurs pour évaluer l'efficacité de la coopération.

La FCM (au Canada) a proposé ce qui suit : plus nous travaillons dans le cadre de programmes (par opposition aux simples partenariats entre villes), plus la coordination et l'efficacité de l'aide sont faciles. Les pays partenaires doivent proposer des modèles efficaces d'organisation et de coordination des partenariats entre gouvernements locaux, en vue de rectifier la perception de désorganisation qu'ont les donateurs de notre secteur.

CGLU doit convaincre les protagonistes de la coopération internationale pour le développement de s'inspirer des pratiques de la coopération au développement des gouvernements locaux car celle-ci :

- Privilégie l'inscription dans la durée qui favorise en renforce l'appropriation des projets et programmes;
- Vise la réalisation de résultats concrets ayant un impact sur l'amélioration des conditions de vie et celles des relations d'amitié et de concorde entre les populations concernées;
- Mise sur le renforcement mutuel des capacités institutionnelles pour garantir la durabilité des actions mises en œuvre;
- Promeut le partenariat entre autorités publiques, société civile et secteur privé en vue de construire des coalitions locales pour le développement;
- Contribue à l'éducation au développement et à la coopération internationale des citoyens à travers le soutien apporté aux ONG et à la diaspora.

## 7. Dans quelle mesure les gouvernements locaux sont-ils reconnus comme acteurs du développement?

Avant d'exposer nos propositions pour l'avenir, y compris les principaux éléments de la stratégie de promotion et de défense des intérêts de CGLU, il convient d'évaluer dans quelle mesure, aux yeux de la communauté internationale et des gouvernements nationaux, les gouvernements locaux et régionaux sont reconnus en tant qu'acteurs du développement.

Nous devons différencier deux aspects de ce que l'on entend par « acteurs du développement » dans le cas des gouvernements locaux. Les gouvernements locaux peuvent être vus comme des agents essentiels au développement dans leur propre pays et recevoir un soutien financier des bailleurs de fonds internationaux à des fins de développement à l'échelle locale. Mais globalement, les gouvernements locaux souhaitent également être perçus comme des acteurs internationaux œuvrant en faveur du développement à travers la coopération et les partenariats entre gouvernements locaux pour le développement. Jusqu'à ce jour, la reconnaissance de notre rôle dans la coopération au développement a été plus limitée.

Cette section va donc brièvement observer dans quelle mesure la communauté internationale a formellement reconnu le rôle des gouvernements locaux et régionaux en tant qu'acteurs du développement (a) dans leur contexte national en tant qu'agents du développement et (b) à travers leurs partenariats et leur coopération à l'échelle internationale.

### *Reconnaissance formelle de la communauté internationale*

#### **Les Nations Unies et les organisations internationales**

Au cours des 20 dernières années, avec le Sommet de la Terre de Rio comme point de départ, les Nations Unies et la communauté internationale ont insisté à plusieurs occasions sur le rôle de la coopération internationale au développement menée par les gouvernements locaux et ont de fait encouragé les gouvernements à soutenir cette coopération financièrement. À titre d'exemple, la déclaration finale du « Sommet des villes » (Habitat II) qui s'est tenu à Istanbul en 1996 stipulait que:

« La coopération internationale, y compris la coopération entre villes, est à la fois nécessaire et mutuellement bénéfique dans le cadre de la promotion du développement d'établissements humains durables... Les gouvernements ainsi que les agences d'aide bilatérale et multilatérale devraient s'engager à encourager la coopération entre les autorités locales et à renforcer les réseaux et les associations d'autorités locales ».

Et l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa Déclaration sur les villes et les autres établissements humains en ce nouveau millénaire (2001), affirmait que:

« Tous les États doivent démontrer leur volonté politique et des mesures spécifiques doivent être prises au niveau international, y compris entre villes, si l'on veut susciter, encourager et renforcer des formes de coopération et de partenariat existantes ou novatrices... ».



Les pouvoirs publics locaux ont également reçu une certaine reconnaissance en tant que partenaires ou « parties prenantes » dans le cadre de programmes spécifiques des Nations Unies, notamment ONU Habitat et PNUD, dans des domaines concernant le développement local durable et la coopération au développement. CGLU est membre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide supervisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et du Forum bisannuel de l'ONU pour la coopération en matière de développement qui doit se réunir en session plénière en juillet 2012.

De plus, le président de CGLU a été nommé membre du comité de haut niveau des Nations Unies composé de personnalités éminentes, qui a été mis sur pied pour le cadre de développement devant être mis en place à compter de 2015.

### Paris, Accra et Busan

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) ne faisait aucune référence spécifique aux gouvernements locaux. Toutefois, trois ans plus tard, en 2008, le Programme d'action d'Accra remédiait en partie à cela en stipulant (entre autre) que:

« Les administrations des pays en développement travailleront plus étroitement avec les parlements et les pouvoirs publics locaux à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et des plans nationaux de développement.

Les donateurs appuieront les efforts déployés pour accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement – parlements, administrations locales et centrales, OSC, instituts de recherche, médias et secteur privé – de prendre une part active au dialogue sur la politique de développement et sur le rôle de l'aide au service des objectifs de développement visés par les pays ».

Mais alors que les gouvernements locaux sont clairement identifiés ici comme acteurs du développement pour le dialogue sur l'aide et le développement, le Programme d'action d'Accra ne reconnaît pas de manière suffisamment explicite le rôle des gouvernements locaux comme acteurs du développement au travers des partenariats pour le développement et le renforcement des capacités.

Le récent document du Partenariat de Busan va un peu plus loin que le Programme d'action d'Accra en soulignant le rôle des gouvernements locaux dans le processus de développement national:

« 21. Les parlements et les administrations locales jouent un rôle essentiel pour resserrer les liens entre l'État et les citoyens et assurer une appropriation démocratique et à large assise des programmes de développement des pays. Pour faciliter leur contribution, nous nous appliquerons à:

b) Continuer à soutenir les administrations locales pour leur permettre d'assumer plus pleinement leur rôle de fournisseur de services et au-delà, dans l'optique de favoriser la participation et la redevabilité aux échelons infranationaux ».

Une fois encore, le rôle d'acteurs des gouvernements locaux dans la coopération internationale au développement n'est pas explicitement reconnu. Il pourrait toutefois être implicitement reconnu dans le paragraphe 25 qui stipule:

« Nous nous félicitons de la diversité des acteurs de la coopération pour le développement. Les pays en développement mèneront la consultation et les efforts de coordination pour gérer cette diversité à l'échelon des pays tandis qu'il incombe aux fournisseurs d'assistance pour le développement de réduire la fragmentation et de contenir la prolifération des canaux d'aide... ».

De plus, dans le contexte de la coopération « Sud – Sud » et triangulaire, le document de Busan couvre les points suivants – y compris une référence aux capacités locales:

« 31. Nous prenons acte de ce que de nombreux pays participant à la coopération Sud-Sud sont à la fois source et destination des ressources et de savoir-faire divers... Nous renforcerons le partage des connaissances et l'apprentissage mutuel:

c) En encourageant le développement des réseaux d'échange de connaissances, d'apprentissage entre pairs et de coordination entre les acteurs de la coopération Sud-Sud...

d) En soutenant les efforts du renforcement des capacités locales et nationales pour un engagement efficace dans la coopération triangulaire ».

