



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Document d'Orientation de CGLU sur l'Efficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux



United Cities
and Local
Governments

Cités et
Gouvernements
Locaux Unis

Ciudades
y Gobiernos
Locales Unidos

Document d'Orientation de CGLU sur l'Efficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux

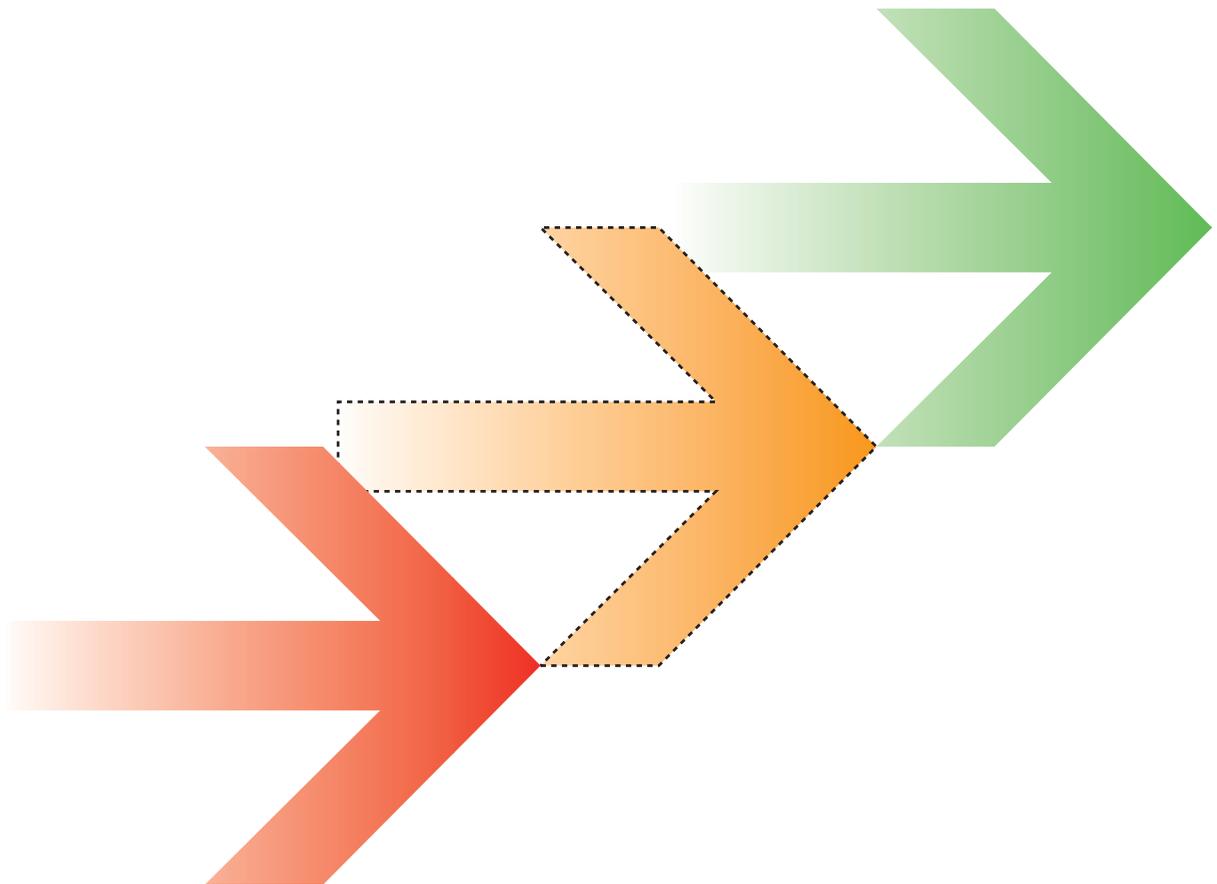
Inclut le Document de Travail
et un Recueil d'Études de Cas



Document d'Orientation de CGLU sur l'Efficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux

Comprendre le lien entre la gouvernance
et le développement

Inclut le Document de Travail
et un Recueil d'Études de Cas



Coordination : Groupe de travail de CGLU sur le Renforcement Institutionnel (CIB)

Préparé par : La Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) en coopération avec le Secrétariat du groupe de travail CIB et le Secrétariat Mondial de CGLU

Présidente technique : Peter Knip, directeur de VNG International

Vice-président technique : Tim Kehoe, directeur de FCM International

Secrétariat : Carrer Avinyó, 15
E-08002 Barcelona (Espagne)
+34 933 428 753
cib@cities-localgovernments.org

© Cités et Gouvernements Locaux Unis

Crédit photos :

page 8 : Fédération canadienne des municipalités, Table ronde des maires au 3e Forum urbain mondial

page 14 : Fédération canadienne des municipalités, Participants à la Conférence annuelle 2008 de la Fédération des autorités des gouvernements locaux du Sri Lanka

page 28 : Grand Lyon, Inauguration d'un forage dans la plaine de la Békaa au Liban

page 38 : Sara Hoeflich, Projet de construction à Aceh, Indonésie

page 46 : Ville de Lahti, Les Sud-africains et les Finlandais travaillent ensemble pour développement le système de gestion des déchets.

page 56 : Renske Steenbergen, Vue d'une banlieue de Guayaquil, Equateur

Dessin : STV Disseny (www.stvdisseny.com)

Pré impression, impression et reliure : Cevagraf

Dépôt légal : B-00.000-2009

Décembre 2009

Imprimé sur papier BIO TOP 3, 100% Sans chlore (TCF), fabriqué avec cellulose FSC.

Cette publication a été possible grâce au soutien financier de :

VNG International, l'Agence de Coopération Internationale de l'Association des Municipalités Néerlandaises (VNG), dans le cadre de son programme LOGO Sud, financé par le ministère néerlandais des Affaires Etrangères, et

La Fédération Canadienne des Municipalités (FCM), dans le cadre de son Programme des Partenariats Municipaux (MPP, selon l'acronyme en anglais) financé par l'Agence Canadienne du Développement International (ACDI)

Table des matières

Acronymes	5		
Préface	6		
Document d'Orientation de CGLU sur l'Efficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux	8	4. La participation de l'Association des Gouvernements Locaux de Zambie à la programmation du 10e Fonds Européen de Développement Plateforme ACP (2007)	41
Document de Travail sur l'Efficacité de l'Aid et les Gouvernements Locaux	14	5. Coordination et complémentarités : l'Espagne utilise des outils et des programmes clés pour renforcer l'efficacité de l'aide <i>La Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces (2009)</i>	43
1. Contexte – Efficacité de l'aide : la naissance d'un consensus	16	6. Harmonisation des efforts pour élargir l'assiette d'impôts locaux et améliorer la prestation des services municipaux au Ghana <i>VNG International (2009)</i>	47
2. Etat des lieux trois après l'adoption de la Déclaration de Paris	17	7. Alignement des stratégies de création de logements en Afrique du Sud <i>VNG International (2009)</i>	49
3. Les gouvernements locaux, acteurs du développement	18	8. Programme de Compensation de Carbone par des projets conçus, détenus et gérés au niveau local <i>L'Association des Gouvernements Locaux et le Conseil du Comté du Lancashire (2009)</i>	52
4. Principes de l'efficacité de l'aide – Le point de vue des gouvernements locaux	21	9. Le partenariat entre les municipalités de Herent (Flandres, Belgique) et de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal (Guatemala) favorise l'appropriation des stratégies de développement au niveau local <i>L'Association des Villes et Municipalités Flamandes (2009)</i>	57
5. Conclusions : Décentraliser les priorités sur l'efficacité de l'aide	25	10. Renforcement des capacités de l'administration environnementale locale de la Municipalité de District de Bojanala Platinum, en Afrique du Sud <i>L'Association des Autorités Locales et Régionales de Finlande et la Ville de Lahti (2009)</i>	61
Bibliographie	27		
Un Recueil d'Études de Cas	28		
Aperçu des études de cas	30		
1. Le Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB) : harmonisation des programmes municipaux de développement <i>Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB) de CGLU (2009)</i>	31		
2. Le Health Basket Fund améliore les services de santé au niveau des districts en Tanzanie <i>La Fédération Canadienne des Municipalités avec la collaboration de l'Association des Autorités Locales de la Tanzanie (2009)</i>	36		
3. La création de la Fédération des Autorités de Gouvernement Local du Sri Lanka <i>La Fédération Canadienne des Municipalités avec la collaboration de la Fédération des Autorités de Gouvernement Locaux du Sri Lanka (2009)</i>	39		

-
-
-
-
11. **Encouragement à la performance : le Programme Phare de Bosnie-Herzégovine**
L'Association des Gouvernements Locaux (2008) 64
 12. **Le Jumelage entre la ville de Liège (Wallonie, Belgique) et la ville de Lubumbashi (Congo)**
L'Union des Villes et Communes de Wallonie et l'Association de la ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (2008) 66
 13. **Rehabilitation Urbaine du Quartier d'Al-Nasser de la Ville de Gaza (Territoires Palestiniens Occupés)**
Mairie de Barcelone (2009) 68

Acronymes

AAA	Accra Agenda for Action - Programme d'actions Accra
ACB	Association Capacity Building - Renforcement des capacités institutionnelles des associations
AGL	Association de gouvernements locaux
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Commission Européenne
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CIB	Capacity and Institution Building - Renforcement institutionnel
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECDMP	European Centre for Development Policy Management - Centre européen de gestion des politiques de développement
FCD	Forum de coopération pour le développement
FCM	Fédération Canadienne de Municipalités
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
MIC	Municipal International Cooperation - Coopération internationale municipale
NGO	Non-Governmental Organization
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
SWAP	Sector-Wide Approach – Approche sectorielle
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VNG International	Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités des Pays-Bas (VNG)

Préface

Chers collègues, Chers amis,

C'est un grand plaisir pour nous, en temps que Président et Vice Président techniques du Groupe de travail de CGLU sur le Renforcement des Capacités institutionnelles (CIB, selon l'acronyme en anglais), de vous présenter le document de prise de position politique de CGLU sur l'Efficacité de l'aide et les Gouvernements Locaux.

Ce document, adopté lors du Conseil Mondial 2009 de CGLU à Canton (Chine), est le résultat d'une recherche menée par la Fédération Canadienne des Municipalités en partenariat avec le Groupe de travail et le Secrétariat mondial de CGLU. Il a pour objectif de participer à la formulation de la position des gouvernements locaux dans la définition du programme de travail international sur l'efficacité de l'aide.

Le document comprend trois parties : un document de prise de position politique qui comprend un certain nombre de recommandations politiques ; un document technique de fond, qui fournit des arguments en appui aux recommandations et des positions plus approfondies sur les questions clés ; un certain nombre d'études de cas, à visée illustrative, pour démontrer que l'aide peut être efficace dans le secteur des gouvernements locaux. Ce document, qui au cours des différentes consultations s'est enrichi des contributions des membres de CGLU et de ses partenaires, met l'accent sur le besoin d'une pleine reconnaissance des gouvernements locaux et régionaux en tant que partenaires du développement occupant une juste place dans les débats internationaux sur l'efficacité de l'aide. Il met en lumière les limites des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en ce qui concerne le développement au niveau local et établit des recommandations pour la communauté internationale, aussi bien que pour les gouvernements locaux, régionaux et nationaux.

Regroupant des associations de gouvernements locaux et des gouvernements locaux actifs dans le domaine de la coopération internationale au développement, le Groupe de Travail Renforcement des Capacités Institutionnelles (CIB) a été mandaté par le Bureau Exécutif de CGLU pour élaborer une position et une compréhension communes aux membres, ainsi qu'une prise de position politique pour la scène internationale.

En particulier depuis les années 1990, les gouvernements locaux d'Europe et d'Amérique du Nord ont renforcé leurs programmes internationaux pour la coopération au développement. L'objectif était de développer les capacités des gouvernements locaux pour permettre des processus locaux de développement, la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Même si jusqu'à présent les documents les plus importants relatifs à la délivrance efficace de l'aide, comme la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), sont conçus selon la perspective des bailleurs de fonds et excluent les autres acteurs du développement dans leur formulation, la communauté des bailleurs commence peu à peu à reconnaître la contribution considérable des gouvernements locaux dans l'assistance au développement. De plus, les bailleurs ont reconnu que pour rendre l'aide plus efficace, tous les acteurs, y-compris les gouvernements locaux, devraient être consultés et pris en considération. Ainsi qu'il a été mis en avant lors des discussions autour du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide à Accra (Septembre 2008), l'appropriation des stratégies de développement nationales ne sera véritable que si *tous* les acteurs sont consultés sur leurs besoins et contraintes ; et pour faire en sorte de garantir cette appropriation, si les capacités de tous les acteurs ont été développées.

Le travail effectué jusqu'à présent a permis la reconnaissance de CGLU comme la voix des autorités

locales et régionales dans le Groupe de Travail de l'OCDE sur l'Efficacité de l'aide et dans le Comité Consultatif du Forum des Nations Unies sur la Coopération au Développement. Eviter une approche « top-down » de la délivrance de l'aide internationale et favoriser l'aide directe sont des objectifs de CGLU. Au sein de notre Organisation mondiale, nous continuerons de plaider pour l'implication des gouvernements locaux et de leurs associations dans les discussions relatives au développement et à la mise en œuvre des politiques sectorielles et des stratégies de réduction de la pauvreté. Dans le même temps, sachant que seul un faible pourcentage de l'aide publique au développement (APD)

est consacré aux gouvernements locaux et encore moins est directement géré par les gouvernements locaux, une priorité de CGLU sera de démontrer qu'une plus grande allocation de fonds par les bailleurs et les gouvernements centraux à fin de renforcer les gouvernements locaux et les associations de gouvernements locaux est essentielle pour garantir un changement réel.

Nous espérons pouvoir compter sur votre soutien et votre participation pour faire face aux défis exposés dans ces documents, et travailler avec vous pour parvenir à une coopération au développement plus efficace.

Avec toutes nos salutations,

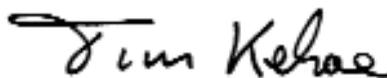
Peter Knip



Président du Groupe de Travail sur le Renforcement des Capacités Institutionnelles

Directeur de VNG International,
l'Agence de Coopération Internationale de l'Association des
Municipalités Néerlandaises (VNG)

Tim Kehoe



Vice-Président du Groupe de Travail sur le Renforcement des Capacités Institutionnelles

Directeur, International, Fédération Canadienne des
Municipalités (FCM)



Document d'Orientation
de CGLU sur l'Efficacité
de l'Aide et les
Gouvernements Locaux

Document d'Orientation de CGLU sur l'Efficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux¹

Mettre en œuvre le Programme sur l'Efficacité de l'Aide au niveau local : Pour une participation renforcée des gouvernements locaux dans le développement

La Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, signée en 2005 par tous les pays de l'OCDE et soutenue par de nombreux pays en développement, exprime un consensus sur une série de mesures recommandées aux agences officielles de développement et aux pays partenaires pour améliorer la mise en œuvre et la gestion de l'aide. Ces actions comprennent, entre autres : i) l'*appropriation* des stratégies de développement au niveau local ; ii) l'*alignement* sur les stratégies de développement nationales ; iii) l'*harmonisation* des interventions liées au développement ; iv) la gestion des *résultats* ; v) la *responsabilité mutuelle* et la transparence².

Ce consensus politique détermine la façon dont les donateurs définissent les secteurs prioritaires et les pays visés et choisissent les mécanismes de distribution de l'aide. Toutefois, de plus en plus de personnes s'accordent sur le fait que la Déclaration de Paris n'a pas réussi à atteindre son objectif, à savoir renforcer l'efficacité de l'aide. Cet échec

peut être attribué en partie au fait que les donateurs ont énormément insisté sur les mécanismes de mise en œuvre de l'aide plutôt que sur les répercussions de l'aide sur le développement. Parmi les autres faiblesses importantes qui ont été mises en évidence figure l'absence de certains acteurs clés du développement (notamment la société civile et les gouvernements locaux) dans les discussions stratégiques.

Les gouvernements locaux sont des agents du développement

Près de la moitié de la population mondiale vit actuellement dans les régions urbaines et, selon les prévisions, la part de la population urbaine devrait encore augmenter jusqu'à 60 % d'ici à 2015. Cette croissance se produira presque entièrement dans les pays en développement, entraînant de graves inégalités sociales et économiques et une montée en flèche des taux de pauvreté. Ce rythme extraordinaire de croissance urbaine s'accompagne d'un exode rural généralisé, faisant peser un lourd fardeau sur les gouvernements locaux aussi bien ruraux qu'urbains, qui luttent pour mettre en place des réponses afin d'endiguer les effets de ces changements démographiques sans précédent. Dans ce contexte, les autorités locales et régionales deviendront à la fois des acteurs clés du développement et la cible de la coopération en matière de développement.

En outre, l'urbanisation rapide donne lieu à un besoin considérable et urgent d'infrastructures, qui devraient coûter quelque 200 milliards de dollars par an au cours des 25 prochaines années. Or, ces besoins en infrastructures ne sont pas satisfaits actuellement. Le manque d'investissement dans les infrastructures a déjà eu de graves répercussions sur la vie quotidienne de millions de citoyens dans les pays en développement. Les défis de la réalisation du principal engagement international en matière de développement, à savoir les Objectifs du Millénaire pour le Développement³, et de la lutte mondiale contre le changement climatique et ses effets seront gagnés ou perdus dans les régions urbaines de

1 Dans ce document, le terme "gouvernements locaux" fait référence à l'institution gouvernante exerçant une autorité sur une zone sous-nationale définie territorialement ou, dans les systèmes fédéraux, sur une zone sous-étatique définie territorialement. Ces zones incluent villes, villages, provinces, districts et régions gouvernés, dans la majorité des cas, par des représentants élus localement. L'autorité administrative et juridictionnelle des gouvernements locaux change en fonction du degré de décentralisation et de la structure de gouvernance nationale dans un pays donné.

2 Direction de la Coopération pour le Développement (OCDE, mars 2005).

3 Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés par les Nations Unies en 2000 sont huit objectifs assortis de cibles à atteindre dans des délais précis visant à mettre fin à l'extrême pauvreté d'ici à 2015.

la planète et, en particulier, dans les taudis où une personne sur cinq vivra d'ici à 2020.

En tant que leaders légitimes et responsables politiques de leur communauté, les gouvernements locaux jouent un rôle précieux pour rassembler les acteurs du développement (société civile, groupes communautaires, responsables politiques) afin de contribuer à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des programmes. Étant donné leur responsabilité d'assurer la prestation équitable des services essentiels, associée à leur capacité à reproduire les expériences réussies au profit de la communauté toute entière, les gouvernements locaux occupent une place importante qui doit être reconnue et appréciée à sa juste valeur par la communauté du développement⁴.

En outre, les gouvernements locaux, dans le cadre de la coopération décentralisée⁵, jouent un rôle important dans la distribution de l'aide. Les gouvernements locaux et leurs associations mobilisent leurs communautés et d'importantes ressources qui viennent compléter les contributions financières des donateurs. La distribution de ces ressources par le biais de programmes et de projets gérés conjointement par des partenaires du Nord et du Sud favorise le rendu mutuel de comptes et renforce la capacité des gouvernements locaux à planifier, gérer et mettre en œuvre ces projets et à rendre compte de leurs résultats.

La communauté internationale prend de plus en plus conscience du rôle des gouvernements locaux dans la coopération en matière de développement. Le programme d'action d'Accra (AAA), résultat du Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra, au Ghana (2-4 septembre 2008), inclut un calendrier spécifique et reconnaît l'importance de la gouvernance, le progrès social et les défis environnementaux comme moteurs principaux du développement. Le rôle des

gouvernements locaux est explicitement mentionné dans les politiques nationales de développement. Le document AAA⁶ reconnaît en outre la nécessité de soutenir les initiatives de renforcement institutionnel des gouvernements locaux et met l'accent sur l'importance des ressources locales en matière de coopération technique. En reconnaissance à l'apport des gouvernements locaux lors des discussions politiques d'Accra et de New York, CGLU s'est vu offrir le statut de membre permanent du Groupe de travail de l'OCDE/CAD sur l'efficacité de l'aide. L'Organisation a également été nommée membre du groupe consultatif du Forum de coopération au développement des Nations Unies.