### **L'Union européenne et les pays ACP**

Dans l'Accord de partenariat révisé de Cotonou de 2005, l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sont allés plus loin en reconnaissant les gouvernements locaux comme acteurs du développement à la fois dans leur pays et à travers leur coopération internationale. L'Accord affirme le besoin de « créer, au niveau local et municipal, la capacité nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de décentralisation et d'accroître la participation de la population au processus de développement ».

Pour y parvenir, l'Accord indique que ce qu'il appelle « les organisations décentralisées locales » devraient:

- Être informées et impliquées dans les consultations sur les politiques et stratégies de coopération;
- Recevoir des ressources financières en vue d'appuyer les processus de développement local;
- Être impliquées dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent; et
- Recevoir un appui pour le renforcement de leurs capacités.

L'Article 5 stipule que la coopération devrait encourager les partenariats et l'établissement de liens entre les acteurs UE et ACP et renforcer les réseaux et échanges d'expertise et d'expérience entre les acteurs. Pour la première fois dans

les accords entre l'Union européenne et les États ACP, les gouvernements locaux des pays européens et des pays ACP sont éligibles au financement. En outre, l'Article 80 prévoit le financement de la « coopération décentralisée » qui couvre toutefois d'autres intervenants locaux ainsi que les pouvoirs publics locaux.

### **L'Union européenne**

Depuis quelques années, l'Union européenne reconnaît plus précisément le rôle des gouvernements locaux comme acteurs du développement. Un programme de coopération décentralisée a été mis en place dans les années 90, programme qui concernait tous les intervenants locaux (principalement non étatiques) et auquel n'ont que modestement participé les pouvoirs publics locaux. Mais il n'y avait aucune reconnaissance explicite du rôle des gouvernements locaux dans la coopération internationale.

Il a fallu attendre 2007 pour que les choses changent, lorsque le Parlement européen a très largement adopté une résolution (proposée par Pierre Schapira, également maire adjoint de Paris) sur les pouvoirs publics locaux et la coopération pour le développement qui justifiait l'implication active de ces pouvoirs publics et demandait à la Commission européenne de fournir des mécanismes de financement adaptés.

En 2007 également, la Commission européenne publiait son document de stratégie sur les « acteurs non étatiques et autorités locales » (ANE-AL) qui établissait les lignes directrices pour le nouveau programme de financement ANE-AL. Pour la première fois, une explication claire du rôle des gouvernements locaux était proposée:

« Alors qu'elles font partie de la structure étatique, les autorités locales sont bien plus proches du citoyen que les autres institutions publiques et elles pourront apporter une expertise significative non seulement en termes de prestation de services (éducation, santé, eau, transport, etc.), de constitution d'institutions démocratiques et d'administrations efficaces mais également en tant que catalyseurs de changement et d'instauration de la confiance entre les différentes parties. Elles peuvent donner une vision nationale à long terme sur la façon d'établir des sociétés inclusives en tant qu'acteurs dotés de la légitimité politique nécessaire et de la capacité à mobiliser d'autres acteurs ».

Ceci a été suivi en 2008 par la publication de la communication de la Commission : « Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement » qui a donné une évaluation positive du rôle joué par les autorités locales :

« Si la participation des autorités locales à la politique extérieure de coopération et de développement a une longue histoire, notamment dans le cadre des jumelages, elle n'en a pas moins connu une modification radicale ces dix dernières années. La coopération décentralisée est apparue comme une nouvelle dimension importante de la coopération au développement. Elle est devenue plus globale et plus professionnalisée, car elle fait appel à des réseaux institutionnalisés qui interviennent dans les pays en développement, recourt à divers outils pour sa mise en œuvre dans toutes les régions du monde et voit ses dotations financières augmenter de façon exponentielle ».

Ce dernier point sur les « dotations financières » des gouvernements locaux pour l'aide publique au développement (APD) doit toutefois être assorti de réserves. Il est vrai qu'une augmentation a eu lieu mais la définition de l'UE des « autorités locales » est extrêmement vaste et couvre, en fait, toutes les autorités infranationales, même les régions des pays à structure fédérale ou quasi-fédérale (comme les Länder allemands et les Communautés autonomes espagnoles) dont le rôle s'apparente souvent davantage à celui d'un donateur national. La plupart du temps, les gouvernements locaux, régionaux ou provinciaux participent à la coopération au développement à titre de partenaires et non de « donateurs ».

La Communication de la Commission présentait une série de propositions bien accueillies, parmi lesquelles celles suggérant de :

- Inscrire plus précisément les activités de coopération décentralisée des gouvernements locaux dans les principes d'efficacité de l'aide (les principes de la Déclaration de Paris);
- Soutenir le rôle des gouvernements locaux dans les processus de décentralisation, dans des domaines tels que la démocratie locale, la gouvernance, le développement économique local et le développement territorial;
- Donner des informations plus précises sur l'étendue de la coopération décentralisée et favoriser un meilleur dialogue avec les associations et les réseaux européens;

- Soutenir le rôle des associations nationales dans les pays partenaires, afin de leur permettre de prendre part au dialogue politique national;
- Soutenir l'évolution des jumelages vers des partenariats pour le développement plus pérenne.

La Communication a été favorablement accueillie par le Conseil des ministres de l'Union européenne représentant les gouvernements nationaux. Elle considérait que les gouvernements locaux des pays en développement contribuent à la gouvernance locale démocratique et dès lors à la réduction de la pauvreté, au développement local équitable et inclusif et à la prestation de services de base essentiellement à destination des plus démunis. Le Conseil a affirmé que les gouvernements locaux « occupent désormais une place importante parmi les acteurs impliqués dans la politique de développement » et a insisté sur la valeur ajoutée qu'ils apportent à la coopération pour le développement et à la sensibilisation au développement de leurs propres populations.

Plus récemment, en octobre 2011, la Commission européenne publiait une nouvelle Communication intitulée « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement » qui stipule :

« L'UE a également la possibilité de collaborer plus étroitement avec le secteur privé, les fondations, la société civile et les pouvoirs locaux et régionaux, étant donné que ces acteurs jouent un rôle de plus en plus important dans le développement... L'UE doit renforcer ses liens avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les pouvoirs locaux en poursuivant un dialogue régulier et en recourant aux bonnes pratiques... L'UE doit envisager des moyens de mobiliser les compétences des pouvoirs locaux, par exemple au moyen de réseaux d'excellence ou d'opérations de jumelage ».

L'on envisage qu'en 2013, un nouveau Document sur les gouvernements locaux et le développement sera élaboré avec la participation active des membres européens de CGLU.

## Conclusion

De plus en plus, la communauté internationale reconnaît explicitement le rôle important des gouvernements locaux dans le développement. À plusieurs importantes occasions, elle a encouragé de manière positive les partenariats et la coopération pour le développement entre gouvernements locaux.

Plusieurs forums internationaux ont reconnu les gouvernements locaux comme acteurs du développement à certaines fins, par exemple dans les dialogues nationaux sur le développement, mais la reconnaissance de leur rôle d'« acteurs du développement » à part entière dans la coopération au développement est plus limitée. Les gouvernements locaux sont encore classés parmi les acteurs non étatiques ou assimilés à des « intervenants » ou des « acteurs du développement ».

Dans son précédent Document de synthèse sur l'efficacité de l'aide publié en 2009, CGLU demandait à la communauté internationale de reconnaître les gouvernements locaux et leurs associations comme partenaires légitimes du développement. Il faudra du temps pour obtenir pleinement cette reconnaissance et nous devons insister sur ce point dans les priorités de la stratégie de promotion et de défense des intérêts.

## 8. Exemples de soutien pratique à la coopération au développement « Nord-Sud »

Outre la reconnaissance officielle des gouvernements locaux comme acteurs du développement, les bailleurs de fonds qui financent les partenariats pour le développement entre gouvernements locaux ont accordé une reconnaissance pratique à ce rôle, même si ce n'est pas toujours explicite. Cette section donne en bref quelques exemples de soutien fondé sur les programmes fournis par des organisations internationales et traite principalement des gouvernements du « Nord » ayant financé des programmes de coopération entre gouvernements locaux. La Section 9 proposera quelques exemples récents de coopération « Sud-Sud » et triangulaire qui gagnent en ampleur et en importance.

### Les organisations internationales

De très nombreuses agences Onusiennes et organisations internationales (telles que La Francophonie et le Commonwealth) ont financé ou coordonné le financement de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, montrant de facto une reconnaissance pratique de sa valeur.

Les différentes agences Onusiennes – notamment le PNUD, ONU Habitat, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – ont géré, à différentes époques, des programmes de coopération au développement menés par des gouvernements locaux et régionaux.

Par exemple, les programmes Art du PNUD – mis en œuvre dans tous les continents – sont établis aux fins d'« articuler les réseaux de coopération territoriale et thématique pour le développement humain ». Ces programmes Onusiens dépendent du soutien financier spécifique des gouvernements nationaux ou régionaux ou encore des fondations.

### Soutien de l'Union européenne

Le cadre UE – ACP a déjà été évoqué et la coopération entre gouvernements locaux trouve son fondement juridique dans les dispositions pertinentes de l'Accord de Cotonou de 2005.

La coopération au développement menée par les gouvernements locaux reçoit également un soutien financier de l'Union européenne, notamment depuis 2008, à travers le programme thématique « Les acteurs non étatiques et autorités locales (ANE-AL) » qui verse, et ce jusqu'en 2013, près de 30 millions d'euros par an aux gouvernements locaux. Cet argent est principalement consacré à des projets nationaux décidés par les délégations nationales de l'Union européenne. En d'autres termes, cela reflète le rôle national des gouvernements locaux en tant qu'acteurs pour le développement. Le reste est réparti entre des partenariats pour le développement entre gouvernements locaux de plusieurs pays, des actions de sensibilisation au développement en Europe et le travail en réseau des gouvernements locaux sur le développement. Le réseau PLATFORMA, plate-forme des gouvernements locaux et régionaux (principalement européens) auprès des institutions communautaires est financé à partir de cette source. Comme indiqué plus haut, l'Union européenne donne une définition très large au terme « autorités locales » qui inclut l'ensemble des niveaux de gouvernement infranationaux.

La publication PLATFORMA « Coopérations décentralisées pour le développement – Perspectives européennes » (2011) donne 16 exemples courts d'activités de coopération au développement menées par des gouvernements locaux et régionaux européens.

L'Union européenne a par ailleurs financé d'importants programmes pour développer des réseaux de coopération entre collectivités locales, dont Asia Urbs (pour les villes asiatiques et européennes) et URB-AL (pour les villes latino-américaines et européennes). L'actuel programme CIUDAD soutient les processus de développement urbain dans des villes de pays à l'est et au sud de l'Union européenne.

En outre, l'Union européenne a récemment reconnu l'importance du rôle des AGL dans le processus de développement et finance le programme ARIAL dont l'objectif est de renforcer les capacités des AGL dans les pays ACP.

Compte tenu de l'importance de l'Union Européenne en tant que bailleur de fonds des partenariats pour le développement entre gouvernements locaux, il est important de noter que le prochain cadre de financement sur 7 ans sera entériné d'ici 2013 et s'appliquera à partir de 2014. Le programme communautaire ANE-AL est venu s'ajouter de manière heureuse (bien que parfois complexe) à l'éventail des possibilités de financement pour la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. CGLU pourrait envisager de soutenir le travail de PLATFORMA pour faciliter la mise en place d'un programme solide pour les gouvernements locaux d'ici le prochain cadre de financement de l'Union européenne.

### **Soutien financier des gouvernements nationaux**

Depuis les années 1990, plusieurs gouvernements européens ont financé des programmes de partenariats et de coopération au développement entre gouvernements locaux (et régionaux), à travers leurs ministères et agences responsables du développement. Il y a des points communs dans la façon dont la coopération décentralisée menée par les gouvernements locaux est financée et réalisée mais aussi de grandes différences selon les cultures, les traditions, les pouvoirs légaux et les attentes du public.

### **La Scandinavie**

Les pays scandinaves disposent d'un modèle assez standard à l'exception du Danemark qui n'a pas de programme gouvernemental. Les gouvernements locaux gèrent librement leurs propres jumelages et partenariats, y compris ceux établis depuis 1989 avec des villes situées dans les nouvelles démocraties baltes et d'Europe centrale. Mais la coopération au développement avec des partenaires de pays à revenu faible est essentiellement financée par des programmes spécifiques établis par le ministère responsable du développement de chaque pays qui en déterminent les règles générales : la définition des pays éligibles, la nature thématique des partenariats, le calendrier et évidemment le budget maximal disponible. Les gouvernements locaux apportent leur propre contribution - le temps et la rémunération des employés affectés au projet de coopération- et les autres coûts sont pris en charge. Certains projets de renforcement des capacités des associations sont mis en œuvre par le service international de l'AGL nationale.

Le rôle de l'association nationale scandinave (ou l'entité affiliée) consiste principalement à informer les municipalités membres, du programme national et des règles générales régissant l'engagement du gouvernement. L'association évalue les demandes et aide les gouvernements locaux souhaitant prendre une part active au programme national. En Suède, il existe désormais

deux entités affiliées impliquées ; l'une aide les gouvernements locaux dans le cadre du programme de partenariats municipaux alors que l'autre (SKL) agit à titre de consultant spécial du gouvernement local, pouvant faire appel à des experts en gouvernance locale (entre autres) des municipalités suédoises pour travailler sur des projets à plus grande échelle.

### **L'Europe du Nord-Ouest**

La situation globale est variée mais l'approche ressemble en gros au modèle scandinave. En matière de coopération au développement, les gouvernements locaux interviennent principalement dans les programmes de cofinancement établis par le gouvernement national ou d'autres organismes.

En Belgique, les gouvernements locaux belges sont activement engagés, grâce aux programmes de financement pour la coopération au développement établis par le gouvernement fédéral et en Flandres, par le gouvernement régional également. Le financement offert par le gouvernement régional couvre la sensibilisation de la population locale à l'égard du développement ainsi que les partenariats internationaux.

Aux Pays-Bas, l'engagement des gouvernements locaux néerlandais reçoit depuis plus de 20 ans un important soutien du ministère national responsable du développement, notamment à travers le programme LOGO South qui a reçu une évaluation indépendante positive. VNG International, l'entité affiliée de l'AGL nationale, a coordonné ces programmes de partenariats municipaux. L'approche a récemment évolué ; sur la période 2012-2016, le ministère apportera un soutien financier à VNG International dans le cadre du Programme de renforcement des capacités des gouvernements locaux. VNG International sera responsable de rechercher et de mobiliser l'expertise spécifique des municipalités néerlandaises au profit des gouvernements locaux et des AGL de pays prioritaires. Par ailleurs, VNG International conseille et assiste les municipalités néerlandaises et sert de consultant et de conseiller technique sur les programmes internationaux pour les collectivités locales (ex : programmes ARIAL et CIUDAD de l'Union européenne et projets mis en œuvre avec le soutien de donateurs comme la Banque mondiale ou le PNUD).