Mais il reste encore un long chemin à parcourir pour que cette prise de conscience se traduise en politiques concrètes. Les mesures à prendre devront porter sur deux fronts : 1) informer les donateurs, les gouvernements nationaux partenaires et les autres acteurs du développement sur la façon dont les gouvernements locaux peuvent contribuer à l'efficacité de l'aide, et 2) identifier les questions clés qui devraient guider les futures discussions avec la communauté internationale. Le présent document a pour but d'aborder ces deux aspects.

Appel des gouvernements locaux à l'action

Les donateurs, les institutions financières multilatérales et bilatérales, les gouvernements centraux et les organisations internationales sont appelés à :

1. Reconnaître formellement les gouvernements locaux comme des acteurs du développement dans les futurs accords relatifs au développement et favoriser leur participation systématique à toutes les étapes du processus de développement.
2. Soutenir la reconnaissance des gouvernements locaux et de leurs associations (AGL) en tant que partenaires du développement légitimes dans le Programme d'Action d'Accra de 2008 et se réjouit de la reconnaissance de l'Organisation Mondiale, invitée à devenir membre du Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE et du Conseil Consultatif du Forum des Nations Unies pour la Coopération en matière de Développement. Cette reconnaissance devrait être élargie à toutes les consultations nationales et menées par la communauté des donateurs.

4 L'objectif 8 des Objectifs du Millénaire des Nations Unies appelle à un partenariat global entre secteur privé, ONG, société civile et fondations, afin de donner l'impulsion au recueil des ressources nécessaires à la mise en œuvre de stratégies urbaines et rurales de développement contre la pauvreté. Les gouvernements locaux doivent jouer un rôle central en tant que partenaires du développement.

5 Le terme « coopération décentralisée » est utilisé ici pour décrire l'aide financée par les secteurs public et privé, fournie par les autorités locales, les associations de gouvernements locaux, les réseaux et les autres acteurs locaux ou par leur intermédiaire.

6 Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, le Programme d'action d'Accra, 2-4 septembre 2008, Accra – Ghana, art. 12 et 13.

3. Accorder une importance fondamentale à la décentralisation en tant qu'élément clé de la bonne gouvernance et de l'aide efficace au développement au niveau local.
 4. Étant donné sa pertinence comme indicateur des performances de développement d'un pays, la gouvernance⁷ devrait être un thème transversal pour les gouvernements centraux et les donateurs, au même titre que l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits de l'homme et la durabilité environnementale, afin qu'il lui soit accordé davantage d'importance lors de l'élaboration des politiques et des programmes.
 5. Adopter une approche plus intégrée pour renforcer la gouvernance locale, combinant le travail aux niveaux local, national, régional et mondial. Cette approche facilitera l'extension des bonnes pratiques et permettra aux dirigeants locaux de participer aux dialogues nationaux et d'influencer positivement les politiques publiques qui visent au développement durable au niveau local.
 6. Mettre en place des mécanismes de consultation officiels pour renforcer la coordination entre les gouvernements locaux et nationaux et les donateurs, en particulier en ce qui concerne l'élaboration, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et stratégies nationales de développement.⁸
 7. Offrir un ensemble équilibré de mécanismes de mise en œuvre de l'aide (p. ex. projets, approches axées sur les programmes, soutien budgétaire et assistance technique) pour favoriser la gouvernance et la décentralisation, afin de faire en sorte que les autorités locales disposent des mécanismes nécessaires pour réagir avec suffisamment de souplesse dans différents contextes. Devrait être mise en place une aide canalisée par l'appui budgétaire et par les approches sectorielles (SWAP, selon l'acronyme en anglais) de façon à reconnaître et renforcer le rôle légitime des autorités locales en tant qu'institutions publiques crédibles et agents du développement.
 8. Dans le contexte de la coopération décentralisée, mettre en place des mécanismes pour permettre aux gouvernements locaux ou aux associations de gouvernements locaux de gérer directement les programmes de coopération internationale qui mettent l'accent sur le renforcement institutionnel des gouvernements locaux, la promotion de la démocratie au niveau local et le soutien à la décentralisation.
 9. Renforcer la capacité et le rôle de partenaire stratégique des gouvernements locaux dans le dialogue entre les divers acteurs sur les stratégies nationales de développement et les discussions politiques au sein du Groupe de Travail de l'OCDE sur l'Efficacité de l'Aide et du Forum des Nations Unies pour la Coopération en matière de Développement.
 10. Renforcer les ressources accessibles aux autorités locales. Il est proposé que 20 % de l'aide internationale (actuellement versée sous forme de soutien budgétaire et d'approches sectorielles) soit spécifiquement affectés au financement du processus de décentralisation et au renforcement des capacités des gouvernements locaux.⁹
 11. Améliorer la transparence dans la gestion de l'aide pour mieux contrôler les flux de ressources destinées à différents secteurs, y compris les gouvernements locaux.
- Les gouvernements locaux et les associations de gouvernements locaux sont appelés à :**
12. S'engager dans un dialogue avec les donateurs et les gouvernements centraux pour faire en sorte que les

7 La gouvernance désigne le processus ou l'approche adoptés pour la gestion de l'autorité politique, économique et administrative. Le système de gouvernance détermine les modalités de sélection et de modification des gouvernements et le processus par lequel les citoyens et les groupes définissent leurs intérêts et interagissent avec les instances de gouvernement et entre eux. La *bonne gouvernance* accomplit cela grâce à un système fonctionnant avant tout sans abus ni corruption et dans le strict respect de l'état de droit.

8 La consultation avec les gouvernements locaux peut aider à assurer un meilleur alignement des plans et programmes des gouvernements centraux et des donateurs avec les nécessités de la communauté, en particulier là où les gouvernements locaux sont impliqués dans la planification participative municipale et les processus budgétaires.

9 CGLU propose qu'au moins 20% de l'aide public au développement (environ 20 milliards de dollars) soient alloués directement aux gouvernements locaux ou destinés à la coopération décentralisée. *Note d'Orientation sur les finances locales*, CGLU (2008) : p.13.

besoins et les préoccupations des gouvernements locaux soient clairement compris et puissent ainsi donner lieu à des politiques et à des programmes pertinents.

13. Veiller à ce que la voix de tous les groupes exprimant la diversité de leur collectivité se fasse entendre, en favorisant les processus participatifs et en appliquant également ce principe à la coopération décentralisée, qui devrait s'appuyer sur une forte demande de la part des bénéficiaires.
14. Veiller à ce que les approches de coopération décentralisée, notamment la Coopération Internationale Municipale (MIC, selon l'acronyme en anglais) et le Renforcement des Capacités des Associations (ACB, selon l'acronyme en anglais), soient bien coordonnées et mises en œuvre dans le cadre de programmes dirigés par les pays du Sud, prenant en compte le contexte culturel local, les processus et les programmes de réforme de la gouvernance du pays, concrétisés dans des stratégies nationales pour le développement du secteur municipal.
15. Renforcer la voix des associations nationales et régionales, ainsi que de l'Organisation Mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis, pour défendre les intérêts des gouvernements locaux sur la scène internationale.
16. Constituer une communauté de pratique qui facilitera le partage des connaissances, des outils et des leçons tirées dans les domaines de la MIC et du ACB, en s'appuyant sur l'expérience des Commissions et des Groupes de Travail de CGLU existants, en particulier de la Plateforme CIB (Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel).
17. Promouvoir les partenariats à long terme entre les gouvernements locaux et les pays partenaires, les organisations internationales, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, en plus des autres acteurs clés tels que les parlementaires et la société civile.

Note : Pour un aperçu plus détaillé du rôle des gouvernements locaux et des associations de gouvernements locaux dans chacun des principes de la Déclaration de Paris, voir le chapitre 4 du Document d'information.



Document de Travail sur l'Éfficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux

1. Contexte – Efficacité de l'aide : la naissance d'un consensus	16
2. Etat des lieux trois ans après l'adoption de la Déclaration de Paris	17
3. Les gouvernements locaux, acteurs du développement	18
4. Principes de l'efficacité de l'aide – Le point de vue des gouvernements locaux	21
5. Conclusions : Décentraliser les priorités sur l'efficacité de l'aide	25
Bibliographie	27

Document de Travail sur l'Efficacité de l'Aide et les Gouvernements Locaux

1. Contexte – Efficacité de l'aide : la naissance d'un consensus

Les agences officielles de développement, sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), réexaminent depuis le milieu des années 90 la manière d'améliorer l'impact de l'aide en termes de développement économique et social.

La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, signée par tous les pays membres de l'OCDE et entérinée par nombre de pays en développement, est le fruit d'un consensus sur une série de recommandations que les agences de développement et les pays partenaires pourraient appliquer pour améliorer l'acheminement et la gestion de l'aide. Ces recommandations incluent notamment : i) l'*appropriation* locale des stratégies de développement ; ii) l'*alignement* sur les stratégies de développement nationales ; iii) l'*harmonisation* des actions pour le développement ; iv) l'évaluation des *résultats* et v) la *responsabilité mutuelle* et la transparence.¹⁰

Ce consensus sur les politiques d'aide façonne la manière par laquelle les bailleurs de fonds définissent leurs secteurs et pays prioritaires, ainsi que les modalités de la gestion de l'aide. Le désir d'harmoniser, d'aligner et d'améliorer la gestion de l'aide au développement pour accentuer son impact s'est renforcé depuis la Conférence

internationale sur le financement du développement de Monterrey et les Forums de haut niveau qui s'en suivirent à Rome (2003) et Marrakech (2004). Ces différentes réunions traitaient de l'efficacité de l'aide, notamment respectivement de l'harmonisation et de la gestion orientée vers des résultats.

À Paris, les donateurs ont défini des mesures concrètes, assorties d'un calendrier de réalisation, pour mettre en œuvre les promesses faites dans le domaine de l'efficacité de l'aide. La Déclaration est, en ce sens, une feuille de route bien définie (avec des indicateurs de progrès¹¹) pour accroître l'efficacité de l'aide au développement en encourageant les partenariats, en alignant le soutien des donateurs sur les stratégies de développement des pays partenaires, en harmonisant les actions des donateurs et en améliorant la responsabilité mutuelle quant aux résultats obtenus.

L'agenda sur l'efficacité de l'aide a provoqué des changements importants en termes de méthodes de dépense et de gestion des financements. En vue de mieux coordonner et d'harmoniser l'aide, des fonds de plus en plus considérables sont canalisés à travers les procédures budgétaires des Etats partenaires (ex. : assistance budgétaire, appui à des programmes sectoriels). Ainsi, le gouvernement central, en coopération avec les bailleurs de fonds, décide de comment et où allouer ces ressources. Cette méthode contraste avec les moyens plus traditionnels selon lesquels les agences de coopération planifieraient les projets et engageraient des partenaires travaillant pour le développement, de leur propre pays ou d'un autre, en vue de fournir les biens et services voulus aux pays ciblés. Grâce à cette nouvelle méthode, dans nombre de pays les décisions et l'influence exercée sur l'allocation des fonds d'un programme passent peu à peu du siège des bailleurs de fonds (dans le Nord) aux gouvernements concernés (dans le Sud) afin de renforcer le sentiment d'appropriation locale.

¹⁰ Direction de la coopération au développement (OCDE), mars 2005

¹¹ Les indicateurs incluent par exemple : « Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles ». L'objectif pour 2010 est qu'au moins 75 % des pays partenaires du Sud aient des stratégies de développement opérationnelles. Autre indicateur : « utilisation de procédures ou dispositifs communs ». L'objectif pour 2010 est que 66 % des apports d'aide soient fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes sectoriels. (OCDE, août 2005 : 4)

2. Etat des lieux trois après l'adoption de la Déclaration de Paris

A mi parcours de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les bailleurs de fonds, les gouvernements bénéficiaires et les autres acteurs du développement ont décidé d'évaluer l'accord afin de déterminer s'elle a atteint son objectif : promouvoir un développement plus efficace et plus responsable.

Afin de préparer le 3^{ème} Forum de haut niveau de mi-parcours qui s'est tenu à Accra, au Ghana, du 2 au 4 septembre 2008, plusieurs processus de consultation ont été mis en place. En février 2008, un Forum international du groupe consultatif a eu lieu au Canada pour préparer la position de la société civile sur l'efficacité de l'aide en vue du Forum de haut niveau d'Accra. Les gouvernements locaux ont été représentés par la Fédération Canadienne de Municipalités (FCM). Bien que les gouvernements locaux ne puissent pas être considérés « société civile », leur participation aux consultations a été très bien accueillie car l'objectif commun est le développement local, l'accès aux services essentiels et la participation citoyenne aux prises de décisions locales. Auparavant aucun mécanisme n'avait été prévu pour associer la société civile et les autorités locales aux dialogues et consultations qui ont abouti à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Les 12 et 13 juin 2008, un forum de toutes les parties intéressées, préparatoire au Forum de Coopération pour le Développement des Nations Unies, a été organisé à Rome (Italie) en collaboration avec CGLU, l'Union interparlementaire et CIVICUS (l'Alliance mondiale pour la participation citoyenne). Ce forum a permis aux gouvernements locaux, aux parlementaires et à la société civile de dialoguer quant à leurs rôles respectifs dans le débat sur la coopération au développement. Pour la première fois, les gouvernements locaux ont été reconnus comme partenaires du débat sur l'efficacité de l'aide, ouvrant ainsi un espace pour engager un dialogue sur les politiques concernant la qualité et l'impact de la coopération au développement. A la suite de ce forum, CGLU a été invité à participer au Forum sur la Coopération pour le Développement des Nations Unies à New York les 30 juin et 1^{er} juillet 2008.

En septembre 2008, une délégation de CGLU a pu prendre la parole par deux fois au cours du 3^{ème} Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Le Programme d'actions Accra (AAA), produit à l'issue de ce Forum, inclut des échéances précises et reconnaît l'importance de la démocratie, de la bonne gouvernance, du progrès social et des défis environnementaux comme moteurs du développement. Pour la première fois, le rôle des gouvernements locaux dans les politiques de développement nationales a été clairement reconnu. L'AAA¹² a également admis qu'il était indispensable de soutenir le renforcement institutionnel des autorités locales et mentionne l'importance des ressources locales pour la coopération technique. En reconnaissance de la valeur ajoutée des gouvernements locaux dans ces discussions politiques à Accra et à New York, CGLU a été invité à devenir un membre permanent du Comité d'aide au développement de l'OCDE/CAD. CGLU a été également désigné membre du Comité consultatif du Forum de coopération pour le développement des Nations Unies.

Ces discussions et consultations ont abouti à un consensus : la Déclaration de Paris n'a pas atteint ses objectifs. En effet, dans cette déclaration les bailleurs de fonds ont donné la priorité aux mécanismes d'acheminement de l'aide plutôt qu'à l'impact que cette aide allait avoir sur le développement. Une autre faiblesse est la participation insuffisante des principales parties intéressées (société civile, gouvernements locaux, secteur privé, etc.) dans les discussions préparatoires. Bien que nombre de principes de la Déclaration de Paris (appropriation, harmonisation, meilleure coordination) soient amplement soutenus par les acteurs du développement, ces derniers sont de plus en plus préoccupés par le fait que la Déclaration de Paris ne reconnaisse pas la société civile, les gouvernements locaux et les autres intervenants non gouvernementaux en tant qu'acteurs fondamentaux, ainsi que leur contribution au développement et à l'efficacité de l'aide.

Du point de vue des gouvernements locaux, l'effet de la Déclaration de Paris sur la relation entre les gouvernements nationaux et locaux n'a pas été suffisamment analysé, bien que le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM, selon son acronyme en anglais) ait étudié l'impact de l'utilisation accrue de donateurs dans les domaines des mécanismes d'appui budgétaire et sectoriel. Selon l'analyse du ECDPM, il semble que grâce à ces nouvelles modalités de gestion de l'aide, les gouvernements centraux

12 Troisième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, l'Agenda d'Action d'Accra, 2-4 septembre 2008. Accra – Ghana, art. 1.2 et 1.3

accroissent leur rôle dans la planification et mise en œuvre des politiques et programmes sectoriels, tout en marginalisant les gouvernements locaux. Il a même été suggéré que les gouvernements locaux avaient été relégués au rôle de bras exécutant des ministères car l'influence et la prise de décisions reposaient principalement sur les gouvernements nationaux et les bailleurs de fonds. Dans les pays où les programmes d'appui sectoriels se sont diffusés, l'administration nationale monopolise les prises de décisions et les efforts de décentralisation pourraient être sérieusement compromis. Cette tendance pourrait également porter préjudice à l'image des gouvernements locaux en tant qu'institutions publiques crédibles. Ils pourraient alors être marginalisés, aussi bien politiquement qu'administrativement.¹³

Le manque d'implication des représentants des gouvernements locaux ou d'autres acteurs non gouvernementaux au moment de planifier, concevoir et divulguer les politiques et programmes de développement (notamment les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté [DSRP]) est tout aussi préoccupant. La société civile a sévèrement critiqué le fait que le processus de développement des DSRP ne soit pas assez participatifs et ne reconnaissent pas le rôle important que jouent les acteurs non gouvernementaux dans la réduction de la pauvreté au niveau national. Cette erreur a souligné l'importance pour les gouvernements locaux et la société civile de travailler de concert afin de faire reconnaître leur rôle d'acteurs pour le développement.

Bien souvent, les gouvernements locaux ne sont pas impliqués dans le dialogue portant sur le développement. Ce fait n'est pas passé inaperçu auprès de la Commission Européenne, qui a publié récemment une communication officielle sur les autorités locales¹⁴ et leur rôle en tant

qu'acteurs du développement. Cette communication a deux objectifs : tout d'abord, elle vise à faire reconnaître les compétences des autorités locales, non seulement en tant que fournisseurs de services mais aussi en tant que catalyseurs du changement, de la prévention des conflits, de la décentralisation et du renforcement de la confiance envers les processus de développement. Ensuite, cette communication est une tentative pour mettre en place une stratégie permettant aux autorités locales de participer de façon plus systématique à la conception et la mise en œuvre des activités liées au développement. C'est pourquoi la Commission Européenne prend l'initiative, parmi la communauté chargée du développement international, d'encourager les autorités locales à s'engager de façon plus cohérente et structurée dans la conception des politiques de développement, et à mieux coordonner leur implication dans la mise en œuvre des programmes¹⁵.

3. Les gouvernements locaux : acteurs du développement

Bien que les autorités locales représentent soient une branche de l'Etat, les organisations internationales les considèrent comme partie intégrante de la société civile. Toutefois, dans la mesure où les gouvernements locaux dépendent de l'Etat, ils sont caractérisés par un degré de légitimité et de responsabilité qui n'est partagé par aucun autre acteur du développement. En tant qu'institutions démocratiques composées d'élus devant répondre de leur responsabilité non seulement auprès des citoyens mais aussi auprès des niveaux de gouvernements supérieurs, les gouvernements locaux se doivent de maintenir la confiance de leur électeurat et d'opérer avec la plus grande transparence.

Le secteur municipal est le niveau de gouvernement le plus proche de la population. C'est pourquoi il dispose d'une connaissance directe des défis et opportunités auxquels est confrontée la société. Les racines des gouvernements locaux sont profondément ancrées dans le tissu social, politique et économique de leurs communautés, ce qui les place dans une position privilégiée pour canaliser les demandes de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs influents. Les gouvernements locaux occupent une place privilégiée afin de promouvoir la démocratie, contribuer à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et, enfin, pour octroyer aux citoyens les pouvoirs d'améliorer la qualité de vie au sein des communautés.