En Allemagne, il n'existe aucun programme national pour soutenir la coopération au développement. Malgré cela, de nombreuses villes (des grandes villes pour la plupart) ont établis des partenariats internationaux actifs pour le développement et certains programmes financés par le gouvernement (ex : de GIZ, l'agence pour le développement) sont ouverts aux gouvernements locaux.

Au Royaume-Uni, l'engagement des gouvernements locaux est en déclin ces dernières années et le seul financement gouvernemental spécifique (et modeste) pour la coopération au développement menée par les gouvernements locaux est octroyé par le ministère du développement international au travers du Programme de bonnes pratiques des collectivités locales du Commonwealth (Commonwealth Local Government Good Practice Scheme). L'AGL pour l'Angleterre et le Pays de Galles participe à des activités de renforcement des capacités entre pairs.

### La France et L'Europe du Sud

En France, en Italie et en Espagne, le panorama révèle en général une plus grande autonomie et un plus large champ d'action des gouvernements locaux en matière de coopération internationale par rapport au reste de l'Europe. Un plus grand nombre de gouvernements locaux sont impliqués et ils fournissent eux-mêmes davantage de soutien financier. En France comme en Italie, il existe des AGL spécialisées, notamment Cités Unies France (CUF), qui assistent les gouvernements locaux dans leurs activités de coopération décentralisée.

Le gouvernement français, notamment à travers le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de Développement (AFD), soutient les activités de coopération décentralisée des gouvernements locaux et régionaux de manière importante, y compris à travers l'Association internationale des Maires francophones (AIMF). En France et en Espagne, la coordination se développe de plus en plus entre les différents niveaux de gouvernement (national, régional et local), l'objectif étant d'améliorer la cohérence globale des contributions nationales.

En Espagne, l'agence de développement AECID consacre beaucoup d'argent à la décentralisation et au soutien des gouvernements locaux et les gouvernements locaux et régionaux contribuent à travers leurs partenariats.

En Italie, le gouvernement central marque son soutien à la coopération décentralisée et les gouvernements locaux peuvent être invités à soumettre des propositions mais les activités sont largement créées et financées par les gouvernements régionaux, provinciaux et locaux eux-mêmes.

La contribution financière des gouvernements locaux d'Europe du Sud au développement international a atteint ces dernières années des niveaux assez élevés. De nombreux gouvernements locaux financent des ONG et d'autres acteurs non étatiques pour les aider à réaliser leurs propres projets et leurs propres activités de partenariat avec les gouvernements locaux. En Espagne, l'engagement à contribuer à hauteur de 0,7% du budget local pour le développement international (reflétant l'objectif internationalement convenu pour les donateurs nationaux) bénéficie d'une volonté forte et du soutien de l'association nationale (FEMP).

### L'Europe centrale

Les états membres et les gouvernements locaux de l'Union européenne en Europe centrale ont commencé ces dernières années à soutenir certaines initiatives de coopération internationale entre gouvernements locaux, principalement avec les pays à revenu faible frontaliers ou proches des frontières de l'Union européenne, tels que la Moldavie ou les pays du Caucase.

### Le Canada

Au Canada, il n'existe pour ainsi dire aucune tradition de participation volontaire des gouvernements locaux à des partenariats individuels. Toutefois, l'AGL nationale (la FCM) bénéficie depuis 25 ans du financement octroyée par l'agence canadienne de développement international (ACDI) aux fins de mener à bien des programmes de coopération au développement menée par les gouvernements locaux auxquels participent des gouvernements locaux et des spécialistes canadiens. L'approche du programme, qui vise à diffuser plus largement les connaissances et à créer un effet multiplicateur, est au centre de l'expérience canadienne.

Le programme international phare de FCM pour la période 2010 – 2015 s'intitule « Partenaires municipaux pour le développement économique (PMDE) ». Il donne un appui à des gouvernements locaux et des associations de gouvernements locaux au Vietnam, au Cambodge, au Mali, au Burkina Faso, en Tanzanie, au Nicaragua et en Bolivie pour leur permettre de fournir plus efficacement des services qui favorisent le développement économique local. Il encourage le partage régional des connaissances et l'élaboration de politiques mondiales, tout en intégrant les questions de durabilité de l'environnement et d'égalité des sexes.



Dans le cadre du PMDE, le modèle de partenariat de la FCM évolue pour inclure des spécialistes de plusieurs municipalités canadiennes qui collaborent avec des experts étrangers sur un seul projet. Des programmes à l'échelle nationale sont exécutés en partenariat avec les AGL nationales pour optimiser les résultats. La FCM gère également des programmes bilatéraux à Haïti, en Ukraine et dans les Caraïbes.

### Autres gouvernements

D'autres pays ont contribué de différentes façons à l'échelon national à la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, notamment via le financement des programmes des Nations Unies ou d'autres programmes internationaux. Le gouvernement néozélandais a ainsi financé un programme pour le renforcement des capacités des gouvernements locaux dans les États insulaires du Pacifique.

Voir Section 9 ci-dessous pour le nouveau programme brésilien.

### Conclusions

Ce bref aperçu montre que, dans de nombreux pays à revenu élevé, l'État reconnaît le rôle au moins partiel des gouvernements locaux en tant qu'acteurs du développement dans la coopération internationale, à travers le financement des partenariats et de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Cette reconnaissance n'est toutefois pas toujours très explicite.

Lorsque le financement de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux provient de ministères ou d'agences responsables du développement, les gouvernements locaux participants doivent contribuer financièrement, souvent à hauteur 25%, et très souvent cela se fait sous forme de contributions en nature. Certains pays conçoivent un programme national spécifique pour les gouvernements locaux ; d'autres l'inscrivent dans les lignes budgétaires ministérielles plus générales destinées ou ouvertes aux acteurs de la société civile. Cela peut susciter des problèmes compte tenu de la différente nature et du rôle différent des gouvernements locaux. Dans d'autres cas, l'État peut inciter les gouvernements locaux et régionaux à répondre à des appels de propositions spécifiques.

Dans plusieurs pays, l'État (y compris les grandes régions, en Espagne) octroie un financement important à la coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Dans d'autres, les programmes sont relativement modestes, ce qui limite leur impact potentiel. Il est à craindre que l'actuelle crise économique et financière donne lieu à une réduction du soutien de l'État dans certains pays.

Ceci étant dit, et tout en prenant acte de l'importance du financement des programmes de développement des gouvernements locaux par les gouvernements et les donateurs, il ne faut pas minimiser ou sous-évaluer la contribution financière et pratique apportée à la coopération pour le développement par les gouvernements locaux et régionaux dans de nombreux pays et de leur propre initiative.

## 9. Exemples de coopération « Sud-Sud » et triangulaire

Nous avons déjà fait remarquer que la coopération « Sud-Sud » et triangulaire (« Nord-Sud-Sud ») est bien plus largement évoquée dans le document sur le Partenariat de Busan qu'auparavant dans les documents de Paris et d'Accra. À titre de rappel, le paragraphe 14 stipule ce qui suit :

« La complexité de l'architecture de la coopération pour le développement aujourd'hui témoigne d'une évolution par rapport au paradigme Nord-Sud. Se distinguant de la relation traditionnelle qui concerne les fournisseurs d'aide, les pays bénéficiaires, les nations en développement et un nombre d'économies émergentes sont devenus des fournisseurs importants de coopération Sud-Sud pour le développement... [I] Ils ont une responsabilité croissante dans le partage d'expériences et la coopération avec d'autres pays ».

C'est effectivement le cas de plusieurs des pays BRIC et plus généralement des pays à revenu moyen. On peut considérer que la tendance à la coopération « Sud – Sud » (qui ne correspond pas toujours à une réalité géographique) est bidimensionnelle : d'une part, le désir des pays émergents de jouer un rôle plus important sur la scène internationale et d'autre part, une idée plus générale selon laquelle ceux qui sont confrontés à des défis de développement similaires ou ceux dont le partenaire a été récemment confronté à des problématiques semblables peuvent apprendre tout autant les uns des autres que des partenaires de pays « plus développés ».

L'approche est particulièrement intéressante dans le cas des gouvernements locaux car les partenariats offrent un vecteur utile et souple pour l'apprentissage mutuel entre pairs.

### **L'Afrique du Sud – le rôle de l'association des gouvernements locaux Sud-africains SALGA**

Les gouvernements locaux Sud-africains et leur association, SALGA, jouent un rôle croissant dans la coopération à la fois triangulaire et « Sud-Sud ». Plusieurs programmes de gouvernements locaux comportent une combinaison « Nord-Sud-Sud » (triangulaire). À titre d'exemple, le programme P3 (financé par l'Union européenne et l'agence suédoise de développement, SIDA) fait participer les AGL de la Suède, d'Afrique du Sud, du Botswana et de la Namibie conjointement avec 25 municipalités des trois pays de l'Afrique australe, travaillant sur la gouvernance locale transparente et le développement économique.

SALGA a délibérément adopté un rôle plus stratégique dans le cadre de la coopération au développement. Outre ses partenariats avec les AGL du « Nord » comme VNG et l'Association des gouvernements locaux (LGA, au Royaume-Uni) qui lui apportent du soutien pour son propre développement, SALGA a pris la responsabilité d'aider d'autres AGL dans la région de l'Afrique australe. Elle a établi des accords formels avec différentes AGL : ALAN (en Namibie), BALA (au Botswana), ANAMM (au Mozambique), ZILGA (au Zimbabwe) et SWALGA (au Swaziland). Les domaines de soutien et d'échange couvrent:

- Le partage d'informations, de connaissances et d'expériences à travers des ateliers thématiques, des séminaires, etc. ;
- Le développement de partenariats entre municipalités (ex : à travers le programme P3); et
- L'amélioration de la gouvernance interne et de ses modalités (ex : à travers le programme de renforcement des capacités ARIAL, SALGA aide SWALGA et ALAN avec leurs modalités de gouvernance interne).

### **Le Brésil – un nouveau programme de coopération « Sud-Sud » à l'échelle locale**

Les villes et les gouvernements locaux latino-américains jouent un rôle de plus en plus important dans la coopération au développement, à la fois avec des partenaires de la région et des partenaires sur d'autres continents.

En février 2012, le gouvernement brésilien a fait un grand pas en avant en lançant son nouveau programme « Sud-Sud » pour la coopération technique décentralisée, qui couvre une large gamme de thèmes tels que la santé, l'éducation, l'environnement, le changement climatique, la formation professionnelle et le renforcement des capacités pour atteindre les OMD. Le programme est ouvert aux gouvernements infranationaux brésiliens ainsi qu'à des partenaires internationaux de pays en développement. Il offre un financement pouvant aller jusqu'à 200 000 \$US pour un projet d'un an.



## Autres activités de la coopération au développement en Amérique latine

Dans le cadre de Mercosur, les membres du réseau Mercociudades jouent un rôle croissant dans la promotion de la coopération au développement, dans et au-delà de la région. À titre d'exemple, Buenos Aires coordonne un projet dans le cadre du fonds de convergence structurelle de Mercosur (FOCEM) pour le renforcement des capacités institutionnelles. La ville a établi des partenariats de coopération technique avec Bogota (financé par l'Organisation des États Américains) et Medellin. Elle travaille avec la ville de Mexico sur le transport durable et sur d'autres questions relatives au développement urbain.

De nombreuses villes latino-américaines s'engagent dans des activités similaires donnant priorité au développement.

### L'examen par les pairs et le mentorat « Sud-Sud »

CGLU et ses membres, dont le Comité CGLU sur la Planification stratégique, ont mis en œuvre une série d'initiatives portant sur l'examen par les pairs et le mentorat, qui concernent plus particulièrement les partenaires d'Amérique latine et d'Afrique australe. Par exemple:

- Brésil-Mozambique : Xai Xai et Inhambane (au Mozambique) et Porto Alegre, Maputo et Belo;
- Horizonte;
- Brésil-Afrique du Sud : Sao Paulo et Durban;
- Argentine-Chili : Rosario et Ciudad Sur; et
- Afrique du Sud-Malawi : Johannesburg et Lilongwe.

Ces initiatives appelées à se multiplier se sont développées à travers des réseaux de villes, avec le soutien de plusieurs donateurs (ex : le projet CityFuture soutenu par Cities Alliance et le gouvernement norvégien). Nous espérons voir les villes et gouvernements locaux asiatiques s'impliquer davantage dans ce processus d'examen par les pairs et de mentorat.

## 3 Élaboration de la stratégie de promotion et de défense des intérêts

Qui CGLU cherche-t-elle à influencer ou à persuader ? Quels sont nos objectifs ? Quels sont nos messages clés ? Qui sont nos alliés et nos opposants ? Quels sont les moyens et les opportunités pour atteindre nos objectifs ? Ces questions forment la base de toute stratégie de promotion et de défense des intérêts ; dans la Partie III, nous proposons des réponses ou du moins une ébauche. Pour finir, quel doit être le rôle de CGLU?

### 1. Qui sont les principales « cibles » et quels sont nos objectifs?

La stratégie de promotion et de défense des intérêts de CGLU doit s'adresser principalement:

- Aux gouvernements nationaux et aux autres donateurs et bailleurs de fonds;
- Aux gouvernements locaux, aux AGL et aux réseaux qui les représentent;
- À la Banque Mondiale et aux banques régionales de développement;
- Aux organisations internationales pertinentes (ex. : l'OCDE) et aux agences Onusiennes, en particulier pour ce qui concerne l'élaboration de politiques pour la coopération au développement; and
- D'autres bailleurs de fonds/ donateurs (p. ex., la société civile, le secteur privé et les fondations).

Les principaux objectifs de la stratégie de défense des intérêts doivent être les suivants:

(i) À l'intention de la communauté internationale, des gouvernements nationaux et des bailleurs de fonds:

- Obtenir que la coopération entre les gouvernements locaux en faveur du développement soit reconnue comme une politique publique positive et soutenue par un cadre juridique approprié dans tous les pays;

- Promouvoir la poursuite et l'amélioration de la décentralisation, caractérisée par la participation des gouvernements locaux et des associations de gouvernements locaux à toutes les étapes et utilisant la capacité de coopération des gouvernements locaux en faveur du développement comme un mécanisme important de soutien;
- Reconnaître les gouvernements locaux, comme des acteurs du développement, ii) par leur rôle de développement local pour leur territoire et leur population et (b) par leurs partenariats et leur coopération en faveur du développement à l'échelle internationale;
- Veiller à ce que les programmes des bailleurs de fonds tiennent compte du rôle et de la réalité spécifiques et des priorités des gouvernements locaux;
- Augmenter considérablement le volume de l'aide financière aux programmes de coopération entre les gouvernements locaux en faveur du développement;
- Mettre à la disposition des gouvernements locaux des pays à faibles revenus davantage d'aide financière directe destinée à la coopération, notamment pour le développement des partenariats entre gouvernements locaux.