13 G. Kasumba, A. Land (janvier 2003).

14 La Commission Européenne utilise le terme « Autorité Locale » pour désigner une grande variété de niveaux de gouvernements sous-nationaux tels que les municipalités, les communes, les districts, les comtés, les provinces, les régions, ... En ce qui concerne la coopération au développement, il existe une hétérogénéité substantielle de mandat, de finances et de fonctions à chaque niveau et au sein même de chaque niveau.

15 Commission Européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, *Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement*, Bruxelles, 2008, COM (2008) 626 Final

Dans le monde entier, les gouvernements locaux ont prouvé qu'ils peuvent favoriser la collaboration et le dialogue avec leurs citoyens pour définir les priorités du développement. Cette collaboration et ce dialogue permettent ainsi aux gouvernements locaux d'intégrer des groupes marginalisés (les femmes et la jeunesse) dans les prises de décisions locales et contribuer ainsi à formuler des politiques et programmes publics plus inclusifs. En associant ces groupes, les gouvernements locaux sont en mesure de mettre en place des services essentiels mieux adaptés aux besoins de tous leurs citoyens. Cela favorise donc une véritable appropriation locale.

les communautés locales sont désormais clairement représentées dans les microrégions, ce qui leur permet de faire entendre leur voix au sein de la municipalité. Ce partenariat illustre parfaitement la façon dont le renforcement de la gouvernance locale démocratique peut entraîner de véritables progrès dans la définition d'une approche locale du développement que la population peut s'approprier.

Source : étude de cas n° 9

Encadré 1 – Appropriation locale et mobilisation sociale au Guatemala

Le gouvernement du Guatemala a introduit en 2002 une nouvelle législation visant à stimuler la participation de toutes les communautés – y compris autochtones – à la gouvernance locale. La législation réglemente le processus de décentralisation, reconnaissant l'identité autochtone et le droit de préserver et de renforcer les formes autochtones d'autorité locale. S'il est correctement appliqué, ce cadre permettra à terme aux communautés autochtones de gérer directement les fonds de développement attribués à leurs collectivités, qui tiennent compte de leur identité culturelle propre et de leurs valeurs traditionnelles.

Les microrégions de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal ont demandé à Herent (Belgique) de les soutenir et de collaborer avec elles afin de renforcer leur gouvernance, leurs capacités locales et leur autonomie. Elles ont élaboré un ensemble de critères constituant les conditions préalables à un bon partenariat de travail, incluant le soutien au groupe des Mayas Q'eqchi', qui demandent à être reconnus comme une entité sociale et se battent pour obtenir l'autonomie gouvernementale. La première et principale revendication est qu'un pourcentage des recettes fiscales municipales soit reversé aux microrégions pour qu'elles puissent décider de l'allocation des ressources en fonction des priorités de développement qu'elles ont elles-mêmes définies.

Même si la structure de gouvernance est assez complexe et sa mise en place relativement nouvelle,

Ces conditions –bonne gouvernance, institutions démocratiques, responsabilité et transparence, processus inclusifs de prise de décision, prestation de service équitable –sont largement déterminées par les actions des responsables politiques locaux.

La construction de collectivités locales durables requiert un *environnement favorable* qui permette au gouvernement local d'intervenir en tant qu'agent du développement, catalyseur de la croissance économique et défenseur des droits et de l'égalité de ces citoyens. Ceci nécessite un cadre efficace de décentralisation, avec des compétences clairement définies, ainsi qu'un transfert des ressources auprès du gouvernement local afin qu'il puisse exécuter ses responsabilités efficacement ; un leadership local fort pour bâtir un consensus sur l'avenir de la communauté ; des capacités de gestion et d'administration dans un contexte politique qui donne à tous les acteurs locaux un certain degré de prévisibilité et de confiance.

Tous les pays ne disposent pas des conditions nécessaires pour une bonne gouvernance locale. Il est extrêmement difficile de résoudre les problèmes de pauvreté et de faire face aux priorités du développement sans des gouvernements locaux efficaces, capables de planifier, gérer et offrir les services essentiels, de développer des programmes à long terme, de coordonner les relations entre gouvernements, de définir des politiques locales. Sans un environnement favorable à une gouvernance locale forte, les citoyens, la société civile et le secteur privé ne pourront pas accorder leur confiance à leurs gouvernements ni aux instruments mis à leur disposition pour intervenir sur la politique publique, définir les priorités ou déterminer la répartition des ressources.

Encadré 2 – Le soutien des gouvernements locaux dans les zones de conflit

Les gouvernements locaux peuvent contribuer et, dans la réalité, contribuent souvent à la construction de la paix et à la gestion des conflits grâce à leur double rôle : d'une part, ils assurent la promotion du processus démocratique à l'échelle locale et d'autre part, ils fournissent les services sociaux essentiels, deux thèmes qui se trouvent au cœur même de la construction et du maintien de la stabilité sociale.

Les maires des villes de Barcelone, Tel Aviv-Yafo et Gaza ont signé en septembre 1998 un accord amical de coopération visant à établir une relation d'union et de travail commun entre les habitants de ces différentes villes. Un an plus tard, à Barcelone, l'APLA (Association des autorités locales palestiniennes) et l'ULAI (Union des autorités locales d'Israël) ont également signé leur premier accord de coopération.

En raison du contexte de conflit, les relations directes entre Gaza et Tel-Aviv sont extrêmement difficiles. Les difficultés à entrer dans le territoire de la Bande de Gaza, le blocus militaire qui empêche le matériel de base d'arriver jusqu'à la population et l'instabilité politique interne de la zone ont été autant d'obstacles importants mais toutefois pas insurmontables. Les autorités locales partenaires ont pu dépasser la logique de conflit et centrer leur attention sur l'amélioration des conditions de vie des habitants de la zone. La détermination politique des deux villes et le soutien et la confiance de l'Agence de coopération au développement catalane, de l'APLA et de l'ULAI, ont été des éléments indispensables à la réussite de cette coopération.

Source : étude de cas n° 13

Depuis plus de deux décennies, les gouvernements locaux, en collaboration avec leurs associations nationales, régionales et internationales, jouent un rôle important dans le processus de développement en partageant leur expérience et leurs approches afin d'aider d'autres gouvernements à trouver des solutions adéquates à leurs propres problèmes. Par le biais des programmes de coopération décentralisée fondés sur les partenariats et l'échange entre pairs, les gouvernements locaux du Nord et du Sud travaillent ensemble pour mieux relever les défis tels que la pauvreté et les maladies, la dégradation de l'environnement, la désintégration du tissu social, la corruption et le déclin économique. Ces programmes, dont une partie est financée par les gouvernements locaux eux-mêmes¹⁶, se matérialisent habituellement sous la forme de programmes de Coopération internationale entre municipalités (MIC) ou de Renforcement institutionnel des associations (ACB)¹⁷. Les programmes ACB contiennent notamment des activités permettant de renforcer la possibilité pour les gouvernements locaux de participer aux dialogues politiques nationaux, ce qui renforce la compréhension mutuelle et la politique publique et améliore le partage de la responsabilité entre gouvernements locaux et nationaux.

Encadré 3 – La voix locale au sein des dialogues politiques nationaux au Sri Lanka

La création de la Fédération des Autorités de Gouvernement Local du Sri Lanka (FSLGA) a, pour la première fois dans l'histoire du pays, rassemblé les trois catégories de gouvernements locaux au sein d'une même organisation. « L'association des gouvernements locaux est une structure importante pour discuter des problèmes et des préoccupations que nous avons en commun. Elle nous aide à avoir accès à l'expérience et aux connaissances de nos homologues », a déclaré Sampath Athukorola, Président du PS de Niyugama et membre de l'Association des Dirigeants Locaux du district de Galle.

La FSLGA est probablement le seul forum véritablement national au Sri Lanka qui a rassemblé les voix des gouvernements locaux. Le ministère en charge des Gouvernements Locaux demande maintenant l'aide de la FSLGA pour choisir des représentants devant siéger aux comités nationaux constitués en vue des réformes des politiques en

16 OCDE, Aix Extended by Local and State Governments, DAC Journal, Vol 6 N° 4.

17 Le Renforcement institutionnel des associations émerge depuis peu comme une intervention stratégique pour les associations de gouvernements locaux qui visent précisément à renforcer et encourager l'efficacité du secteur des gouvernements locaux à l'échelle nationale.

matière de gouvernance locale, et la FSLGA est la seule association participant aux réunions mensuelles de coordination au ministère des Affaires des Gouvernements Locaux et des Conseils Provinciaux. Ces mesures aident à garantir que les gouvernements locaux et leurs collectivités sont bien pris en compte dans l'établissement des politiques de développement national et dans les priorités qui les concernent.

Source : étude de cas n° 3

Les gouvernements locaux sont donc des acteurs de premier ordre du développement, aussi bien en tant que partenaires qu'en tant que bénéficiaires ou bailleurs de fonds. En tant qu'acteurs du développement, les gouvernements locaux, la société civile et les gouvernements centraux se doivent de travailler ensemble afin d'établir le cadre adéquat à la gouvernance démocratique, pierre angulaire de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

4. Principes de l'efficacité de l'aide – Le point de vue des gouvernements locaux

Pour bien comprendre comment les gouvernements locaux contribuent à une meilleure efficacité de l'aide, il faut examiner de leur point de vue les cinq principes de la Déclaration de Paris (Appropriation, Alignement, Harmonisation, Gestion axée sur les résultats et Responsabilité mutuelle). En tant que niveau de gouvernement et en tant qu'acteurs du développement, les gouvernements locaux offrent une contribution singulière à l'analyse et au renforcement des principes de l'efficacité de l'aide. Suivent quelques propositions que les gouvernements locaux et leurs associations peuvent utiliser pour contribuer au renforcement de l'efficacité de l'aide :

4.1 Appropriation – Démocratiser les processus : Les niveaux de gouvernement sous-nationaux doivent pouvoir s'approprier des stratégies de développement pour défendre les intérêts de leurs communautés

Les gouvernements locaux doivent :

- doivent être directement impliqués, et de façon systématique, dans toutes les étapes du processus de

développement, depuis la définition et la mise en œuvre des politiques et programmes jusqu'à leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation, et ce afin de renforcer l'**appropriation démocratique** des stratégies de développement à l'échelle *locale* ;

- **faire entendre, par le biais de leurs associations nationales**, leur voix lors des consultations nationales visant à préparer et à suivre les stratégies nationales de développement, ainsi que les plans opérationnels et des stratégies de réduction de la pauvreté (PRSP) ;

Encadré 4 – Implication de la LGAZ dans les consultations nationales en Zambie

Dans les premiers mois de l'année 2006, CGLU et la Plateforme des Collectivités Locales des Pays ACP ont conseillé aux gouvernements locaux des pays ACP d'établir des contacts avec la Délégation de la Commission Européenne de leur pays afin de participer au dialogue sur les stratégies et programmes de coopération ACP-UE pour la période 2008-2013.

Malgré la reconnaissance, dans le cadre de la coopération internationale, des gouvernements locaux comme des acteurs importants du développement devant participer à toutes les étapes du processus, les efforts de l'Association des Gouvernements Locaux de Zambie (LGAZ) n'ont pas porté leurs fruits.

La plateforme et la LGAZ ont fait pression auprès du siège de l'institution ACP-UE et de la Délégation de la Commission Européenne pour rectifier cette situation. Quelques semaines plus tard, la LGAZ a été officiellement invitée par la Délégation de la Commission Européenne à participer à une réunion avec la Délégation. La LGAZ participe maintenant à toutes les réunions liées à la coopération ACP-UE pour la période 2008-2013. Ses commentaires sur le Document Stratégique par Pays ont été pris en compte dans l'élaboration de la version finale du document, et des dispositions ont été prises pour les priorités des gouvernements locaux qui sont alignées sur la stratégie.

Source : étude de cas n° 4

- **garantir la mobilisation sociale** (en particulier pour les populations pauvres, exclues et souffrant de discrimination) pour faire connaître et structurer les priorités de développement à l'échelle locale et nationale ;
- **veiller à l'adéquation de la coopération décentralisée avec les priorités des gouvernements locaux du Sud** (demand driven), en se fondant sur une forte appropriation et sur la participation des gouvernements locaux à la planification, à la gestion, à l'application et au suivi des projets et programmes.

Exemple : A l'heure actuelle, dans les programmes ACB, les associations de gouvernements locaux travaillent à une véritable appropriation grâce à un système de **cogestion** qui promeut l'appropriation équitable. Cela signifie que les associations du Nord et du Sud partagent la responsabilité de la planification, gestion, application et suivi des résultats.

4.2 Alignement – La coopération au développement et les stratégies nationales de développement doivent s'aligner sur les structures fiscales décentralisées existantes et doivent contribuer à renforcer l'autonomie locale et promouvoir le développement durable sur les territoires

Les gouvernements locaux doivent coopérer entre eux pour :

- **renforcer leurs capacités** en planification, gestion budgétaire et financière, améliorer les systèmes d'embauche publique, et ce afin d'intervenir activement dans la gestion et l'application des programmes de développement ;
- **appuyer les mécanismes de concertation entre les différents niveaux de gouvernement** (local, régional, étatique) pour assurer une plus grande cohérence dans l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques entre les niveaux local et national ;
- **renforcer leurs capacités à promouvoir la participation active** des citoyens, des organisations communautaires et du secteur privé dans la planification municipale participative et dans les processus budgétaires, afin que les nécessités locales s'intègrent pleinement aux politiques émanant du gouvernement central ainsi qu'aux stratégies des donateurs ;
- **s'assurer que les programmes de coopération respectent les processus de décentralisation et**

l'autonomie locale : les programmes sectoriels doivent associer les gouvernements locaux à l'élaboration et à l'exécution des composantes territoriales. L'aide budgétaire doit envisager de consacrer une partie des fonds directement aux budgets locaux ou contribuer à renforcer les mécanismes de transfert budgétaire au niveau national afin de garantir transparence, régularité et prévisibilité du fonctionnement ;

Encadré 5 – Une approche sectorielle de la santé en Tanzanie

En 2000, onze Partenaires de Développement (Canada, Danemark, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Norvège, One UN [système des Nations Unies unique], Suisse, UNFPA, UNICEF et Banque Mondiale) ont commencé à mettre en commun des ressources non affectées pour financer le Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé de Tanzanie (exercices 2004 à 2009) et sa MKUKUTA (Stratégie de Réduction de la Pauvreté). La création d'un fonds commun destiné au système de santé représentait un effort pour harmoniser la coopération en faveur du développement dans le secteur et éliminer les inégalités dans les priorités d'allocation des ressources, qui étaient monnaie courante avant les réformes, lorsqu'il y avait plusieurs interventions distinctes dans le secteur de la santé.

L'une des principales caractéristiques du fonds de mise en commun (Health Basket Fund) est la part plus importante de responsabilité et de contrôle de la planification et de la prestation des services de santé qu'il confie aux gouvernements locaux et régionaux, tout en s'assurant que cette planification est conforme au Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé et à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Gouvernement de Tanzanie. Le fonds de mise en commun a permis de redistribuer les ressources dans chaque district, fournissant ainsi davantage de fonds par personne. Selon l'évaluation externe commune du secteur de la santé (*Joint External Evaluation of the Health Sector, 2007*), « le Health Basket Fund a joué un rôle particulièrement important pour appuyer la mise en œuvre significative de la décentralisation des responsabilités en matière de services de santé aux autorités locales ».

L'approche sectorielle de la Tanzanie dans la gestion de la santé a sans aucun doute permis de réaliser des améliorations considérables en matière de santé et incomparables avec les résultats d'autres pays –entre 1990 et 2004, le taux de mortalité annuel des enfants de moins de cinq ans a chuté de 40% et, sur la période de 2000 à 2004, de 24%. Une étude publiée en avril 2008 dans la revue médicale britannique *The Lancet* a montré que, si la tendance à l'amélioration de la survie des enfants se maintient dans le pays, la Tanzanie pourrait atteindre le quatrième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD), à savoir réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.

Actuellement, seule une poignée de pays demandent aux bailleurs de fonds des sommes destinées à leur budget général plutôt qu'à des projets spécifiques, et 2% seulement des sommes fournies par les bailleurs de fonds pour améliorer la santé des mères et des enfants sont transférés de cette manière.

Source : étude de cas n° 2

- **garantir que la coopération décentralisée (MIC/ACB) se développe dans le cadre des priorités du Sud**, qu'elle prenne en compte le contexte culturel local, les processus nationaux et les programmes de réforme de la gouvernance, concrétisés via les stratégies nationales portant sur le développement du secteur municipal.

Exemple : Avec l'appui de leurs partenaires du Nord, nombre d'AGL du Sud développent actuellement des **stratégies nationales visant à renforcer le secteur municipal**. Ces stratégies sont alignées sur les Stratégies de réduction de la pauvreté du pays (DSRP) et sur d'autres stratégies nationales de développement. Elles aident ainsi à orienter la coopération internationale municipale entre les gouvernements locaux du Sud et du Nord et sont une expression légitime de l'« appropriation locale ».

4.3 Harmonisation – Les gouvernements locaux doivent prendre la tête du processus d'harmonisation de la coopération au développement sur le territoire

- Les gouvernements locaux peuvent s'appuyer sur les

principes de l'efficacité de l'aide pour **demander et promouvoir une division claire des tâches**, division qui permettra de refléter la complémentarité entre les différents acteurs du développement (Etats. Agences de coopération et organismes internationaux, ONG) ;

- Les gouvernements locaux du Sud devront assurer la promotion, sur leur territoire, de plans d'action concertés. Ils peuvent pour cela s'appuyer sur les priorités définies dans les processus de planification participatifs, afin de favoriser **la coordination et la complémentarité des actions émanant des différents acteurs** ;
- **Les acteurs de la coopération décentralisée doivent coordonner leurs actions** afin que leur coopération soit plus efficace et évite de se voir dispersée ou fragmentée.

Encadré 6 – Coordination par le Groupe de Travail CIB de CGLU

A l'échelle mondiale, c'est par le biais du Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB, selon l'acronyme anglais) de CGLU que les AGL travaillent pour améliorer la cohérence et la coordination entre les programmes, promouvoir la coopération en matière d'analyse des politiques, partager les connaissances pratiques et les leçons apprises de l'expérience collective des AGL du Nord et du Sud et, enfin, simplifier les procédures administratives à l'échelle locale. Dans la mesure du possible, et de façon coordonnée, ces AGL mettent en oeuvre des missions de diagnostic, de planification, d'échange d'informations, d'évaluation de l'impact environnemental, de suivi et d'évaluation générale.

Les AGL du Nord ont organisé des ateliers régionaux dans les différentes régions dans lesquelles elles travaillent. Cette collaboration a facilité la participation d'un plus grand nombre d'AGL et a permis de déterminer les ressources spécifiques de renforcement institutionnel dans différents thèmes prioritaires. Traditionnellement, ces ateliers sont co-organisés avec la section régionale (membre) de CGLU afin de renforcer les capacités, augmenter la visibilité en tant que prestataire de services auprès des membres, et assurer une continuité à long terme.

Les partenaires de l'Association nationale des communes et sangkats (NLC/S) au Cambodge, ainsi que la FCM et VNG International, ont fourni un effort concerté pour travailler ensemble sur la coordination de programmes de la NLC/S. En se basant sur le plan stratégique de la NLC/S, les partenaires offrent une assistance technique dans les domaines dans lesquels ils possèdent une expérience reconnue. Par exemple, tandis que VNG International centre son renforcement de capacités sur les services aux membres et la durabilité financière, la FCM aide à développer les systèmes, guides et outils pour une communication et une sensibilisation plus efficaces au nom des membres de la NLC/S. Il en découle des interventions mieux coordonnées, plus efficaces et caractérisées par une forte appropriation de la part de la NLC/S.