(ii) À l'intention des gouvernements locaux:

- Améliorer la qualité, l'efficacité et l'impact de la coopération entre les gouvernements locaux en faveur du développement, par l'amélioration des politiques et des pratiques;
- Influencer les politiques internationales en faveur du développement, notamment en matière d'efficacité de l'aide et du développement, touchant aux mandats et missions des gouvernements locaux;
- Reconnaître la coopération entre les gouvernements locaux en faveur du développement comme une politique publique locale ayant un impact positif sur le renforcement de la capacité institutionnelle des gouvernements locaux, sur le rapprochement et l'amitié entre les peuples, et sur l'ouverture des citoyens à la compréhension du rôle incontournable de la coopération au développement pour promouvoir un monde plus juste et plus pacifique.

## 2. Messages clés à l'intention des gouvernements nationaux, des autres décideurs politiques et des bailleurs de fonds

Toute stratégie de promotion et de défense des intérêts doit comprendre une série de messages clés relativement simples, qui résument des positions sous-jacentes beaucoup plus complexes mais qui permettent à tous de comprendre et de communiquer sur les problèmes fondamentaux et les questions essentielles.

Nous avons invité les personnes interrogées dans le cadre de la consultation à proposer des recommandations aux gouvernements et aux donateurs relatives à la fois aux questions de politiques et aux façons d'améliorer les pratiques en matière de coopération au développement menée par les gouvernements locaux. Nous avons reçu un grand nombre de suggestions qui peuvent être regroupées en plusieurs « messages » clés à l'attention des gouvernements et autres donateurs.

**L'avenir est local, l'avenir est de plus en plus urbain – collaborez avec nous pour aider à gérer et planifier nos métropoles, nos villes et nos territoires.**

La population mondiale croît rapidement, 7 milliards d'habitants en 2011, plus de 9 milliards d'ici 2050. La croissance concerne essentiellement les zones urbaines de différentes tailles mais principalement l'Afrique et l'Asie du Sud. Les gouvernements se décentralisent à l'échelon local et régional mais les ressources correspondent rarement aux responsabilités dévolues ni aux besoins des collectivités. Les gouvernements locaux sont confrontés en même temps à des défis et à des crises à l'échelle mondiale qui frappent le plus durement, et en premier, la sphère locale. Les gouvernements locaux souhaitent et doivent travailler ensemble ainsi qu'avec la communauté internationale et les gouvernements nationaux pour surmonter ensemble ces grands défis.



**Les gouvernements locaux sont des leaders démocratiques responsables et des agents essentiels du développement local dans leurs collectivités.**

Les gouvernements locaux partout dans le monde, mais spécifiquement dans les pays à revenu faible, jouent un rôle de première importance en tant que leaders démocratiques, responsables de la planification stratégique, prestataires de services et catalyseurs du développement local auprès de leurs communautés et partenaires. Ils contribuent à la réalisation des OMD et à la lutte contre l'extrême pauvreté. Ils participent activement à l'essor économique et à la création d'emplois à l'échelle locale. Mais ils ont également besoin d'aide pour mener à bien ces tâches complexes.

Le rôle des gouvernements locaux sera de plus en plus important à mesure qu'un nombre croissant de pays opèrent une décentralisation plus profonde, que le monde continue de s'urbaniser et que les défis mondiaux ont un impact de plus en plus fort à l'échelle locale. La capacité des gouvernements locaux à pouvoir mener à bien leurs responsabilités aura une grande influence sur la qualité de vie de milliards de personnes sur les 50 prochaines années.

**Les gouvernements locaux sont des « acteurs publics du développement » qui jouent un rôle important dans la coopération internationale.**

Les gouvernements locaux doivent être reconnus comme des « acteurs publics du développement » sous deux aspects distincts mais complémentaires : en tant qu'agents et catalyseurs du développement local sur leur propre territoire et également en tant qu'acteurs du développement à travers la coopération internationale.

Trop souvent, le second aspect (partenaires de la coopération au développement) est négligé ou minimisé, les gouvernements locaux étant souvent classés au rang de « autres intervenants » ou considérés comme des acteurs non étatiques avec un rôle similaire à celui des ONG. Il faut une reconnaissance internationale plus explicite du rôle public distinct des gouvernements locaux en tant qu'acteurs de la coopération au développement.

**La coopération au développement menée par les gouvernements locaux contribue au succès de la décentralisation et des transferts de compétences.**

Les donateurs apportent souvent un soutien financier aux gouvernements nationaux pour les aider dans le cadre de leurs politiques et processus de décentralisation mais beaucoup moins pour en assurer la réussite au niveau local alors que c'est là que tout repose.

Pour que la décentralisation soit réussie, il faut qu'elle soit planifiée et mise en œuvre en partenariat avec les gouvernements locaux et leurs associations. Ensuite, il incombe aux gouvernements locaux d'améliorer rapidement leurs capacités pour remplir leur nouveau rôle et être en mesure d'assurer l'efficacité du développement et la bonne gouvernance. Les gouvernements locaux d'autres pays concernés au quotidien par des problèmes similaires sont les mieux placés pour fournir une assistance entre pairs aux AGL et aux gouvernements locaux impliqués dans le processus de décentralisation.

**Les gouvernements locaux contribuent de manière très importante à la résolution des problèmes mondiaux.**

Qu'il s'agisse de changement climatique, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, des améliorations environnementales ainsi que de la gestion urbaine, les gouvernements locaux sont les premiers à devoir s'attaquer aux défis majeurs auxquels notre monde est confronté. Les villes et les gouvernements locaux sont montés au créneau même là où les gouvernements nationaux n'ont pas réussi à s'entendre sur une action concertée. Les partenariats et réseaux entre gouvernements locaux pour le développement se concentrent de plus en plus sur comment résoudre ou du moins atténuer les répercussions de problèmes tels que le changement climatique qui tendent à être plus graves dans les pays et les collectivités plus défavorisés.

**La coopération au développement menée par les gouvernements locaux est légitime et efficace et mérite d'être soutenue.**

Les gouvernements locaux jouent et devraient jouer un rôle international dans notre monde interconnecté. Ils coopèrent à l'échelle internationale depuis plus de 50 ans, au profit de leurs collectivités. Cela contribue de manière positive et continue au développement et à l'entente sur le plan international. Il ne faut pas reculer sur ce point.

La coopération au développement menée par les gouvernements locaux est une politique publique bénéfique et doit être reconnue en tant que telle. Pour en tirer le meilleur, les différents niveaux de gouvernement doivent se soutenir et coordonner leurs actions. Il faut notamment établir des cadres juridiques nationaux clairs qui permettent et incitent les gouvernements locaux à prendre part au processus.

### **La coopération au développement menée par les gouvernements locaux obtient des résultats positifs sur le terrain.**

La diversité, la créativité et la valeur de la coopération entre gouvernements locaux ont été démontrées dans de nombreuses études de cas, par exemple dans le Document de synthèse de CGLU sur l'efficacité de l'aide (publié en 2009) et dans la publication PLATFORMA (en 2010) intitulée « Coopérations décentralisées pour le développement – Perspectives européennes ».