Pour plus d'informations sur les efforts d'harmonisation mis en place par le Groupe de Travail CIB, veuillez vous reporter à l'étude de cas n° 1.

Source : étude de cas n° 1

Exemple : Les associations de gouvernements locaux, les fonds de coopération et les plateformes recherchent l'amélioration de la coordination entre les interventions de coopération décentralisée à l'échelle nationale avec l'aide des gouvernements locaux du Sud, qui assurent la promotion de la planification participative avec les partenaires internationaux pour définir les complémentarités et la possibilité d'une approche commune. A l'échelle mondiale, c'est par le biais du groupe de travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB) de CGLU que les AGL travaillent pour **améliorer la cohérence et la coordination entre les programmes**, promouvoir la coopération en matière d'analyse des politiques, partager les connaissances pratiques et les leçons apprises de l'expérience collective des AGL du Nord et du Sud et, enfin, simplifier les procédures administratives à l'échelle locale. Ces AGL ont convenu de mettre en œuvre, dans la mesure du possible et **de façon coordonnée**, des missions de diagnostic, de planification, d'échange d'informations, d'évaluation de l'impact environnemental, de suivi et d'évaluation générale.

4.4 Gestion axée sur les résultats – La décentralisation et le développement local, composantes de la bonne gouvernance, doivent figurer au centre des résultats attendus de la coopération au développement

- Les gouvernements locaux doivent promouvoir le développement local et la décentralisation comme facteurs clés pour réduire la pauvreté et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement ;
- Les gouvernements locaux et les acteurs du développement doivent être en possession d'un cadre favorable au développement de processus de **rapport et de suivi axés sur les résultats harmonieux**, processus qui se fonderont sur les plans locaux définis dans les processus participatifs ;
- La coopération décentralisée, qu'elle soit **orientée vers le processus ou le projet**, contribue à améliorer les actions à long terme.

Exemple : Les AGL centralisent un ensemble d'indicateurs de résultats qui servira à définir et mesurer l'efficacité du développement des gouvernements locaux.

4.5 Responsabilité mutuelle – Consolidation de la transparence et de la responsabilité concernant les résultats du développement

- Les gouvernements locaux du Nord et du Sud doivent travailler sur une véritable cogestion de programmes de MIC/ACB, **se responsabilisant mutuellement** des résultats de leur coopération en planifiant et en évaluant conjointement les progrès réalisés dans les stratégies et programmes nationaux ;

Encadré 7 – Responsabilité mutuelle dans la coopération décentralisée entre la Finlande et l'Afrique du Sud

La Municipalité de District de Bojanala Platinum (Afrique du Sud) et la Ville de Lahti (Finlande) sont impliquées dans un partenariat municipal depuis plusieurs années pour encourager et faciliter le renforcement de la gestion environnementale adaptée aux besoins locaux. Les partenaires ont mis l'accent sur des approches participatives dans la coopération. Dans un esprit de responsabilité mutuelle, la planification et le suivi des progrès sont effectués

conjointement par les fonctionnaires ou les élus des collectivités locales partenaires du Nord et du Sud au cours des visites annuelles. Le processus d'examen par les pairs a permis d'accroître la transparence et la responsabilité au sein des gouvernements locaux et a produit des résultats positifs dans le domaine de la durabilité environnementale.

Source : étude de cas n° 10

- Les gouvernements locaux doivent s'engager à développer **la prévisibilité, la transparence et la responsabilité** de l'assistance au développement en vue de consolider leur position.

Exemple : Par le biais du groupe de travail CIB, les AGL du Nord et du Sud ont convenu de travailler à la réalisation d'un **code de déontologie** qui consoliderait leur responsabilité mutuelle et la transparence vis-à-vis des autres partenaires, des membres et des donateurs.

5. Conclusions : Décentraliser les priorités de l'efficacité de l'aide

Il reste aux gouvernements locaux de nombreux défis à relever : répondre aux pressions de l'urbanisation rapide, faire avancer les processus de décentralisation, mobiliser les énormes investissements nécessaires au financement des infrastructures locales. Or de nombreux gouvernements locaux ont à remplir des tâches qui excèdent leurs moyens et leurs responsabilités. Seul un effort commun qui implique tous les niveaux de gouvernements, ainsi que le secteur privé, la société civile et les organisations internationales de financement peut permettre de relever ces défis. Les gouvernements locaux occupent une place unique pour permettre aux citoyens et aux responsables locaux de participer à la prise de décision au niveau local et renforcer l'appropriation du processus de développement.

Pour permettre ce rôle d'intermédiation des gouvernements locaux, il faut que les gouvernements nationaux et les

agences de coopération les reconnaissent en tant qu'agents légitimes du développement local, et qu'ils les intègrent dans les discussions politiques et de planification du développement. Suite à l'action de lobbying des gouvernements locaux en Europe, la Commission Européenne encourage une implication plus prononcée des gouvernements locaux dans la coopération au développement, fondée sur l'idée que ces derniers occupent une position stratégique pour contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'établissement de la gouvernance démocratique¹⁸. Grâce l'action de CGLU, les gouvernements locaux ont été invités à participer au Comité d'aide au développement de l'OCDE/CAD et au Forum de coopération pour le développement des Nations Unies. Ces forums politiques offriront aux gouvernements locaux la possibilité de partager leurs connaissances et leurs expériences, en matière de développement international, avec d'autres acteurs du développement, et démontrer ainsi leur valeur ajoutée. C'est par un engagement constructif au sein de ces forums politiques que les gouvernements locaux seront capables d'établir de solides alliances avec d'autres acteurs et renforcer leur efficacité en tant qu'acteurs du développement. C'est aussi de cette façon qu'ils pourront accroître la visibilité sur leur contribution à la lutte contre le changement climatique, à la résolution des conflits ou encore à la réalisation des OMD.

Toutefois, bien que ces réalisations représentent de grands progrès, elles ne suffisent pas. En effet, ces processus doivent être accompagnés de politiques d'appui à la décentralisation politique, administrative et fiscale, de la restitution des responsabilités et des ressources financières aux gouvernements locaux, afin qu'ils puissent assumer ce rôle de leadership dans la promotion du développement. L'absence de cadre politique bien défini sur la décentralisation peut entraver la coopération intergouvernementale et entraîner de ce fait une approche encore plus fragmentée du développement. Les gouvernements locaux sont en première ligne pour trouver des solutions aux défis posés par le développement, et pourtant, dans la majeure partie des cas, ils ne sont pas impliqués dans la définition des stratégies nationales de développement, et ne sont pas non plus dotés des ressources humaines et financières adéquates pour répondre à tous les défis auxquels ils doivent faire face. C'est une situation qui doit changer si l'on veut que l'aide devienne réellement efficace.

Les gouvernements locaux représentent ainsi des partenaires importants des gouvernements nationaux et

¹⁸ Commission Européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, *Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement*, Bruxelles, 2008, COM (2008) 626 Final

des bailleurs de fonds, et leur coopération est cruciale si les pays espèrent réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Les gouvernements locaux occupent une place décisive dans le processus de développement d'un pays. Ils sont responsables des services essentiels qui répondent aux besoins fondamentaux des habitants et font office de porte-parole pour faire entendre les demandes de la communauté et en faire des priorités, ce qui appelle à un développement plus inclusif et efficace. Permettre que les gouvernements locaux puissent développer pleinement leur potentiel en tant qu'acteurs du développement, leur allouer les ressources nécessaires, renforcer la gouvernance locale doivent être des priorités pour les gouvernements nationaux et les institutions internationales.

Bibliographie

Centre européen de gestion des politiques de développement (janvier 2003), « Sector-Wide approaches and Decentralization : Strategies pulling in Opposite Directions ? », Kusumba, G. & Land, A.

CGLU (2008), Note d'Orientation de CGLU sur les Finances Locales, Barcelona

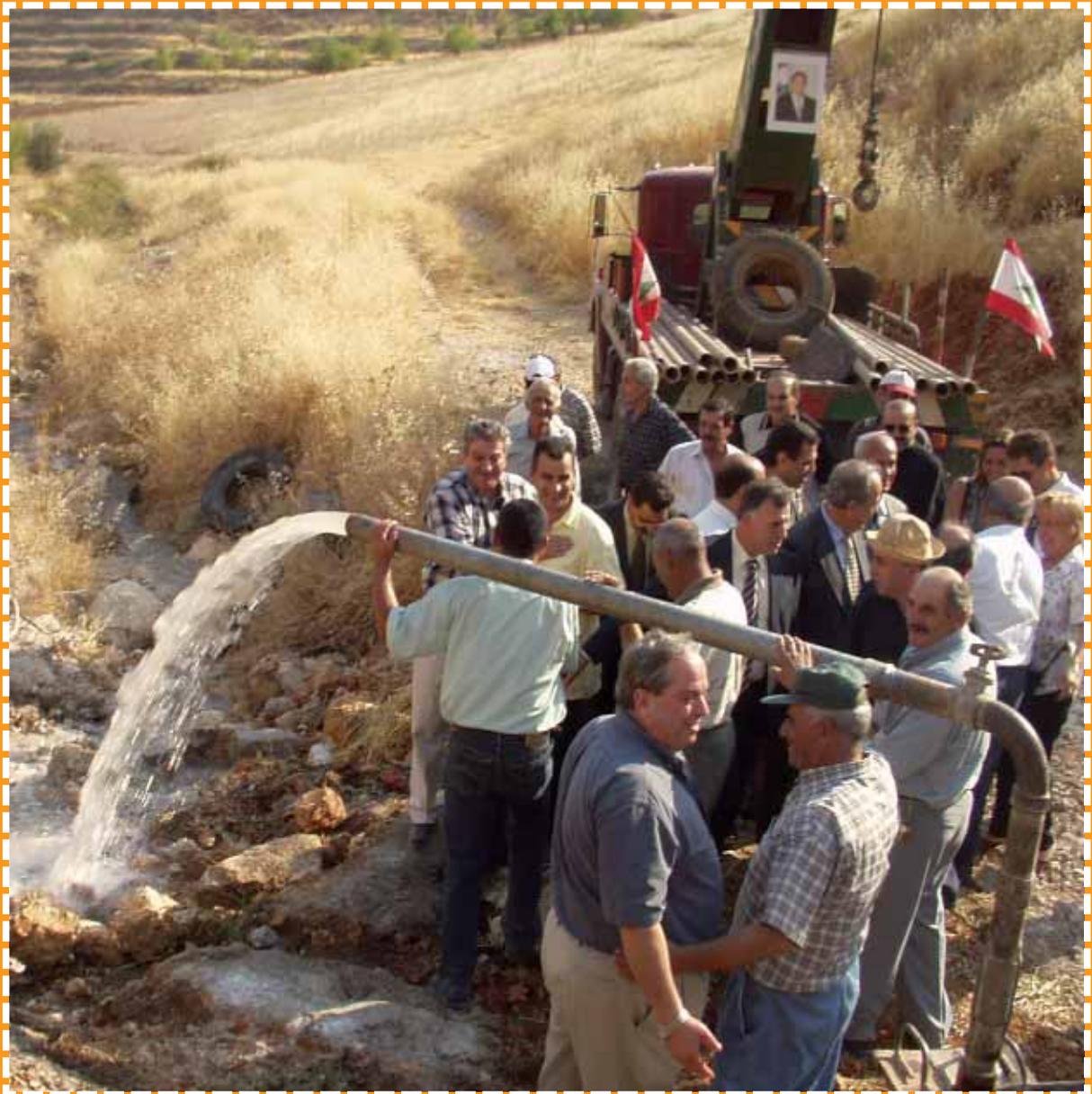
Commission Européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, *Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement*, Bruxelles, 2008, COM (2008) 626 Final

Direction de la coopération au développement / OCDE (mars 2005), Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

IDS (2004), « Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politic of local central relations », Richard C. Crook. *Public Administration and Development*, vol 23, janvier 2004

IDS (2007), « Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa », Diana Conyers. *IDS Bulletin* 38 (1)

OCDE/CAD (août 2005), « Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress – Paris Declaration on Aid Effectiveness », Paris



Aperçu des études de cas

Les études de cas regroupées dans cette compilation présentent des exemples illustratifs de la contribution que peut apporter le secteur des gouvernements locaux à l'efficacité de la prestation de l'aide. Elles étudient en quoi diverses interventions appuient ou sont cohérentes avec les principes énoncés dans la Déclaration de Paris, à savoir : 1) *appropriation* des stratégies de développement au niveau local ; 2) *alignement* sur les stratégies nationales de développement ; 3) *harmonisation* des interventions de développement ; 4) gestion axée sur les résultats ; et 5) *responsabilité mutuelle* et transparence.

L'étude de cas « *Le Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB) : harmonisation des programmes municipaux de développement* » décrit le travail réalisé par les professionnels des associations de gouvernements locaux (AGL) et des gouvernements locaux individuels actifs dans le domaine de la coopération internationale en vue d'améliorer la qualité, la coordination et l'alignement de leurs interventions de coopération en faveur du développement.

« *Le Health Basket Fund améliore les services de santé au niveau des districts en Tanzanie* » illustre comment la mise en œuvre d'une approche sectorielle de la planification et de la gestion du secteur de la santé en Tanzanie, qui a notamment inclus une mise en commun de fonds de multiples bailleurs de fonds, a permis d'améliorer la prestation des services de santé et les résultats en matière de santé à l'échelle des districts.

« *La création de la Fédération des Autorités de Gouvernement Local du Sri Lanka* » démontre que l'élaboration de programmes de développement favorisant

la mise en place d'une association nationale de gouvernements locaux au Sri Lanka a abouti à l'amélioration de la coordination des interventions de gouvernance locale et a permis aux gouvernements locaux et à leurs collectivités d'avoir plus de poids et plus de responsabilités sur leur propre développement.

« *La participation de l'Association des Gouvernements Locaux de Zambie à la programmation du 10^e Fonds Européen de Développement* » illustre le rôle important qu'une association nationale de gouvernements locaux peut jouer pour assurer l'intégration des priorités de développement au niveau local dans l'élaboration des programmes nationaux de développement et leur alignement sur ces programmes. Cette étude de cas met également en évidence le rôle essentiel de soutien et de coordination que jouent les réseaux régionaux de gouvernements locaux pour garantir l'accès des gouvernements locaux au financement et aux opportunités de développement.

« *Coordination et complémentarités : l'Espagne utilise des outils et des programmes clés pour renforcer l'efficacité de l'aide* » décrit la collaboration entre la Fédération des Municipalités et Provinces Espagnoles (FEMP) et l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID) pour s'assurer que la coopération internationale de l'Espagne dans le secteur des gouvernements locaux est mieux coordonnée en harmonie avec les priorités nationales dans les pays partenaires.

Les sept dernières études de cas analysent l'efficacité de diverses interventions de développement menées, mises en œuvre et, dans de nombreux cas, financées par des gouvernements locaux ou des associations de gouvernements locaux. Par l'entremise des programmes municipaux de coopération internationale et de la coopération décentralisée¹⁹, les gouvernements locaux jouent un rôle important dans l'acheminement de l'aide au moyen de la coopération entre homologues. Avec leurs associations, ils mobilisent les actifs de leur collectivité et des ressources considérables qui viennent s'ajouter aux contributions financières des bailleurs de fonds. L'acheminement de ces ressources dans le cadre de programmes et de projets qui sont cogérés par des partenaires du Sud et du Nord favorise la responsabilité mutuelle et renforce la capacité des gouvernements locaux à planifier, gérer, mettre en œuvre et rendre compte des résultats. Cet ensemble d'études de cas présente quelques exemples des résultats glanés dans le cadre de ces initiatives.

¹⁹ Le terme « coopération décentralisée » est utilisé ici pour décrire l'aide financée par des fonds publics et privés, fournie par les autorités locales, les associations de gouvernements locaux, les réseaux et les autres acteurs locaux ou par leur intermédiaire.

1 Le Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel (CIB) : harmonisation des programmes municipaux de développement

Étude préparée par le Groupe de Travail de CGLU sur le Renforcement Institutionnel, septembre 2009

Le Groupe de Travail de CGLU sur le Renforcement Institutionnel (CIB) rassemble des professionnels issus d'Associations de Gouvernements Locaux (AGL) et de gouvernements locaux individuels actifs dans le domaine de la coopération internationale, et a pour objectif global d'améliorer la qualité, la coordination et l'alignement de leurs interventions de coopération en faveur du développement.

Le Groupe de Travail CIB de CGLU, groupe de mise en commun d'informations et d'expertise

Le Groupe de Travail de CGLU sur le Renforcement Institutionnel (CIB) est le successeur de la Plateforme CIB qui a existé pendant de nombreuses années au sein de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux (International Union of Local Authorities – IULA). La Plateforme CIB rassemblait de façon informelle des membres du personnel d'associations de gouvernements locaux (AGL) impliqués dans le domaine de la coopération municipale internationale et du renforcement des capacités des associations. Outre la promotion de l'échange d'informations, la Plateforme CIB a entrepris des initiatives spécifiques, telles qu'un programme financé par la Banque Mondiale en faveur du renforcement des capacités des associations dans plusieurs pays. Lors de la fondation de CGLU en 2004, la Plateforme CIB a été intégrée aux structures de la nouvelle organisation mondiale et le nombre de ses membres a augmenté pour accueillir également des fonctionnaires des départements

internationaux de villes actives dans le domaine de la coopération internationale.

En 2007, les membres du Groupe de Travail CIB²⁰ ont décidé de structurer davantage le travail du groupe et de faire preuve de plus de rigueur afin d'assurer des résultats concrets et d'accroître l'efficacité de l'aide grâce à une meilleure harmonisation des initiatives de gouvernements locaux et de leurs associations nationales. Les termes de référence et un plan de travail triennal ont été adoptés, et un poste de chargé de projet a été créé au Secrétariat Mondial de CGLU, à Barcelone²¹.

Le Groupe CIB a l'intention d'aborder quatre grands domaines : i) échange d'expériences, de pratiques exemplaires et de méthodes de travail ; ii) coordination des programmes en vue d'harmoniser les interventions et de promouvoir la collaboration entre les AGL et les agences de mise en œuvre travaillant dans le même pays ou la même région du Sud ; iii) préparation des documents techniques pour informer CGLU des stratégies relatives à la coopération municipale internationale et au renforcement des capacités des associations et les défendre auprès des institutions multilatérales bailleuses de fonds ; et iv) élaboration d'un code professionnel international à l'intention des organisations de gouvernements locaux participant à la coopération en faveur du développement.

Partage d'informations

Lors des réunions annuelles du Groupe de Travail, les membres ont fait remarquer que le manque d'informations sur le travail de chacun en matière de coopération municipale internationale et de renforcement des capacités des associations avait eu pour conséquence un dédoublement ou un chevauchement des programmes. Par exemple, deux AGL de pays du Nord ou plus travaillaient dans un pays donné du Sud avec une AGL partenaire sur le même sujet sans même être au courant du travail des autres. Cela a bien entendu abouti à un manque d'efficacité de part et d'autre, avec l'organisation, par exemple, d'ateliers de travail séparés avec les mêmes partenaires autour des mêmes dates.

La première étape importante vers l'harmonisation des efforts a donc été la conception d'un site web du Groupe CIB pour favoriser l'échange d'informations et cerner les possibilités de collaboration²². Le site web du Groupe CIB effectue le suivi (« qui fait quoi et où ») en ce qui concerne les programmes municipaux de développement

20 Voir l'annexe 1.

21 Financé par VNG International.

22 <http://www.cities-localgovernments.org/cib>

(renforcement des capacités des associations, coopération décentralisée et coopération municipale internationale) et recense les interventions de tous les membres du Groupe CIB ainsi que leurs principaux outils et publications. À l'intérieur du site, une zone réservée aux membres a été créée pour permettre des discussions en ligne et l'échange de documents plus sensibles, notamment les outils de surveillance et d'évaluation, les indicateurs d'impact, les informations financières et les coordonnées des personnes-ressources.

Coordination des programmes – Exemples concrets

Outre l'échange régulier d'informations, le Groupe de Travail a sélectionné cinq pays pilotes dans lesquels les membres du Groupe CIB ont convenu d'accorder une attention particulière à l'harmonisation de leurs programmes de renforcement des capacités des associations et de coopération municipale internationale. Dans ces pays (Mali, Ghana, Nicaragua, Burkina Faso et Zimbabwe), un membre du Groupe CIB, en collaboration avec l'AGL du pays partenaire, agit à titre de chargé de liaison pour le renforcement de la coordination et de l'harmonisation²³. Il a en outre été convenu que les partenaires travailleraient dans le cadre des directives de coordination des programmes adoptées par le Groupe CIB lors de sa réunion annuelle en juillet 2008. Ces directives définissent une échelle d'options qui va de l'échange direct de documentation et du partage mutuel d'informations sur les programmes de chacun à l'élimination des chevauchements, l'identification des possibilités de collaboration concrètes et l'organisation avec l'AGL partenaire du Sud d'une table ronde formelle de dialogue avec les bailleurs de fonds et les organisations de mise en œuvre. À terme, cela pourrait permettre d'utiliser le résultat des projets d'une organisation comme point de départ pour le projet d'une autre organisation, de mettre en commun l'expertise et les ressources financières pour l'assistance technique offerte aux organisations partenaires, de regrouper les ressources humaines locales, de co-organiser des ateliers de travail, d'élaborer des documents d'information communs,

d'adopter des approches communes à l'égard des organisations bailleuses de fonds, etc.

La coordination des programmes dans les cinq pays pilotes commence par l'identification du chevauchement ou du double emploi possible des activités. En collaboration avec l'AGL du pays partenaire, le partenaire du Groupe CIB, qui assure la direction, recueille des informations sur les activités de renforcement des capacités des associations et de coopération municipale internationale et repère les occasions de collaboration. L'objectif de ces échanges, principalement effectués au moyen de feuilles de coordination et de contacts réguliers, est d'être en mesure de mettre en commun l'expertise et les ressources financières disponibles pour l'assistance technique et les ressources humaines au niveau local, ainsi que de permettre la co-organisation d'ateliers de travail.

Par exemple, au Ghana, VNG International et l'Association Nationale des Autorités Locales du Ghana (National Association of Local Authorities of Ghana – NALAG) ont entrepris une analyse de la coopération en cours avec les partenaires du Nord. En prenant connaissance des multiples interventions liées à la gestion des déchets au Ghana, VNG International, l'agence d'aide allemande GTZ et la NALAG ont harmonisé leurs efforts de façon à élargir l'assiette d'impôts locaux, tout en améliorant les services de gestion municipale des déchets. (Pour en savoir plus, voir l'étude de cas *Harmonisation des efforts pour élargir l'assiette d'impôts locaux et améliorer la prestation des services municipaux au Ghana*, page 47.)

La coordination *ne se limite pas* aux cas pilotes sélectionnés. Les relations établies entre les organisations par l'intermédiaire du Groupe de Travail CIB ont permis de rendre la coordination plus fréquente et abouti à quelques exemples d'harmonisation riches en enseignements. VNG International et la FCM ont organisé des ateliers régionaux communs dans les différentes régions où elles opèrent. En général, ces ateliers sont co-organisés avec la section régionale de CGLU afin de renforcer la capacité de cette dernière, d'accroître sa visibilité en tant que fournisseur de services précieux à ses membres et d'assurer la viabilité à plus long terme.

Ainsi, en février 2009, la FCM et VNG International ont organisé, en collaboration avec l'Association des Villes du Vietnam et CGLU-ASPAC, le troisième Atelier des Associations de Gouvernements Locaux Partenaires d'Asie-Pacifique sur la Viabilité Financière et la Défense des

23 i) Mali : Cités Unies France (CUF) / Association des Municipalités du Mali (AMM) ; ii) Ghana : VNG International / Association Nationale des Autorités Locales du Ghana (NALAG) ; iii) Nicaragua : Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) / Association des Municipalités du Nicaragua (AMUNIC) ; iv) Burkina Faso : Union des Villes et Communes de Wallonie / Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) ; v) Zimbabwe : Association des Gouvernements Locaux d'Angleterre et du Pays de Galles / Association des Conseils Municipaux du Zimbabwe (UCAZ).

Intérêts, à Hanoi, au Vietnam²⁴. Cette collaboration a facilité la participation d'un groupe plus large d'AGL (14 AGL de la région) et bénéficié de l'engagement d'experts en renforcement des capacités issus des deux partenaires du Nord sur deux thèmes : la défense politique des intérêts des gouvernements locaux et la planification de la viabilité financière.

En outre, les membres du Groupe CIB ont trouvé des occasions de coordonner la planification des projets et des programmes dans les pays non pilotes. Par exemple, lorsque la FCM et VNG International ont appris qu'elles avaient un partenaire en commun au Cambodge, l'Association Nationale des Communes et Sangkats (NLC/S), elles ont fait un effort de concertation pour concevoir des projets de façon coordonnée. Le plan stratégique de la NLC/S a servi de point de référence pour la conception, chaque organisation fournissant une assistance technique dans ses domaines d'expertise comparative – à savoir, VNG International en matière de services aux membres et de viabilité financière, et la FCM en ce qui concerne la mise au point des systèmes, des directives et des outils visant à renforcer l'efficacité des communications et la défense des intérêts de ses membres. Cet effort a abouti à des interventions mieux coordonnées et donc plus efficaces des deux partenaires du Nord, ainsi qu'à une plus grande appropriation des initiatives par la NLC/S.

Politique et défense

Le Groupe de Travail CIB sert de base de ressources techniques pour les commissions politiques de CGLU sur les questions liées à la coopération municipale internationale et au renforcement des capacités des associations, en particulier pour les commissions sur la Coopération Décentralisée, sur la Diplomatie des Villes et sur les

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). À ce titre, il a contribué à l'élaboration de trois documents d'orientation : (1) sur l'efficacité de l'aide et les gouvernements locaux, (2) sur les gouvernements locaux et la coopération décentralisée²⁵, et (3) sur les gouvernements locaux et la stimulation économique²⁶. Ces documents ont pour but de rendre compte de la pratique des membres de CGLU et de poser les fondements d'un dialogue politique avec la communauté internationale des bailleurs de fonds et les institutions multilatérales.

Le document sur l'efficacité de l'aide en est un bon exemple. La *Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide*, signée en 2005 par tous les pays membres de l'OCDE et appuyée par de nombreux pays en développement, est l'expression d'un consensus politique qui détermine la façon dont les bailleurs de fonds définissent leurs secteurs prioritaires, choisissent les pays visés et sélectionnent les mécanismes qu'ils utilisent pour acheminer l'aide. Bien que cette nouvelle approche de mise en œuvre de l'aide risque d'avoir des répercussions importantes sur les gouvernements locaux, ceux-ci n'ont pas été invités à prendre part à ces discussions politiques.

Conformément au mandat qui lui a été confié par le Bureau Exécutif de CGLU, le Groupe de Travail CIB, en collaboration avec le Secrétariat Mondial de CGLU, a consulté les membres de l'organisation dans le monde entier et élaboré une position politique officielle à défendre sur la scène internationale, également destinée à encourager une compréhension et une position communes parmi les membres. Ce document de position appelle à la reconnaissance complète des gouvernements locaux et régionaux comme partenaires de développement et présente un certain nombre de recommandations politiques, à l'intention des bailleurs de fonds et des gouvernements centraux ainsi que des gouvernements locaux et de leurs associations, visant à améliorer l'efficacité de l'aide.

L'émergence de la position des gouvernements locaux sur l'efficacité de l'aide a permis à CGLU de participer, à titre de porte-parole éclairé, aux discussions multilatérales évaluant les progrès réalisés en matière d'efficacité de l'aide, principalement avec le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide) et avec le Forum des Nations Unies pour la Coopération en matière de Développement (rassemblant des parlementaires, des représentants de gouvernements locaux et des membres de la société civile).

24 Cet atelier s'est appuyé sur un atelier co-organisé de la même façon avec des associations d'Asie à Manille, en mai 2008.

25 Ce document présentera l'expérience et l'expertise de gouvernements locaux et régionaux dans le domaine de la coopération décentralisée et définira les principes et les directives devant régir l'action internationale des gouvernements locaux et de leurs associations dans le domaine de la coopération décentralisée.

26 CGLU a recueilli auprès de son réseau de pays en développement des études de cas sur l'impact de la crise financière mondiale sur les gouvernements locaux et régionaux. Ce document contribuera à soutenir la défense des intérêts des gouvernements locaux sur la scène internationale, en plaidant pour une augmentation des investissements au niveau local de la part des gouvernements nationaux et des institutions internationales (ONU, institutions financières et banques de développement).

Nous commençons déjà à observer de modestes progrès. Par exemple, le Programme d'Action d'Accra (PAA), auquel a abouti le Troisième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement, réuni à mi-parcours à Accra, au Ghana, du 2 au 4 septembre 2008, reconnaît explicitement le rôle des gouvernements locaux dans l'élaboration des politiques nationales de développement. Le PAA reconnaît également la nécessité de soutenir les initiatives de renforcement des capacités des autorités locales et insiste sur l'importance des ressources locales dans la mise en œuvre de la coopération technique. En reconnaissance de la valeur ajoutée apportée par les gouvernements locaux à ces discussions politiques à Accra et à New York, CGLU a été invitée à devenir membre permanent du Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'Aide du CAD de l'OCDE, et l'organisation collaborera également avec le Forum des Nations Unies pour la Coopération en matière de Développement à titre consultatif.

Difficultés observées dans la coordination

Bien que le travail ait progressé depuis 2007, les membres du Groupe CIB sont confrontés à d'importantes difficultés pour assurer une véritable harmonisation des efforts. Tout d'abord, la plupart des AGL du Nord reçoivent des fonds pour les programmes de coopération municipale internationale et de renforcement des capacités des associations par l'intermédiaire de leur Ministère des Affaires Étrangères respectif ou des agences responsables de l'aide publique au développement (APD) dans leur pays. En raison des réglementations souvent strictes qui accompagnent ces fonds (exigences spécifiques de production de rapports, domaines thématiques d'intérêt admissibles, concentration géographique et types d'assistance au renforcement des capacités), il ne leur est pas toujours possible de coordonner leur travail avec d'autres AGL ou de mettre en commun les ressources financières et humaines. Ces contraintes créent un déséquilibre entre l'enthousiasme des membres du Groupe CIB à l'égard de la coordination et la réalité des programmes et des restrictions contractuelles. Par conséquent, il est recommandé, afin de renforcer l'efficacité de l'aide, que les bailleurs de fonds permettent une souplesse accrue dans la mise en œuvre des programmes d'APD exécutés par l'intermédiaire des AGL.

Deuxièmement, afin de garantir une véritable appropriation des programmes, la coordination des interventions des partenaires du Nord devrait, dans l'idéal, être initiée et dirigée par les AGL et les gouvernements locaux

partenaires du Sud. Il est clair que la voix des AGL du Sud doit être plus fortement représentée au sein du Groupe CIB, mais des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour faciliter la participation des AGL régionales et nationales partenaires. Il est important d'attirer davantage l'attention des bailleurs de fonds sur l'importance du financement à fournir pour la participation des pays partenaires aux comités et forums multilatéraux traitant de l'efficacité de l'aide.

Enfin, les membres du Groupe CIB eux-mêmes doivent également investir davantage d'efforts et de ressources dans le partage d'informations et la coordination des programmes. Bien que la compréhension et la reconnaissance des principes d'efficacité de l'aide progresse aussi bien dans les AGL du Sud que du Nord, il reste encore beaucoup à faire pour changer les approches enracinées qui donnent de bons résultats dans les projets au niveau local, mais qui ne produisent souvent pas les effets attendus à plus large échelle, au niveau sectoriel ou national, en raison d'un manque d'alignement sur les priorités nationales de développement et d'harmonisation avec les investissements des autres acteurs.

D'importants efforts ont déjà été réalisés au sein de la communauté internationale des gouvernements locaux pour évoluer vers plus de cohérence dans la mise en œuvre des programmes de coopération municipale internationale et de renforcement des capacités des associations. Le Groupe de Travail CIB a joué et continue à jouer un rôle essentiel dans l'identification des chevauchements et des opportunités de coopération, et offre en outre à ses membres une bonne occasion de renforcer leurs relations entre eux. Nous devons nous appuyer sur les succès réels, aussi modestes soient-ils, accomplis jusqu'à présent en affinant notre coopération en vue de la coordination du développement – notamment par la création de nouveaux outils et indicateurs pour évaluer notre travail – afin d'appliquer avec plus de succès les principes de l'efficacité de l'aide.

Pour en savoir plus, contactez le Secrétariat du Groupe de Travail CIB, à cib@cities-localgovernments.org

Annexe 1 – Membres du Groupe de Travail CIB

Bien qu'il n'y ait jamais eu de membres formels, les associations suivantes de gouvernements locaux et de villes individuelles participent habituellement aux réunions du CIB :

PRÉSIDENTE VNG International, Agence de coopération internationale de l'Association des municipalités des Pays-Bas (VNG)

VICE-PRÉSIDENTE FCM International, Fédération Canadienne de Municipalités

AFRIQUE

Afrique du Sud

Association Sud-africaine de Gouvernements Locaux (SALGA)

Burkina Faso

Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF)

Ville d'Ouagadougou

Kenya

Association des Autorités de Gouvernements Locaux du Kenya (ALGAK)

Zimbabwe

Association des Conseils Urbains du Zimbabwe (UCAZ)

ASIE

Corée du Sud

UCLG Asia Pacific

Pakistan

Fondation des Autorités Locales Coréens de Relations Internationales

Association des Conseils Locaux du Punjab (LCAP)

EUROPE

Belgique

Conseil des Municipalités et Régions Européennes (CCRE)

Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)

Association des Villes et Municipalités Flamandes (VMSG)

Danemark

Gouvernements Locaux du Danemark (LGDK)

Espagne

Fond Andalou des Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI)

Fond Catalan de Coopération et Développement

Ville de Barcelone

Province de Barcelone

Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces (FEMP)

Finlande

Association des Autorités Locales et Régionales Finlandaises (AFLRA)

France

Cités Unies France (CUF)

Ville de Lyon

Conseil Régional du Pays de la Loire

Italie

Association Européenne des Communes, Provinces et Régions (AICCCE)

Ville de Rome

Norvège

Association Norvège des Autorités Locales et Régionales (KS)

Pays-Bas

VNG International (Présidente)

Royaume Uni

Association des Gouvernements Locaux (LGA)

Suède

SKL Agence International du Développement (SKL International)

Association Suédoise des Autorités Locales et Régions (SALAR)

AMERIQUE LATINE

Brésil

Fédération Latino-Américaine des Villes, Municipalités et Associations

Confédération Nationale des Municipalités (CNM)

Chili

Association Chilienne des Municipalités (ACHM)

Municipalité El Bosque

Colombie

Fédération Colombienne des Municipalités (FCM)

Equateur

Association des Municipalités Equatoriennes (AME)

Mexique

Association des Municipalités du Mexique (AMMAC)

MEDIO ORIENTE-ASIA DEL OESTE UCLG Middle East and West Asia

AMERIQUE DU NORTE

Canada

Fédération Canadienne des Municipalités (FCM)

Etats-Unis

Ligue National des Villes (NLC)

2 Le Health Basket Fund améliore les services de santé au niveau des districts en Tanzanie

Étude préparée par Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) en collaboration avec l'Association des Autorités Locales de Tanzanie (ALAT), septembre 2009

Cette étude de cas montre comment la mise en œuvre d'une approche sectorielle de la planification et de la gestion du secteur de la santé en Tanzanie, qui a notamment inclus une mise en commun de fonds de multiples bailleurs de fonds, a permis d'améliorer la prestation des services de santé et les résultats en matière de santé à l'échelle des districts. L'étude de cas s'appuie fortement sur les informations trouvées sur le site web du Groupe des Partenaires de Développement en matière de Santé en Tanzanie (Tanzania Health Development Partners Group)²⁷.

La Tanzanie a acquis une solide réputation pour sa bonne gestion de l'aide et des investissements dans son système de soins de santé. Entre 1990 et 2004, le taux de mortalité annuel des enfants de moins de cinq ans a chuté de 40 % et, sur la période de 2000 à 2004, de 24 %. Une étude publiée en avril 2008 dans la revue médicale britannique *The Lancet*²⁸ a montré que, si la tendance à l'amélioration de la survie des enfants se maintient dans le pays, la Tanzanie pourrait atteindre le quatrième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) – à savoir, réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.

Une grande partie des progrès des résultats en matière de santé en Tanzanie a été attribuée aux réformes du système de santé qui ont été entamées en 1999. Ces réformes se

fondent sur une approche sectorielle (SWAp) pour la planification et la gestion des ressources dans le secteur et comprennent un accord entre le gouvernement de Tanzanie et les bailleurs de fonds internationaux, leur permettant de mettre leurs fonds en commun dans ce qui est couramment appelé le *Health Basket Fund*.

Approche : le fonctionnement du Health Basket Fund

En 2000, onze Partenaires de Développement (Canada, Danemark, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Norvège, One UN [système des Nations Unies unique], Suisse, UNFPA, UNICEF et Banque Mondiale) ont commencé à mettre en commun des ressources non affectées pour financer le Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé de Tanzanie (exercices 2004 à 2009) et sa MKUKUTA (Stratégie de Réduction de la Pauvreté)²⁹. La création d'un fonds commun destiné au système de santé représentait un effort pour harmoniser la coopération en faveur du développement dans le secteur et éliminer les inégalités dans les priorités d'allocation des ressources, qui étaient monnaie courante avant les réformes, lorsqu'il y avait plusieurs interventions distinctes dans le secteur de la santé. La volonté de mettre en commun les fonds a également démontré un engagement de la communauté internationale et du Gouvernement de Tanzanie envers une utilisation plus efficace et plus rentable des ressources d'aide, qui s'inscrit dans la lignée de la Déclaration de Paris³⁰.

Le mécanisme de mise en commun des fonds (Basket Fund) a permis de garantir l'appropriation par le Gouvernement de Tanzanie de la planification et de la mise en œuvre des réformes dans le secteur de la santé. Les ressources du fonds viennent compléter les ressources propres du gouvernement et sont planifiées, budgétisées et déclarées en suivant les procédures du gouvernement. Même si les partenaires rencontrent régulièrement le Gouvernement de Tanzanie pour examiner les progrès lors des réunions semestrielles sur le financement en commun et des réunions plus générales sur l'approche sectorielle auxquelles participent tous les intervenants du secteur de la santé, ils ne prennent pas position sur la façon dont ces ressources devraient être utilisées dans l'élaboration des programmes. Ils s'assurent cependant que les fonds sont bien destinés aux interventions prioritaires convenues, conformément au Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé et à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

L'une des principales caractéristiques du fonds de mise en commun est la part plus importante de responsabilité et de

27 Voir le site du Groupe des Partenaires de Développement en matière de Santé en Tanzanie : <http://hdptz.esealtd.com/index.php?id=4>

28 « Child survival gains in Tanzania: analysis of data from demographic and health surveys », *The Lancet*, volume 371, numéro 9620, avril 2008, pages 1276 à 1283.