### **Il faut davantage de programmes pour la coopération au développement menée par les gouvernements locaux, qui soient mieux ciblés et mieux financés.**

Nombre de programmes actuels ne sont pas spécifiquement conçus pour les gouvernements locaux ou ne tiennent pas compte de la façon dont ils travaillent et de comment ils peuvent contribuer au mieux. Il faudrait des programmes de financement spécifiquement destinés aux gouvernements locaux qui tiennent compte de leur rôle et de leurs contributions uniques.

Les programmes de coopération au développement menée par les gouvernements locaux couvrent des sujets très variés. Alors que les bailleurs de fonds auront leurs propres priorités, le principe d'« appropriation » signifie que les partenaires des gouvernements locaux du « Sud » devront avoir leur mot à dire dans la définition des priorités du programme.

De manière générale, il nous faut des programmes élargis comportant une dimension stratégique dans le cadre desquels des groupes de partenaires peuvent travailler sur un ensemble de thèmes convenus relatifs aux priorités des gouvernements locaux. Ces programmes doivent également favoriser la duplication des résultats et l'apprentissage mutuel.

### **Soutenir davantage les gouvernements locaux des pays à faible revenu dans leurs activités de coopération au développement.**

Actuellement, la majeure partie du financement externe pour la coopération au développement menée par les gouvernements locaux provient de gouvernements ou d'agences du « Nord », au travers des AGL et des gouvernements locaux des pays concernés. Cela risque de créer un déséquilibre dans la relation qui pourrait être résolu en octroyant, si possible, directement et progressivement une plus large part du financement aux partenaires du « Sud », à travers leurs AGL, le cas échéant. Une telle approche s'accorderait mieux avec le principe d'« appropriation » des priorités par les pays en développement.

### **Comprendre la valeur ajoutée des associations de gouvernements locaux et en tirer parti.**

Les AGL de pays à revenu faible ont un très important rôle à jouer à plusieurs titres mais elles manquent de ressources et doivent améliorer leurs capacités pour optimiser les avantages qu'elles peuvent apporter. Elles devraient collaborer en partenariat avec le gouvernement central et les donateurs à la planification et la mise en œuvre des processus de décentralisation. Elles devraient participer à la planification et à la coordination des programmes de développement entre gouvernements locaux dans leur pays ainsi qu'à la diffusion des enseignements qui en ont été tirés. Elles devraient promouvoir et défendre efficacement les intérêts de leurs membres. Les donateurs doivent veiller à inclure le plus souvent possible les AGL dans leurs programmes et apporter un soutien financier aux programmes spécifiques de renforcement des capacités des associations.

### **Soutenir la coopération au développement entre gouvernements locaux de pays à revenu faible et moyen (« Sud-Sud »).**

Souvent, les échanges et l'apprentissage les plus pertinents et les plus efficaces se font entre des villes et des gouvernements locaux qui partagent des défis socio-économiques semblables ou lorsque l'un des partenaires a récemment vécu une expérience importante en termes de développement et que l'autre partenaire peut en tirer partie. La coopération entre gouvernements locaux de pays à revenu faible et moyen (avec ou sans partenaires du « Nord ») mérite et nécessite d'un soutien financier solide et continu.

## Recommandation:

Que CGLU approuve les messages clés suivants destinés aux responsables de l'élaboration des politiques internationales, aux gouvernements et aux bailleurs de fonds:

1. La mise en œuvre des cadres globaux définis par la communauté internationale ne peut pas se traduire par des activités sur le terrain sans tenir compte du niveau local;
2. Par conséquent, les GL sont de précieux partenaires de la communauté internationale pour s'assurer que ses programmes ont un effet durable sur le terrain;
3. En tant qu'ordre de gouvernement le plus près de ses citoyens, les GL sont les premiers à comprendre les problèmes qui se manifestent au niveau local et à intervenir pour les régler et peuvent informer la communauté internationale de ces besoins. Par conséquent, les GL doivent être reconnus dans ce rôle et recevoir l'appui de leurs homologues dans le cadre des partenariats fondés sur leurs modèles de coopération au développement;
4. Par le biais de leurs pratiques de partenariat de longue date, les GL et les AGL ont élaboré des mécanismes, des outils et des méthodes qui ont démontré leur efficacité dans le développement et pour contribuer à renforcer l'habilitation et l'appartenance. Ces conditions sont indispensables pour assurer la viabilité des programmes de coopération au développement et les GL présentent cette expérience aux organismes de financement.

### 3. Messages clés à l'intention des gouvernements locaux et régionaux

Étant donné que l'autre principal groupe cible est notre propre communauté de gouvernements locaux, nous devons convenir également des messages clés à leur intention. Au cours de la consultation, nous avons reçu de nombreuses idées sur comment encourager la participation des gouvernements locaux, comment améliorer les pratiques et sur les principes directeurs applicables aux gouvernements locaux dans le cadre de la coopération au développement. Ces idées ont été condensées dans les principaux « messages » proposés ci-après.

**Participer à la coopération au développement menée par les gouvernements locaux procure des avantages à l'ensemble des partenaires et contribue à une perspective plus internationale.**

Alors que les avantages pour les partenaires du « Sud » se situent au niveau du renforcement institutionnel, de l'amélioration des services et d'une meilleure assise pour participer au développement, les partenaires du « Nord » en tirent souvent profit de façon plus subtile, à travers le perfectionnement professionnel de leur personnel, en impliquant leurs collectivités locales et en faisant preuve d'une plus grande ouverture internationale. En outre, de nombreux gouvernements locaux du « Sud » ont fait des progrès dans des domaines tels que la participation citoyenne pouvant servir d'inspiration aux partenaires du « Nord ». Ensemble, les partenaires s'attaquent aux répercussions locales des grands problèmes mondiaux et font preuve d'une responsabilité partagée en faveur d'un développement réussi.

**La coopération au développement menée par les gouvernements locaux a le plus d'impact lorsqu'elle est intégrée à un programme coordonné de plus grande envergure doté d'objectifs de développement convenus pour la région ou le pays concerné.**

De nombreux jumelages et partenariats entre gouvernements locaux démarrent comme des liens bilatéraux, librement choisis par les municipalités partenaires, dont les contributions peuvent s'avérer importantes. Mais l'expérience montre que l'impact de la coopération est bien plus fort lorsque les gouvernements locaux sont réunis en réseaux ou dans des programmes coordonnés dotés d'objectifs convenus en matière de développement et guidés par la demande pour la région ou le pays concernés. Il est ainsi plus facile de partager et de dupliquer les enseignements et les résultats et les AGL peuvent souvent participer à leur coordination.

**Veillez à toujours respecter une approche très professionnelle dans vos activités de coopération au développement.**

Si un gouvernement local prend au sérieux ses activités de coopération au développement, il doit s'assurer que les personnes impliquées tant dans la gestion du partenariat que dans l'exécution du travail, adoptent une approche très professionnelle et reçoivent une formation adéquate. Cela peut être facilité par la création de réseaux d'apprentissage professionnel nationaux ou internationaux destinés aux personnels des différents gouvernements locaux impliqués dans la coopération internationale.