29 http://hdptz.esealtd.com/fileadmin/documents/Key_Sector_Documents/Induction_Pack/MKUKUTA_FINAL.pdf

30 <http://hdptz.esealtd.com/index.php?id=4>

contrôle de la planification et de la prestation des services de santé qu'il confie aux gouvernements locaux et régionaux, tout en s'assurant que cette planification est conforme au Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé et à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Gouvernement de Tanzanie. La responsabilité de la supervision et de la coordination de la mise en œuvre incombe au Ministère de la Santé et des Affaires Sociales, en étroite collaboration avec le service chargé de l'administration régionale et des gouvernements locaux au sein du Cabinet du Premier Ministre. Au niveau local, les Conseils Municipaux et les Directeurs Exécutifs de district sont chargés de préparer les plans globaux de santé des Conseils Municipaux et de garantir leur mise en application. Le Ministère des Finances et le Ministère de la Planification, de l'Économie et de l'Autonomisation (désormais regroupés sous un seul Ministère des Finances, de la Planification et de l'Autonomisation Économique) sont responsables de l'allocation des plafonds financiers annuels, de l'approbation des plans et du transfert des ressources au secteur de la santé à intervalles réguliers.

Entre 2002 et 2007, le fonds de mise en commun a acheminé environ 234 millions de dollars destinés au secteur de la santé et a fourni à plusieurs reprises une aide budgétaire aux services du Ministère de la Santé et des Affaires Sociales ainsi que des subventions aux autorités locales. Le fonds a également contribué au financement des opérations quotidiennes dans le secteur de la santé et de plusieurs projets dans le cadre du budget de développement.

Entre 1999 et 2004, les dépenses publiques dans le domaine de la santé ont doublé et le secteur a été décentralisé. Le fonds de mise en commun a permis de redistribuer les ressources dans chaque district, fournissant ainsi davantage de fonds par personne. Parmi les améliorations, il convient de noter l'accroissement de la couverture des interventions clés en matière de survie des enfants, notamment la gestion intégrée des maladies chez

les enfants, les moustiquaires traitées à l'aide d'insecticides, l'apport de vitamines A pour lutter contre la cécité, la réhydratation par voie orale contre la diarrhée, la vaccination et l'allaitement exclusif³¹.

Aux dires des experts, les réformes ont fonctionné car elles sont fondées sur un investissement dans les systèmes de santé, au lieu de projets d'interventions spécifiques dans le domaine de la santé. Selon l'évaluation externe commune du secteur de la santé (*Joint External Evaluation of the Health Sector, 2007*), « le Health Basket Fund a joué un rôle particulièrement important pour appuyer la mise en œuvre significative de la décentralisation des responsabilités en matière de services de santé aux autorités locales ». Cette évaluation recommandait que le fonds de mise en commun et les subventions directes du Gouvernement de Tanzanie aux conseils pour l'opération des services de santé, calculés à partir d'une formule transparente d'allocation des ressources, restent une caractéristique du secteur tout au long de la mise en œuvre du Plan Stratégique pour le Secteur de la Santé suivant. En 2008, le Gouvernement de Tanzanie et les partenaires de développement ont par conséquent signé un nouveau protocole d'entente pour un fonds de mise en commun dans le secteur de la santé.

Actuellement, seule une poignée de pays demandent aux bailleurs de fonds des sommes destinées à leur budget général plutôt qu'à des projets spécifiques. Liz Mason, Directrice du Département Santé et Développement de l'Enfant et de l'Adolescent à l'OMS, a déclaré que 2 % seulement des sommes fournies par les bailleurs de fonds pour améliorer la santé des mères et des enfants sont transférées de cette manière, bien que le succès de la Tanzanie ait démontré que cette approche permettait aux autorités de s'assurer une source de financement beaucoup plus fiable³².

Pour en savoir plus, contactez l'ALAT, à alat_tz@yahoo.com

31 Les autres facteurs déterminants de la survie des enfants qui ne sont pas liés au système de santé n'ont pas changé entre 1999 et 2004, à l'exception d'une lente augmentation de l'incidence du VIH/sida.

32 D'après un article intitulé « Tanzania uses health funds well », publié le 21 avril 2008 sur le site [hc2d.co.uk](http://www.hc2d.co.uk) (<http://www.hc2d.co.uk/content.php?contentId=6442>), hc2d a pour but d'offrir un répertoire unique d'actualités sur les soins de santé et de commentaires provenant d'un large éventail de sources d'actualités.



3 La création de la Fédération des Autorités de Gouvernement Local du Sri Lanka

Étude préparée par Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) avec la collaboration de la Fédération des Autorités de Gouvernement Locaux du Sri Lanka, mai 2009

Une étude de cas sur l'élaboration efficace des programmes d'aide dans le secteur des gouvernements locaux

Cette étude de cas démontre que l'élaboration de programmes de développement encourageant la mise en place d'une association nationale de gouvernements locaux au Sri Lanka a abouti à l'amélioration de la coordination des interventions de gouvernance locale et a permis aux gouvernements locaux et à leurs collectivités d'avoir plus de poids et plus de responsabilités sur leur propre développement.

Problème et approche

En 2005, la Fédération Canadienne des Municipalités a lancé le Programme de Coopération Municipale (PCM) Canada/Sri Lanka, visant à aider à la reconstruction et à la réhabilitation des communes touchées par le tsunami de 2004. Le PCM, qui mettait l'accent, à l'origine, sur le renforcement de la prestation des services municipaux interrompus à la suite du tsunami, a également déterminé qu'il était nécessaire de soutenir les relations intergouvernementales, pour améliorer la coordination, la collaboration et la communication entre les gouvernements locaux, provinciaux et l'État participant à la reconstruction et pour garantir que l'aide des bailleurs de fonds serait bien ciblée et plus efficace. Avec trois associations de gouvernements locaux ?ouvrant dans la région visée par le projet, cela s'est avéré extrêmement difficile, d'autant plus qu'il n'existait pas de mécanisme formel leur permettant de communiquer entre elles. Reconnaisant la nécessité de renforcer l'harmonisation des activités au niveau local, le PCM a entamé un processus de consultation afin d'étudier comment ces trois associations pouvaient évoluer afin de regrouper ces forums individuels de discussion au sein d'une organisation unique dotée d'une stratégie collective pour le renforcement de la voix et de l'influence des gouvernements locaux à l'échelle nationale.

Analyse

Le PCM a constitué une plateforme pour rassembler le Chapitre National des Maires, l'Association des Présidents de Pradeshiya Sabha (PS, ou autorité locale rurale) du Sri Lanka et l'Association des Présidents de Conseils Urbains, dans le but d'échanger des informations et de cerner les sujets de préoccupation communs autour desquels ils pourraient établir une association nationale chargée de représenter les intérêts des gouvernements locaux et de participer au dialogue politique avec le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Ce processus a abouti à la création de la Fédération des Autorités de Gouvernement Local du Sri Lanka (FSLGA), qui a, pour la première fois dans l'histoire du pays, rassemblé les trois catégories de gouvernements locaux au sein d'une même organisation. « L'association des gouvernements locaux est une structure importante pour discuter des problèmes et des préoccupations que nous avons en commun, a déclaré Sampath Athukorola, Président du PS de Niyugama et membre de l'Association des Dirigeants Locaux du district de Galle. Elle nous aide à avoir accès à l'expérience et aux connaissances de nos homologues [...]. Le modèle du PCM a été un bon choix, car il ne se fonde pas sur ce que le PCM veut faire, mais sur les besoins de la collectivité. »

La création de l'association nationale a été complétée par le renforcement des groupes locaux, qui a contribué à établir une large base pour l'appropriation des plans et programmes de développement. Dans le district de Trincomalee, à l'est du pays, l'Association des Présidents de Gouvernements Locaux, soutenue par le PCM, a réussi à travailler malgré les frontières ethniques et linguistiques qui rendent la situation délicate dans la région. Dans cette région souvent prise au milieu de la guerre civile qui ravage le Sri Lanka depuis 26 ans, la population est constituée de communautés tamoules et cingalaises. Avec l'appui du PCM, les responsables locaux du district se sont fixé un objectif ambitieux : dépasser les limites traditionnelles des partis et élaborer des stratégies plus inclusives qui répondent aux besoins et aux priorités exprimés par la communauté. Les responsables locaux de cette région, détruite par le tsunami et toujours en train de réparer les dégâts laissés par le conflit, se sont mis d'accord sur le fait que, prendre position comme une seule entité au lieu de s'exprimer séparément, améliorerait la transparence et la responsabilité du processus de prise de décisions, ce qui leur donnerait davantage de légitimité et d'influence dans leurs relations avec les responsables politiques au niveau national. Ce rassemblement était

particulièrement intéressant pour les autorités locales de plus petites tailles, plus rurales, disposant de moins de pouvoir et de ressources.

« Nous remettons en cause l'idée selon laquelle, lorsqu'un Président disait quelque chose, il s'agissait de la position d'un parti, alors que cela ne devrait normalement pas l'être, déclare Adam Bawa Thawfeek, Vice-Secrétaire de l'association et Président du PS de Kuchchveli. Avec l'association, il s'agit de notre point de vue commun. Désormais, lorsque nous traitons avec d'autres niveaux de gouvernement, ils ne peuvent plus rejeter nos idées sous prétexte qu'il s'agit d'une question de parti. » Le Vice-Président de l'association et Président du PS de Padavi-Sripura, M. G. Thilakarathne, confirme : « Nous voulons dire au public que ce n'est pas une question de langue ou de religion : au final, il s'agit de ce que nous voulons pour soutenir nos communautés. En tant qu'association, nous pouvons nous faire entendre davantage. » L'association est intervenue auprès du Conseil de Développement des Districts et y a même obtenu des sièges, après avoir essayé pendant des années de convaincre le Conseil de reconnaître l'importance des gouvernements locaux dans la planification et la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement.

Résultats et leçons apprises

La FSLGA est probablement le seul forum véritablement national au Sri Lanka qui a rassemblé les voix des gouvernements locaux. Par le passé, la participation des régions de l'est (ou du nord) dans les associations était très faible, surtout en raison de la barrière de la langue (les deux principales langues sont le cingalais et le tamoul, le cingalais étant la langue la plus largement parlée dans le pays). Grâce à ses structures de gouvernance inclusives, la FSLGA compte des membres dans toutes les provinces du pays, y compris dans le nord. Le Ministère en charge des Gouvernements Locaux et des Conseils Provinciaux demande maintenant l'aide de la FSLGA pour choisir des représentants devant siéger aux comités nationaux constitués en vue des réformes des politiques en matière de gouvernance locale, et la FSLGA est la seule association participant aux réunions mensuelles de coordination au Ministère des Affaires des Gouvernements Locaux et des Conseils Provinciaux.

La FSLGA occupe également une place centrale pour la coordination de l'aide dans le secteur des gouvernements locaux au Sri Lanka. Elle sert de pivot diffuseur de savoir-faire sur les questions liées à la gouvernance locale dans le

pays, possédant et distribuant une large gamme d'outils d'information et de connaissances. Depuis sa création en 2007, plusieurs organisations ont proposé à la FSLGA d'établir des partenariats pour le renforcement de la gouvernance locale au Sri Lanka :

- Le Forum des Gouvernements Locaux du Commonwealth et ONU-Habitat ont proposé à la FSLGA d'organiser des ateliers et des visites d'études destinés aux autorités locales, reconnaissant que l'association est le meilleur réseau pour entrer en contact avec les autorités locales dans tout le pays.
- LirmAsia, une organisation régionale soutenant la mise en place de centres régionaux de formation sur la gestion des déchets solides et l'élaboration d'un cursus de formation pour les travailleurs du domaine de la gestion des déchets solides, a reconnu la FSLGA comme unité de coordination des gouvernements locaux au Sri Lanka. La FSLGA contribuera à repérer les innovations des gouvernements locaux en matière de gestion des déchets solides au Sri Lanka et favorisera le partage de connaissances à l'échelle nationale sur cette initiative.
- La FSLGA fournit des informations et le soutien de son réseau à un groupe de professionnelles bénévoles qui a pour but d'accroître la représentation des femmes au sein des gouvernements locaux en 2010.
- VNG (l'Association des Municipalités des Pays-Bas) a établi un partenariat avec la FSLGA pour mettre en place une plateforme nationale de jeunes conseillers municipaux, lancée en mai 2009, pour laquelle la FSLGA assure la tenue à jour d'une base de données.

Comme en attestent les exemples ci-dessus, la FSLGA est devenue un acteur clé dans la réforme et le renforcement du secteur des gouvernements locaux au Sri Lanka. Elle jouera probablement un rôle déterminant pour garantir que la prestation de services aux gouvernements locaux et l'amélioration de la gouvernance sont inscrits à l'agenda des gouvernements provinciaux et central et de l'aide internationale destinée au pays.

Pour en savoir plus sur les programmes de d'après-tsunami au Sri Lanka (2005-2009), contactez la FCM, à international@fcm.ca

Pour en savoir plus sur la Fédération des Autorités de Gouvernement Local du Sri Lanka, contactez : fslga.srilanka@gmail.com

4 La participation de l'Association des Gouvernements Locaux de Zambie (LGAZ) à la programmation du 10^e Fonds Européen de Développement (FED)

Étude préparée par la Plateforme ACP, septembre 2007

Cette étude de cas illustre le rôle important qu'une association nationale de gouvernements locaux peut jouer pour assurer l'intégration des priorités de développement au niveau local dans l'élaboration des programmes nationaux de développement et leur alignement sur ces programmes. Elle met également en évidence le rôle essentiel de soutien et de coordination que jouent les réseaux régionaux de gouvernements locaux pour garantir l'accès des gouvernements locaux aux financements et aux opportunités de développement.

Contexte

L'Accord de Cotonou, signé entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union Européenne en 2005, définit un cadre pour la coopération internationale entre les parties. Le Fonds Européen de Développement (FED) est l'instrument financier de la coopération entre les pays ACP et l'UE dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Chaque FED couvre une période de cinq ou six années. Le 10^e FED est en cours de préparation jusqu'à la fin de l'année 2007 et couvrira la période 2008-2013. Le processus de préparation a commencé par la phase de programmation, courant 2006 et début 2007, qui a consisté à définir les stratégies et les programmes de coopération ACP-UE dans chaque pays ACP. La phase de programmation est suivie des phases de formulation, de mise en application et d'évaluation.

Le texte révisé de l'Accord de Cotonou reconnaît clairement les gouvernements locaux comme des acteurs clés du développement qui devraient participer à tous les aspects de la coopération en matière de développement, à savoir la

programmation, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et politiques de coopération entre les pays ACP et l'UE.

Problème

La Plateforme des Collectivités Locales des Pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACPLGP) est une organisation parapluie établie en 2001 par les maires et les représentants des associations de gouvernements locaux existantes de l'ensemble des pays ACP. Elle a pour mission de promouvoir le rôle des gouvernements locaux des pays ACP dans les stratégies et programmes de coopération pris en charge par l'Accord de Cotonou. La Plateforme joue trois rôles importants pour ses membres : représentation et défense des intérêts, services d'information et de mise en réseau et soutien technique. Le bulletin d'information trimestriel de la Plateforme tient les gouvernements locaux des pays ACP informés de l'évolution de l'exercice de programmation du 10^e FED et de toutes les autres opportunités de participation dans le cadre des autres instruments de l'Union européenne.

Dans les premiers mois de l'année 2006, au début de l'exercice de programmation du 10^e FED, la Plateforme des Collectivités Locales des Pays ACP (ACPLGP) a conseillé aux gouvernements locaux des pays ACP d'établir des contacts avec l'Ordonnateur National et la Délégation de la Commission Européenne de leur pays afin de participer au dialogue se déroulant dans chaque pays ACP, au sujet des stratégies et programmes de coopération ACP-UE dans le cadre du 10^e FED pour la période 2008-2013.

À la suite de cette instruction de la Plateforme, l'Association des Gouvernements Locaux de Zambie (LGAZ) a envoyé une première lettre à l'Ordonnateur National, l'informant de son désir de participer au processus de programmation. La LGAZ a reçu une réponse négative expliquant que, malgré la reconnaissance des gouvernements locaux comme des acteurs importants du développement, il n'existait aucune disposition à leur intention dans le FED.

La LGAZ a informé la Plateforme ACPLGP de ces événements. Dans le cadre de son rôle de soutien, la Plateforme a contacté la Commission Européenne (DG Développement et EuropeAid) et le Secrétariat ACP et exprimé son désaccord avec le fait que, bien que les gouvernements locaux soient encouragés à participer au processus de coopération, ils étaient en pratique exclus de

ce processus. La Plateforme a ensuite demandé aux parties officielles de faire part aux Ordonnateurs Nationaux et aux Délégations de la Commission Européenne de leurs instructions quant aux nouvelles dispositions pour les gouvernements locaux et d'envoyer un signal politique fort à ces derniers pour faire évoluer la situation.

Le cas de la Zambie est rapidement devenu « le cas ACPLGP » et a servi d'exemple pour encourager les autres associations nationales de gouvernements locaux à entreprendre des initiatives similaires. Tandis que la Plateforme traitait avec le siège des institutions de coopération ACP-UE, la LGAZ a envoyé une lettre formelle à la Délégation de la Commission Européenne.

Les efforts de la Plateforme et de la LGAZ ont porté leurs fruits quelques semaines plus tard, lorsque la LGAZ a été officiellement invitée par la Délégation de la Commission Européenne à une première réunion avec les représentants de haut niveau de l'Ordonnateur National et de la Délégation. Plusieurs points ont été convenus au cours de la réunion, dont les plus importants étaient les suivants : 1) la LGAZ participera à toutes les futures réunions de programmation du 10^e FED ; 2) la possibilité d'élargir le soutien du FED aux gouvernements locaux dans les domaines prioritaires relatifs à l'infrastructure de district et dans les secteurs non prioritaires (agriculture et sécurité alimentaire) sera examinée ; 3) la possibilité d'apporter un financement à certains gouvernements locaux urbains à l'égard de la planification adéquate et de l'amélioration des infrastructures routières sera également examinée ; 4) la Commission Européenne favorisera la bonne gouvernance et, en particulier, la décentralisation ; et, enfin, 5) les deux parties sont convenus de soutenir le lobbying de la LGAZ en vue d'obtenir une augmentation de l'allocation des ressources budgétaires aux fonds destinés aux gouvernements locaux provenant de l'aide budgétaire directe de l'UE.

Résultats et leçons apprises

La LGAZ participe maintenant à part entière à toutes les réunions liées à l'exercice du 10^e FED. Ses commentaires sur le Document Stratégique par Pays ont été pris en compte dans l'élaboration de la version finale du document, et des dispositions ont été prises pour les

priorités des gouvernements locaux qui sont alignées sur la stratégie. Récemment, la LGAZ a été invitée à une autre réunion avec la Délégation afin de discuter des domaines spécifiques possibles dans lesquelles elle pourrait bénéficier d'une assistance dans le processus de mise en œuvre de la décentralisation.

Le cas de la LGAZ a servi d'encouragement pour les autres associations nationales de gouvernements locaux des pays ACP, qui ont contacté la Plateforme afin de recevoir le même type de soutien. Certains ont déjà entamé le processus et progressent vers des résultats similaires. Pour les associations nationales de gouvernements locaux qui souhaitent participer au processus de coopération ACP-UE, il n'est jamais trop tard pour prendre contact avec leur Ordonnateur National ou leur Délégation respectif³³.

Pour en savoir plus, contactez la Plateforme ACPLGP, à www.acplgp.net ou platform@acplgp.net

33 Des renseignements utiles par pays sont disponibles à l'adresse : http://www.acp-programming.eu/wcm/index.php?option=com_content&task=section&id=24&Itemid=177

5 Coordination et complémentarités : L'Espagne utilise des outils et des programmes clés pour renforcer l'efficacité de l'aide

Préparé par la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP), septembre 2009

Le principe d'harmonisation décrit dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) souligne que, pour améliorer la cohérence et, ainsi, l'efficacité des politiques de développement, il est nécessaire que les acteurs impliqués travaillent de façon plus coordonnée. Un tel processus de coordination concerne aussi bien les acteurs des pays donateurs que les acteurs des pays partenaires. Il requiert en outre un partage des informations et des connaissances afin d'obtenir une véritable complémentarité et éviter la répétition inutile des tâches.