**Concentrez-vous sur les résultats, en fonction du programme établi à l'échelon local.**

Si les gouvernements locaux sont déterminés à avoir un impact réel et s'ils doivent bénéficier d'un plus large soutien de la part des bailleurs de fonds pour leurs activités de coopération au développement, il est indispensable que, dès le départ, les partenaires aient tous :

- Une série d'objectifs et de résultats escomptés communs et clairs reflétant les priorités du partenaire du « Sud » et qui sont pleinement compris et « assumés » par tous;
- Une méthodologie pour le suivi et l'évaluation des progrès au cours et à la fin du projet.

Le manque de clarté ou de responsabilisation à l'égard des résultats a été le maillon faible de certains partenariats et notre secteur doit remédier à cela.

**Assurez-vous de bénéficier d'un soutien politique pour vos activités de coopération, mais évitez toute partialité.**

Les gouvernements locaux sont par définition politisés et les partenariats internationaux pour le développement sont généralement convenus au niveau politique voire inspirés par des considérations d'ordre politique. Ce soutien est important pour la pérennité et les ressources de la coopération mais si le soutien politique est trop étroit, un changement de pouvoir politique peut entraîner le retrait soudain de ce soutien. Il est également important de ne pas donner l'impression que le partenariat sert de quelque façon que ce soit des intérêts politiques partisans.

**Faites participer vos autres partenaires, élargissez votre base de soutien et de participation.**

Alors que le gouvernement local est central aux partenariats pour le développement et que certaines activités peuvent impliquer uniquement la participation d'agents territoriaux, d'autres pourront faire appel à la société civile locale voire aux entreprises privées, aux écoles et à d'autres secteurs. Les communautés d'immigrants ou de la diaspora peuvent contribuer de manière importante en apportant un soutien au partenariat et en menant quelques-unes de ses activités. Quoiqu'il en soit, les partenariats internationaux sont toujours plus forts lorsqu'ils bénéficient d'un soutien et d'une participation locale élargis.

**Engagez-vous à la poursuite de l'amélioration, de l'apprentissage et de l'échange.**

Les partenariats pour le développement entre gouvernements locaux sont par nature en constante évolution. De nouveaux problèmes surgissent, de nouvelles personnes entrent en jeu, de nouvelles technologies deviennent disponibles... Il peut en outre y avoir d'autres partenariats au sein du même programme ou ailleurs, qui travaillent sur des questions similaires et qui se trouvent confrontés à des défis semblables. Il est donc indispensable de s'engager au partage et à l'apprentissage mutuel. Les réseaux des gouvernements locaux et de leurs associations créent des lieux d'échanges où les réussites et les obstacles peuvent être abordés. Une fois encore, si l'ambition de la coopération au développement menée par les gouvernements locaux est de gagner davantage d'adhésion au sein de la communauté internationale, nous devons montrer que nous sommes sans cesse à la recherche de nouvelles façons d'améliorer nos pratiques.

**Recommandation :**

Que CGLU approuve les messages clés suivants destinés aux gouvernements locaux:

1. Participer à la coopération au développement menée par les gouvernements locaux procure des avantages à l'ensemble des partenaires et contribue à une perspective plus internationale;
2. La coopération au développement menée par les gouvernements locaux a le plus d'impact lorsqu'elle est intégrée à un programme coordonné de plus grande envergure doté d'objectifs de développement convenus pour la région ou le pays concerné;
3. Veillez à toujours respecter une approche très professionnelle dans les activités de coopération au développement des GL et AGL;
4. Concentrez-vous sur les résultats;
5. S'assurer que les GL et les AGL ont un appui politique pour les activités de coopération, sans faire preuve de partialité politique;
6. Faites participer autres partenaires et élargissez votre base de soutien et de participation; et
7. Engagez-vous à la poursuite de l'amélioration, de l'apprentissage et de l'échange.



#### 4. Les futurs rôles de CGLU

Les instances dirigeantes de CGLU ont bien entendu la responsabilité formelle d'adopter des positions politiques et d'approuver la stratégie générale de promotion et de défense des intérêts dans le domaine de la coopération au développement comme dans d'autres domaines. Parmi les priorités stratégiques actuelles de CGLU figurent l'élaboration et la promotion d'une politique de coopération décentralisée ; le présent document et la stratégie s'intègrent donc parfaitement à ce cadre. De plus, à travers le Groupe de travail CIB et la Commission « Coopération au Développement et la Diplomatie des Villes », CGLU a les moyens – tant au niveau politique qu'au plan pratique – de maintenir en continu des échanges sur les avancées dans ce domaine et d'en avoir une vue d'ensemble.

Il a été demandé aux personnes interrogées dans le cadre de la consultation de donner leurs points de vue sur les futurs rôles possibles de CGLU dans ce domaine et plusieurs propositions ont été avancées:

- Agir en qualité de partenaire à part entière des agences Onusiennes pertinentes, de la Banque mondiale, de l'OCDE, etc.;
- Maintenir un dialogue solide avec les agences multilatérales;
- Créer et maintenir une vision générale sur « qui est où? qui fait quoi? »;
- Élaborer une présentation générale des différentes approches et méthodologies;
- Être une source d'informations pratiques;
- Favoriser la coordination, la recherche, l'établissement de réseaux et le partage d'informations pour permettre d'améliorer la pratique;
- Fournir des modèles et des mécanismes, systématiser et diffuser les informations.

Nous pouvons dégager de cela au moins trois rôles clés potentiels:

- **Défense des intérêts et représentation:** participation active et à part entière au dialogue avec la communauté internationale, en tant que partenaire et participant;
- **Information et apprentissage:** recherche, fourniture d'informations et perfectionnement professionnel en matière de coopération au développement menée par les gouvernements locaux et régionaux, en mettant l'accent sur les bonnes pratiques et sur l'amélioration;
- **Coordination:** établissement de réseaux et coordination avec les gouvernements locaux et régionaux, en se tenant informés des activités et des changements.

En pratique, ceci signifie que le Secrétariat Mondial, le Groupe de travail CIB et la CDDV doivent travailler étroitement ensemble pour s'assurer que ces rôles sont bien remplis.

Les pages du Groupe de travail CIB, sur le site web de CGLU, fournissent déjà un grand nombre d'informations utiles mais elles manquent de visibilité. Un site web indépendant ou une partie du site web de CGLU dédiée au CIB serait un outil et un atout précieux pour aider l'organisation à remplir au mieux ses différents rôles. Affecter des ressources humaines spécifiquement au travail sur la coopération au développement contribuerait notamment à améliorer les capacités de CGLU.

### Recommandation:

(1) accepter les trois rôles de CGLU pour faire avancer la stratégie de promotion et de défense des intérêts et servir les membres dans ce domaine, à savoir:

- La promotion et la défense des intérêts, et la représentation;
- L'information et l'apprentissage;
- La coordination.

(2) accepter en principe de chercher des ressources spécifiquement d'information, d'échange et d'apprentissage.





Cette publication a été rendue possible grâce au soutien financier de:

VNG International, l'Agence de coopération internationale de l'Association des Communes Néerlandaises (VNG) dans le cadre de son programme de renforcement des collectivités locales (LGCP), financé par le ministère néerlandais des Affaires Etrangères.

La Fédération Canadienne des Municipalités (FCM), sous les auspices de son programme Partenaires municipaux pour le développement économique (PMDE) financé par l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI).

L'Association des Villes et Communes Flamandes (VVSG), à travers son programme de coopération municipale internationale soutenue par la Coopération belge au développement.





[www.cib-uclg.org](http://www.cib-uclg.org)