Consciente que la pluralité des acteurs de la coopération (une caractéristique particulière de l'assistance publique au développement –APD– espagnole) requiert un véritable effort commun, la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP) maintient un accord avec le ministère espagnol des Affaires Étrangères et de la Coopération (MAEC, selon l'acronyme espagnol). L'objectif de cet accord est i) de renforcer les structures de coopération des autorités locales, ii) d'améliorer les mécanismes de partage de l'information et iii) de développer des programmes en commun avec les administrations publiques espagnoles impliquées dans la coopération au développement –comme, par exemple, le nouveau programme *Municipia*– pour atteindre des résultats pratiques en termes de coordination, appropriation et alignement. Depuis le recueil de données de l'APD locale (un élément clé dans la coordination), la coopération à divers niveaux et, pour finir, la coordination des politiques et l'action sur le terrain sont possibles.

Contexte

La coopération au développement des autorités locales espagnoles est un phénomène caractérisé par son remarquable dynamisme, dû non seulement au volume des

fonds qui lui sont consacrés, mais également au nombre élevé d'interventions (principalement appuyées par les budgets locaux). Dans les années 1980, la coopération décentralisée publique locale a vu le jour grâce à la création de liens de solidarité stables entre les organes municipaux et locaux espagnols (*Ayuntamientos* et *Diputaciones*) et les municipalités du Sud (parfois via le jumelage). Dans les années 1990, la coopération décentralisée s'est développée grâce à la coopération avec la société civile, représentée par les ONG. C'est à ce moment qu'un nombre important d'autorités locales ont répondu à la demande des ONG d'allouer 0,7% de leur propre budget aux actions de coopération.

La coopération au développement espagnole dispose donc d'une grande expérience en matière de renforcement des capacités des gouvernements locaux du Sud ; les autorités locales ont mis au point de nombreux programmes dans lesquels elles partagent leur expérience et leurs connaissances spécifiques acquises au cours 30 dernières années par leurs actions de promotion de l'autonomie locale. En Amérique Latine en particulier, il existe une influence très positive de la coopération locale sur les processus de décentralisation, ainsi que sur le renforcement des administrations locales et le soutien apporté aux pouvoirs et responsabilités relevant de l'échelle locale. C'est d'ailleurs là un des objectifs de coopération que s'est fixé la FEMP : promouvoir l'implication des gouvernements locaux.

En tant que représentante des autorités locales espagnoles, la FEMP a très vite commencé à recevoir des demandes de municipalités impliquées dans la coopération au développement et, dès 1989, la Fédération a tenu sa première réunion sur le thème de la coopération au développement local. Pendant les années 1990, la FEMP a renforcé son travail pour devenir un espace de débat et de représentation de la solidarité locale. En 1999, elle a créé la Commission sur la Coopération au Développement (composée de 25 autorités locales). Parmi les objectifs de cette Commission, on peut souligner la promotion de la coordination de l'information, l'élaboration d'analyses et d'études dans les domaines principaux de l'aide locale et l'encouragement de l'harmonisation afin d'atteindre une aide plus efficace. Au cours de la même décennie et dans le cadre de différents accords passés avec l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID³⁴ en espagnol), la FEMP

34 L'AECID est l'organisme de gestion de la politique de coopération internationale espagnole et est rattaché au ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération par le biais du secrétaire d'Etat à la Coopération Internationale (SECI en espagnol).

a mis au point des systèmes de recueil de données qui lui ont permis de rassembler des informations sur l'APD locale et d'analyser les domaines de la solidarité locale. Cette tendance de travail a été renforcée à partir de 2005 avec la signature d'un accord spécifique entre le MAEC et la FEMP « en faveur du renforcement des structures pour la coopération des autorités locales et des mécanismes d'information mutuelle ».

A la même époque, en raison du nombre élevé d'initiatives de coopération développées pour renforcer les administrations locales, il est devenu indispensable de mettre au point des formules innovantes pour améliorer l'efficacité de l'aide à l'échelle de l'Etat espagnol, dans la ligne des principes d'efficacité de l'aide. C'est pourquoi, dans le but de promouvoir, coordonner et faciliter les efforts de la coopération espagnole dans ce domaine, le gouvernement central espagnol et les autorités locales ont convenu, en 2007, de lancer le programme *Municipia*. LAECID, le ministère de l'Administration Publique (MAP, en espagnol), la FEMP et la Confédération des fonds pour la coopération et la solidarité (CONFOCOS, en espagnol)³⁵ font partie de ce programme.

Selon la déclaration constitutive du programme, « *Municipia* est une initiative visant à coordonner les efforts des différents acteurs de la coopération espagnole afin d'encourager et de renforcer le monde local et les processus municipaux dans chaque pays menant des actions de coopération ». Ce programme a pour objectif de créer un espace pour les actions partagées qui permette aux acteurs publics (centraux et décentralisés) de la coopération espagnole d'établir un projet de coopération municipale dans les pays en développement.

L'accord portant sur le recueil de données et l'initiative *Municipia* sont la démonstration d'importantes étapes en direction de l'alignement sur les principes de la *Déclaration de Paris* : réaliser une véritable coordination, un meilleur partage des informations, un meilleur échange de connaissances entre administrations locales publiques et un lien renforcé entre ces efforts et la coopération à l'échelle étatique.

Approche

i) Résultats du recueil des données

Grâce à l'accord passé avec le MAEC, la FEMP recueille

³⁵ La CONFOCOS est l'entité qui rassemble une partie des fonds locaux pour la coopération, qui réunissent eux-mêmes les municipalités et autres entités avec pour but de créer un fond de contribution économique au développement des pays en développement.

chaque année les informations concernant l'APD des autorités locales. Parmi les résultats obtenus, on peut souligner les points suivants :

- *Données de l'APD locale* : La coopération locale est très bien illustrée dans les documents de planification et d'évaluation de la coopération espagnole et dans les informations envoyées à la Commission de Coopération au Développement. Selon les données les plus récentes, l'APD des autorités locales espagnoles a atteint, en 2008, le montant de 148 millions d'Euros.
- *Etude sur la coopération locale* : Les rapports préparés par la FEMP et qui analysent les données tirées des informations recueillies fournissent une description des principales caractéristiques de la coopération au développement parmi les gouvernements locaux (secteurs cibles, pays partenaires, modalités de gestion,...). D'après les informations de 2007, 19% des fonds étaient dédiés aux interventions dans le domaine de l'éducation, 16% aux secteurs de la santé et de la santé reproductive, 15% au gouvernement et à la société civile et 7% à l'eau et à l'assainissement. Du point de vue géographique, 58% de l'aide sont concentrés en Amérique Latine. Suivent l'Afrique Subsaharienne (15%) et le Maghreb, le Proche et Moyen-Orient (11%). Les cinq principaux pays récepteurs sont, dans l'ordre, le Pérou, le Nicaragua, l'Equateur, la Bolivie et le Salvador.
- *Plateforme en ligne* : A partir des informations recueillies, la FEMP a développé une application en ligne visant à créer un espace favorable à la coordination de l'aide locale. Sur cette plateforme, qui sera lancée à l'automne 2009, on pourra trouver des informations sur plus de 15000 contributions effectuées par des autorités locales espagnoles en faveur de projets de coopération (informations datant de 2005-2008). La plateforme fonctionne donc comme un catalogue organisé de projets et permet aux administrations publiques locales de se contacter pour échanger des informations, compléter des activités et mettre au point des initiatives d'intérêt mutuel. La plateforme offre une grande visibilité à l'APD locale et fait office de référence informative pour l'ensemble des acteurs de la coopération.
- *Réseau* : Comme résultat transversal, le partage d'informations permet l'échange de connaissances et d'initiatives de coopération et il facilite également le développement de stratégies d'action commune et d'activités complémentaires.

ii) Le programme *Municipia* en relation aux principes de la Déclaration de Paris

Les principales directives concernant les projets *Municipia*

sont directement liées aux principes de la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'aide et, en particulier, aux principes d'appropriation et d'alignement. Le programme soutient des projets visant à renforcer les processus de décentralisation dont l'objectif est aussi de renforcer les capacités des administrations publiques locales pour améliorer les services locaux de base. La méthodologie utilisée est directement liée aux principes de responsabilité mutuelle et de gestion axée sur les résultats. C'est pourquoi, parmi les étapes atteintes jusqu'ici, il convient de souligner en particulier les suivantes :

- *Débat et coordination dans le pays donateur.* Plusieurs réunions se sont tenues afin de rassembler les expériences et définir les priorités communes entre les autorités locales et le gouvernement central sur le sujet de la coopération internationale.
- *Travail de diagnostic et planification sur le terrain avec les partenaires locaux.* Des réunions régionales et/ou nationales ont eu lieu avec la participation des acteurs concernés, des partenaires locaux et de l'agence de coopération espagnole, sur le thème des méthodes de travail. Ces réunions visent à établir un dialogue fluide entre les administrations publiques espagnoles et les administrations locales afin de centrer correctement l'aide destinée au renforcement institutionnel des gouvernements locaux. Les critères d'alignement et d'appropriation articulent ce travail de diagnostic et de planification.
- *Développement des projets dans le cadre d'une stratégie d'action commune.* Une fois que les partenaires locaux ont défini et convenu de la stratégie d'action des projets, ils vont mener la mise en application des interventions financées.

Le programme se centre en particulier sur la sphère locale mais permet en même temps d'atteindre une portée de double niveau (qui peut être encore étendue): i) il favorise le développement d'une stratégie commune aux administrations publiques espagnoles actives dans ce domaine ; ii) il met en place un échange politique avec les pays partenaires, ce qui devrait canaliser l'aide destinée à la gouvernance locale.

Niveaux de coordination et d'harmonisation

Le recueil de données et le programme *Municipia* démontrent que la coordination des informations est un processus indispensable pour établir une coordination plus large. C'est pourquoi il est nécessaire de faire la distinction entre les différentes étapes de la coordination :

- *Coordination de l'information*, en tant qu'outil de base pour définir l'orientation de l'aide, éviter les répétitions et adopter d'éventuels accords pour une action commune.

- *Coordination des outils via l'harmonisation des critères*, en tant que mécanisme aidant à optimiser les procédures de concession et de gestion de l'aide, ainsi que les projets de suivi et les actions.
- *Coordination des politiques*, en tant qu'espace de débat et de définition des stratégies en faveur des complémentarités des interventions.
- *Coordination de l'action*, en tant que méthode de travail visant à encourager une collaboration efficace sur le terrain entre les acteurs de la coopération au développement ainsi qu'un renforcement mutuel de leurs rôles spécifiques.

Conclusion

La coordination peut être comprise comme un processus complexe permettant de rendre possibles l'harmonisation en termes de conception des programmes, et, de ce fait, l'efficacité de l'aide. Le programme *Municipia* démontre la possibilité d'établir une meilleure coordination politique des initiatives de coopération espagnoles destinées au secteur des gouvernements locaux.

Parmi les leçons apprises des résultats des outils de recueil des données et du programme, les points suivants peuvent être soulignés :

- Les processus de coordination, lorsqu'ils visent à atteindre des résultats pratiques et comparables, sont complexes et requièrent les prévisions des ressources adéquates.
- Le respect de la singularité de chaque acteur et du rôle spécifique qu'il peut jouer est un facteur clé dans les processus de coordination afin de favoriser l'enrichissement de l'action collective.
- En aucun cas l'harmonisation des interventions ne doit mener à une homogénéisation des méthodes ni à une uniformisation des contenus. Il est indispensable de sauvegarder la pluralité des acteurs.
- Il faut fournir aux acteurs les outils adéquats pour démontrer les bénéfices du travail commun.

Il est encore prématuré d'évaluer les résultats du programme *Municipia* dans le domaine, mais on peut constater une amélioration notable dans les réseaux de communication et les processus de dialogues des différents acteurs.

Pour plus d'informations, vous pouvez contacter internacional@femp.es



6 Harmonisation des efforts pour élargir l'assiette des impôts locaux et améliorer la prestation des services municipaux au Ghana

Étude préparée par VNG International, l'Agence pour la Coopération Internationale de l'Association des Municipalités des Pays-Bas (VNG), septembre 2009

Quatre assemblées de district au Ghana entretiennent depuis longtemps des relations avec quatre gouvernements locaux des Pays-Bas. Depuis 2005, toutes se sont fixé le même objectif : mettre en œuvre un système de base de données de district (DDS) permettant aux districts d'établir des mécanismes de perception des redevances et des recettes pour les services d'élimination des déchets assurée par les districts. La cartographie et la dénomination des rues et la sensibilisation du public sont des étapes essentielles avant qu'un système de perception des redevances puisse fonctionner efficacement. C'est à cette fin qu'ont été mis en œuvre les efforts d'harmonisation de GTZ, des gouvernements locaux impliqués et de VNG International.

Problème et approche

Le ramassage des déchets est l'un des principaux problèmes et devoirs des assemblées de district au Ghana. Une part importante des budgets est consacrée à l'élimination des déchets. Malgré les nombreux projets financés par des bailleurs de fonds au cours des années, le ramassage des déchets est toujours une lutte pour les districts. Les témoins silencieux du résultat des interventions des bailleurs de fonds sont visibles dans les installations des services de gestion des déchets des districts : des camions rouillés, sans pneus, à l'abandon, sans moteurs ou autres pièces essentielles. Pour les districts, la situation est très claire : l'équipement n'est pas la principale préoccupation, le véritable problème est d'obtenir le budget pour rendre le système de ramassage des déchets opérationnel, jour après jour. Un revenu stable est nécessaire pour faire fonctionner le système de façon viable à long terme.

C'est pourquoi les districts participants et l'association des gouvernements locaux du Ghana, la NALAG, ont décidé, en 2004, de travailler à la mise en place d'un système de perception de redevances pour le ramassage des ordures. Le paiement du ramassage des déchets est un système viable en soi lorsqu'il est correctement géré. Les gouvernements locaux des Pays-Bas partenaires ont pris part au processus de prise de décision en accordant la priorité à ce problème dans leur coopération décentralisée avec le Ghana.

Dans le cadre du programme de développement des capacités LOGO South de VNG International, le projet relatif à la mise en place d'un système de perception de redevances pour le ramassage des ordures a commencé en 2005 et se poursuivra jusqu'en 2011. L'objectif général du programme LOGO South est le renforcement des gouvernements locaux des pays en développement et de leurs institutions d'exécution, qui incluent les associations de gouvernements locaux et les instituts de formation pour les gouvernements locaux, mais également les ministères nationaux en charge des gouvernements locaux et les syndicats des employés des gouvernements locaux. L'approche de renforcement des capacités distingue trois niveaux : le niveau individuel, le niveau institutionnel et le niveau dit « du système ». Le premier niveau s'adresse aux fonctionnaires et aux élus des gouvernements locaux. Le niveau institutionnel vise un département spécifique d'un gouvernement local ou un conseil municipal entier. Le niveau du système comprend tous les gouvernements locaux, mais également les associations de gouvernements locaux, un ministère en charge des gouvernements locaux, des instituts de formation pour les gouvernements locaux, etc.

Il est évident qu'un système de perception des redevances ne fonctionnera pas sans une préparation adéquate. Des plans de gestion des déchets doivent être mis en place dans les assemblées de district. Des renseignements doivent être disponibles sur les endroits où vit la population et sur la quantité de déchets à prévoir, une carte des quartiers à desservir doit être élaborée et, enfin et surtout, le public doit être sensibilisé à la question du paiement de redevances pour le ramassage des déchets. Quatre districts du Ghana participent à ce processus : l'Assemblée Municipale de Kumasi, l'Assemblée de District de Komenda-Edina-Eguafo-Abrem, l'Assemblée de District de Kadjebi et l'Assemblée de District de Twifo Hemang Lower Denkyira. Ils sont jumelés, depuis de nombreuses années déjà, avec les gouvernements locaux néerlandais d'Almere, Gouda, Kaag en Braassem et Wormerland, respectivement, et reçoivent l'appui financier de VNG International.

Dans la mise en œuvre du système de perception des redevances, l'installation d'un système de base de données par district est essentielle pour garantir un bon recouvrement. L'organisation de développement allemande GTZ soutient un projet visant à installer le système de base de données dans tout le Ghana. En étroite collaboration avec la NALAG, VNG International et les quatre districts participants, le système de base de données par district est en cours d'installation à un stade plus avancé que prévu. Des échanges et des discussions ont eu lieu régulièrement entre les quatre districts participants, la NALAG et les représentants au niveau national sur les mécanismes de prestation des services et de perception des recettes par district. Cette coopération entre les bailleurs de fonds et les districts participants, y compris l'association des gouvernements locaux NALAG, s'est avérée fructueuse.

Analyse

L'harmonisation de l'aide apportée par GTZ à la mise en place du système de base de données par district et du programme de renforcement des capacités pour l'établissement d'un système de perception des redevances a été effectuée en rassemblant les deux échéanciers. D'une part, le système de base de données par district pouvait ainsi tirer profit du programme de renforcement des capacités parce que le système était mis en pratique immédiatement ; d'autre part, le programme de renforcement des capacités pouvait tirer parti du système de base de données par district parce que des informations structurées devenaient alors disponibles. Même si l'harmonisation des efforts des bailleurs de fonds s'est très bien passée, d'autres étapes restent à parcourir avant que le système de perception des redevances puisse être opérationnel. Comme il a été mentionné précédemment, un plan de gestion des déchets est nécessaire avant toute chose. Trois des assemblées participantes ont déjà des plans de gestion des déchets, mais les systèmes de perception des redevances ne fonctionnent pas. La difficulté consiste à assurer la viabilité de la gestion des déchets en introduisant un système de perception des redevances dans les districts afin de maintenir le service de ramassage des ordures. Le processus a pris un bon départ en concevant les bases du système de base de données par district et en sensibilisant le grand public à la nécessité de payer les services reçus. Des formations de sensibilisation ont eu lieu à l'intention des responsables politiques et du personnel local des quatre districts, mais il est nécessaire de poursuivre les campagnes de

sensibilisation pour toucher un éventail de parties prenantes plus large, notamment les membres des conseils urbains et municipaux, les comités d'unités, les chefs et leaders d'opinion, les femmes travaillant sur les marchés et les autres intervenants concernés. Ces formations de sensibilisation mettront l'accent sur la mise en œuvre du système de base de données par district dans les années à venir.

À mesure que le travail progresse, il apparaît clairement qu'il reste beaucoup d'obstacles à surmonter, étant donné qu'il s'agit d'un nouveau système au Ghana, ce qui rend nécessaire de dispenser une formation supplémentaire aux municipalités sur les détails du système. Mais, surtout, la mise en place d'un système de perception des redevances requiert du courage politique, et c'est un point auquel il convient de prêter attention également.

Résultats et leçons apprises

Trois des assemblées participantes ont déjà mis en place des plans de gestion des déchets. Les procédures, les vérifications et les bilans ainsi que les descriptions de poste sont prêts à l'échelle locale pour permettre le fonctionnement efficace du système de gestion des déchets et de perception des redevances. Les assemblées publient maintenant des arrêtés pour dissuader les habitants de refuser de payer les redevances. La cartographie et, par conséquent, l'attribution d'un nom aux rues sont en cours. La campagne de sensibilisation est toujours en cours, mais la perception des redevances n'est toujours pas mise en place. Les districts ont besoin de plus de temps pour atteindre les résultats souhaités, et ce n'est pas le temps qui manque puisque le programme ne prendra fin qu'en 2011. D'autre part, la NALAG a désormais acquis davantage de connaissances sur les pratiques de gestion des déchets, sur la perception des redevances et sur les mécanismes fiscaux, et elle partage déjà ces connaissances avec d'autres districts. Il est prévu que les résultats et les leçons apprises soient diffusés à toutes les assemblées de district du Ghana, et c'est la NALAG qui se chargera de cette tâche.

Pour en savoir plus, contactez VNG International, à vng-international@vng.nl

7 Alignement des stratégies de création de logements en Afrique du Sud

Étude préparée par VNG International, l'agence de coopération internationale de l'Association des Municipalités des Pays-Bas (VNG), septembre 2009

Cette étude de cas illustre comment le programme LOGO South de VNG International a servi à aligner l'élaboration des programmes de développement au niveau local en matière de logement sur les stratégies nationales de création de logements en Afrique du Sud.

Dans le cadre de la stratégie de création de logements du gouvernement sud-africain, les logements sociaux étaient l'un des domaines à examiner attentivement. Le logement social est un concept nouveau dans le contexte sud-africain, mais qui a fait ses preuves depuis longtemps aux Pays-Bas. Il s'agit d'une forme de logements locatifs dans laquelle le propriétaire des immeubles est une organisation à but non lucratif. Dans le cadre du programme LOGO South de VNG, huit jumelages de villes sont réalisés autour de la question des logements sociaux ; ces projets, qui ont démarré en 2005-2006, prendront fin en 2011. En guise de première étape, les projets ont pour but d'élaborer une ébauche de stratégies et de politiques en matière de logement social. Un soutien est également accordé aux organismes de logement social qui jouent un rôle fondamental dans la stratégie de logement social en Afrique du Sud. Depuis le début des projets, une nouvelle législation a été rédigée et adoptée, des mesures locales en matière de logement ont été prises par les conseils locaux, et leur mise en pratique sera effectuée dans les prochaines années.

Problème

La construction de logements en Afrique du Sud souffre d'un retard considérable qui ne cesse de s'accroître. Au cours des dix prochaines années, le gouvernement national entend construire des millions de maisons dans les villes et les métropoles. La politique de logement social est l'une des diverses stratégies en cours d'élaboration. Le but est

que 10 % du marché du logement soit couvert par le logement social. Bien que la propriété immobilière soit fréquente et souhaitée par ceux qui ne sont pas encore propriétaires d'une maison, le besoin de maisons à louer à un prix abordable se fait sentir. Les organismes de logement social louent des maisons et s'occupent de leur entretien sans but lucratif. Dans les régions urbanisées, en particulier, il est nécessaire que les habitations locatives soient occupées pendant plusieurs années par les locataires. La location des logements agit comme un outil d'amélioration des zones locales et de régénération des centres-villes. Le stock de logements est principalement constitué d'appartements rénovés ou réalisé grâce à des aménagements intercalaires.

Le concept de la location ou du logement social est une grande nouveauté en Afrique du Sud. La location n'est pas fréquente, et les expériences en matière de logement social se sont, pour la plupart, soldées par un échec. La population est très peu disposée à payer un loyer. Dans ce contexte difficile, huit gouvernements locaux d'Afrique du Sud ont collaboré avec leurs gouvernements locaux partenaires aux Pays-Bas pour faire fonctionner ce concept en pratique. Au niveau national, l'Association des Gouvernements Locaux d'Afrique du Sud (SALGA) travaille avec VNG International, l'agence de coopération internationale de l'Association des Municipalités des Pays-Bas (VNG).

Une sorte de boîte à outils pratiques sur la politique de logement social a été mise au point par SALGA avec l'aide de VNG International. La première version a été présentée en 2005 et en 2007 une deuxième était déjà nécessaire en raison des changements importants survenus dans le contexte politique. La boîte à outils explique de façon très concrète aux gouvernements locaux d'Afrique du Sud comment mettre en place une politique de logement social au niveau local, comment effectuer une analyse des besoins et comment identifier les parties intéressées. Le logement n'est pas un problème en soi, mais l'aménagement de l'espace, l'élaboration de plans structurels et les liens avec le développement économique local doivent être pris en considération.

Approche

Les huit gouvernements locaux participants d'Afrique du Sud et des Pays-Bas ont eu recours au programme de renforcement des capacités LOGO South. Ce programme a pour objectif de renforcer non seulement les

gouvernements locaux, mais également ce que l'on appelle « le secteur des gouvernements locaux », qui comprend les associations de gouvernements locaux (SALGA), ainsi que les ministères nationaux concernés (le Ministère National des Établissements Humains) et les autres institutions (les organismes de logement social au niveau local et l'organe national appelé Institution de logement social). Dans le programme LOGO South, le renforcement des capacités est traité à trois niveaux (niveau individuel, niveau institutionnel et niveau dit « du système ») en détectant un problème majeur qui déterminera le cadre de la coopération directe entre plusieurs villes. Dans le cas de l'Afrique du Sud, ce problème est le logement social ou locatif. La décision de choisir ce sujet a été prise de façon participative en 2004 par tous les gouvernements locaux participants d'Afrique du Sud et des Pays-Bas, ainsi que par les organisations nationales telles que SALGA. Au cours de la mise en œuvre, cette orientation thématique permet des échanges d'expériences entre les intervenants et la diffusion des résultats auprès d'autres organisations. Des réunions des gouvernements locaux sud-africains sont prévues plusieurs fois par an, et il en va de même aux Pays-Bas. Les difficultés communes sont traitées au niveau national, par exemple la question de savoir comment mettre en place un organisme de logement sous forme de société publique à responsabilité limitée, appelée « entité municipale » en Afrique du Sud. Une importante difficulté a découlé du manque de compétences ressenti au niveau local. En 2009, SALGA a élaboré un document d'orientation plaidant pour un plus grand transfert de compétences aux gouvernements locaux en matière de politique de logement.

Les huit projets portant sur la construction de logements sociaux en Afrique du Sud s'intègrent tous dans la stratégie nationale sud-africaine pour essayer de surmonter l'énorme retard en matière de logements. À l'échelle locale, les expériences ont commencé par la mise en application de la politique nationale. La boîte à outils pour le logement social a joué un rôle important pour répondre au problème et guider les gouvernements locaux dans l'élaboration des politiques. LOGO South a permis la contribution de plus de 50 experts des Pays-Bas au renforcement des capacités de leurs collègues des villes sud-africaines. Des échanges ont eu lieu entre les gouvernements locaux participants des deux pays pour rendre plus efficace la contribution au renforcement des capacités. Le cadre juridique et législatif national était jugé incomplet par les gouvernements locaux d'Afrique du Sud et par l'association nationale SALGA.

Un exemple concret

Le document d'orientation produit par SALGA s'appuyait sur les expériences des gouvernements locaux sur le terrain. L'exemple décrit ci-après, tiré de l'un des huit projets de gouvernements locaux, donne une idée des résultats et des leçons tirées de ce programme.

Les communes de Govan Mbeki en Afrique du Sud et de Vlissingen aux Pays-Bas sont jumelées depuis 2000. Une part importante de leur relation repose sur le projet « Amélioration de l'espace de vie et de l'aménagement de l'espace », dans le cadre du programme LOGO South, qui vise à établir des plans structurés pour différentes zones de la commune de Govan Mbeki, à convertir les foyers en appartements familiaux améliorés et à créer un organisme de logement social chargé de la construction et de l'entretien des logements. Dès 2005, un an avant que le projet ne commence véritablement, dans le cadre d'une discussion ouverte sur les motifs et les objectifs, une analyse commune de la situation locale en matière de logement a été réalisée. Une stratégie claire a été discutée avant que ne commencent les pourparlers sur la coopération dans le cadre du projet. La responsabilité de la définition de l'objectif et des résultats a été partagée par les deux parties. Chaque étape de la mise en œuvre a été entreprise conjointement. Toutes les visites de représentants de Vlissingen à Govan Mbeki, ou inversement, sont fondées sur des termes de référence élaborés à partir des contributions des deux parties. Un examen de la visite précédente est effectué au début de la visite suivante. Des rapports sont rédigés et, à terme, discutés. Une fois par an a lieu un examen de la mise en œuvre, à la suite de quoi une liste des points auxquels il convient de prêter attention est dressée.

Ce processus a abouti à la mise au point d'un plan structuré avec l'aide de l'équipe mise en place par Vlissingen. Le personnel de la municipalité de Govan Mbeki est maintenant en mesure d'élaborer des plans d'aménagement de l'espace de façon autonome. Une institution de logement a été créée, là encore avec l'aide de Vlissingen. Les foyers ont été rénovés et transformés en appartements familiaux. Plus d'une centaine de maisons sont en cours de construction en 2009 pour les catégories de population à revenu faible ou élevé. Grâce à une procédure de subvention croisée, les groupes à revenu élevé paient indirectement les bas loyers des groupes à faible revenu.

Conclusion

Tous les projets n'ont pas obtenu le même succès. Certains ont même échoué, en dépit des efforts réalisés de chaque côté. Des facteurs extérieurs ont eu une influence négative. Par exemple, le roulement du personnel constitue une importante difficulté pour les gouvernements locaux d'Afrique du Sud, ce qui explique que les efforts de renforcement des capacités ont échoué dans certains cas. En outre, le soutien politique à la construction de logements sociaux est indispensable, mais pas toujours présent.

À partir de cette expérience pratique et des expériences d'autres gouvernements locaux, SALGA a élaboré son document d'orientation, car le cadre juridique et législatif national était jugé incomplet. Les contributions de SALGA à la stratégie nationale avaient pour objet de tirer des leçons de la politique menée et de la faire changer. Ainsi, la boucle est bouclée : le processus commence par la stratégie nationale, passe par l'expérience des gouvernements locaux et, en fonction de celle-ci, se termine par une contribution au changement nécessaire de la stratégie nationale. Les interventions et l'assistance technique fournie au niveau local ont constitué un facteur important dans la mise au point d'une stratégie nationale pertinente et adéquate, et le rôle des gouvernements locaux est devenu plus déterminant et le restera à l'avenir.

Pour en savoir plus, contactez VNG International, à vng-international@vng.nl

8 Programme de Compensation de Carbone par des projets conçus, maîtrisés et gérés au niveau local

Étude préparée par l'Association des Gouvernements Locaux (LGA) et le Conseil du Comté du Lancashire, septembre 2009

Les gouvernements locaux et régionaux sont confrontés à des risques croissants découlant des effets du changement climatique. La gestion des risques de catastrophes, les mesures d'encouragement à l'efficacité énergétique et les mesures d'adaptation urbaine figurent parmi les réponses que devront planifier les villes, petites ou grandes, aussi bien dans les pays du Nord que du Sud. De plus en plus de preuves démontrent que les villes bien aménagées et bien gouvernées peuvent ouvrir la voie dans la mise en œuvre des stratégies de lutte contre le changement climatique, notamment en matière d'atténuation et d'adaptation. Les stratégies de lutte contre le changement climatique devront prendre en compte les besoins de développement et transformer les mesures d'atténuation dans les pays en développement en initiatives qui contribuent aux objectifs de développement économique à long terme et les stimulent. Les actions menées au niveau local seront indispensables pour parvenir à des résultats concrets.

Cette étude de cas illustre le fait que la coopération décentralisée produit des résultats positifs et concrets en matière de développement durable. Un partenariat entre deux collectivités locales a rassemblé les gouvernements locaux et leurs populations en vue, simultanément, de favoriser le développement économique local, d'améliorer la prestation des services municipaux et de résoudre les difficultés locales liées au changement climatique.

Contexte

Des liens ont été établis entre le Conseil du Comté du Lancashire, au Royaume-Uni, et le Conseil Municipal de Gulu, en Ouganda, il y a quinze ans, au début de leur coopération sur les questions liées à l'Agenda 21 local³⁶. En 1997, ces deux conseils en ont délégué la responsabilité à deux associations caritatives (le Lancashire-Gulu LA21 Link

et la Gulu Link Association), qui représentent un large éventail d'intérêts de leurs collectivités respectives. Les deux conseils sont restés impliqués en tant que principaux partenaires en étant représentés au sein de leur association caritative respective, et continuent à jouer un rôle clé en offrant une aide financière, de l'expertise, des conseils et de la formation.

Cette étude de cas analyse les résultats du projet « Compensation du changement climatique et résilience alliées à la reconstruction communautaire », mené par les quatre partenaires. Le Programme de Compensation de Carbone de Gulu est le dernier et l'un des plus réussis des projets de collaboration entre les « Links », dans lesquels le rôle du Link est de favoriser et de soutenir la coopération entre les groupes sur des actions mutuellement bénéfiques qui permettront la poursuite du développement durable à Gulu et dans le comté du Lancashire. Pour encourager ces projets, les deux Links dialoguent avec la population et les organisations locales, collectent des ressources, donnent des conseils, dispensent des formations et organisent des visites d'échange qui faciliteront les projets à petite échelle, l'auto-assistance, l'échange d'idées, le partage d'expériences et la sensibilisation à l'intérêt commun que nous avons tous à travailler ensemble pour un avenir plus durable. Parmi les collaborations précédentes ont figuré des projets entre des écoles, des groupes de jeunes défavorisés, des groupes de personnes âgées, des experts techniques et des artistes issus des deux communautés.

Buts du projet de Programme de Compensation de Carbone de Gulu

Le Programme de Compensation de Carbone (Climate Compensation Scheme – CCS) a été mis en place en 2008 sous forme d'un partenariat à quatre, entre les deux Links et les deux Conseils. Il repose sur le principe selon lequel les habitants du Lancashire peuvent compenser une partie de leurs émissions de carbone en aidant ceux qui sont les plus touchés par les conséquences du changement climatique à mieux y faire face. Pour ce faire, le comté du Lancashire finance des projets pratiques, à petite échelle, décidés et gérés au niveau local à Gulu, en Ouganda, qui permettront aux résidents locaux de faire face plus

³⁶ L'Agenda 21 est un plan d'action complet devant être entrepris à l'échelle mondiale, nationale et locale par les organisations de l'ONU, les gouvernements et les principaux groupes dans toutes les régions où les humains ont un impact sur l'environnement.

facilement au changement climatique. La valeur ajoutée provient de la conception de projets qui apporteront des bienfaits plus large, sur le plan social, économique et environnemental.

Le changement climatique a un fort impact sur le nord de l'Ouganda. Le Programme de Compensation de Carbone (CCS) se compose d'un ensemble de projets établis par un processus consultatif et participatif, et conçus pour aider la population du district de Gulu à s'adapter aux futures répercussions du changement climatique et à les atténuer. Ces projets apportent également une valeur ajoutée considérable et d'importants bienfaits en termes d'amélioration de l'environnement, de stimulation de l'économie et d'augmentation des opportunités de cohésion sociale, au moment où le district de Gulu émerge de deux décennies de conflits armés.

Financement

Pour mettre en route le Programme, le Conseil du Comté du Lancashire (LCC) a fourni 47 000 £, répartis sur trois ans, dans le cadre de son Programme de Lutte contre le Changement Climatique³⁷. Ces fonds sont transférés à un compte consacré au Programme de Compensation de Carbone (CCS), géré par le Conseil Municipal de Gulu (GMC). Les frais administratifs étant faibles, la majeure partie du budget est directement dépensée pour les projets.

Autres sources d'aide

Les partenaires du CCS apportent également un soutien en nature. Le Conseil Municipal de Gulu a ainsi détaché un chargé d'environnement spécialement pour le projet, dont la mission est de superviser la gestion du CCS. Le Conseil fait participer des groupes locaux et des écoles et applique les leçons tirées à d'autres services municipaux. Les membres du Link de Gulu sont responsables du fait de choisir et de mener à bien les projets, ainsi que d'en faire la promotion au sein de la population.

Au Lancashire, le Conseil fournit également des conseils techniques sur les questions liées au changement

climatique et, à l'instar de Gulu, fait la promotion du CCS dans les écoles. Il étudie également la possibilité d'appliquer d'autres compétences du Conseil pour mettre au point le Programme. Le Link du Lancashire fournit, à titre bénévole, une aide au projet et assure un suivi annuel à Gulu. Les partenaires du Lancashire font conjointement la promotion du CCS dans tout le comté et dans l'ensemble du Royaume-Uni et étudient actuellement les opportunités de collecte de fonds supplémentaires pour assurer la viabilité du CCS à plus long terme.

Présentation du projet

Le CCS a été lancé à Preston, dans le comté du Lancashire (Royaume-Uni), en juin 2008, lors de la signature d'un accord de partenariat par les quatre partenaires. La délégation de Gulu a ensuite suivi un programme d'étude, comprenant des visites dans tout le Lancashire à des entreprises de recyclage, des organisations caritatives, des groupements d'apiculteurs, un fabricant de biodiésel, des zones humides, des groupes de jeunes, des écoles, des sites d'exploitation forestière, des universités agricoles, des groupes culturels et communautaires et au Conseil de Comté.

La phase initiale comprend six projets. Tous ont été mis au point en collaboration avec la population locale pour s'assurer que chaque projet remplit les critères du CCS et répond aux priorités et aux besoins locaux. Chaque projet favorise également la participation de la population et aide les groupes locaux à travailler ensemble dans leur intérêt commun.

1. Conservation et gestion intégrées des zones humides

Les quatre principaux marécages du district de Gulu sont importants pour réguler les réserves d'eau, la biodiversité et les biens environnementaux, tels que les poissons, le papyrus et l'argile à briques. Or, ils sont largement non gérés et non protégés. L'introduction d'un système communautaire de gestion des zones humides a pour but d'éviter les inondations, de lutter contre la sécheresse, de préserver les réserves d'eau, d'améliorer la sécurité alimentaire, de prévenir la malnutrition, d'augmenter les revenus, de préserver les habitats et les espèces menacées et d'accroître la biomasse aérienne et la capacité de stockage de carbone.

2. Production de biodiésel

La pourghère (*Jatropha curcas*) pousse en abondance à l'état sauvage. Généralement considérée comme une

³⁷ Le Programme de lutte contre le changement climatique (CCCP) du Lancashire est un programme d'action de plusieurs millions de livres sterling, visant à réduire les émissions dans le comté à la source. Le Conseil considère le CCS comme une petite reconnaissance des implications de ces émissions à plus large échelle.

mauvaise herbe, elle est souvent déracinée et brûlée, provoquant la déforestation. Ce projet étudie la possibilité pour des entreprises artisanales de transformer les graines de pourghère en biodiésel pour alimenter les groupes électrogènes et les machines agricoles dans une région où seulement 6 % des foyers ont accès à l'électricité. En outre, le projet contribue à maintenir la couverture végétale pour éviter l'érosion des sols et les glissements de terrain, à prévenir la désertification en préservant le couvert forestier, à augmenter l'absorption du carbone, à protéger la biodiversité, puisque la pourghère deviendra une matière première à forte valeur, à augmenter le revenu et l'emploi des ménages et à sensibiliser la population à l'environnement.

3. Plantation de bois d'œuvre par des petits propriétaires

Le bois produit au niveau local est une ressource indispensable pour la construction, le combustible et les autres utilisations industrielles. La plantation d'arbres a également des effets bénéfiques : augmentation de la capacité de stockage de carbone, abri contre le vent et le soleil pour la population, le bétail et les cultures, habitats fauniques et flore permettant aux abeilles de butiner, amélioration des paysages traditionnels, contrôle et prévention de l'érosion éolienne. Au minimum, 100 hectares de bois d'œuvre appartenant à des petits propriétaires seront plantés chaque année, en faisant pousser des espèces à forte valeur, autochtones et menacées, telles que l'acajou, le teck, le magnolia parasol et le karité. Les activités mises en œuvre dans le cadre du projet sont les suivantes : semis d'arbres gratuits pour les écoles, les agriculteurs et les groupes communautaires, assistance technique pour les personnes souhaitant établir des plantations, formation aux pratiques d'agroforesterie et à la gestion des plantations, et sensibilisation à l'environnement et au changement climatique.

4. Apiculture intégrée

Le miel est une source précieuse au niveau local en tant qu'aliment et matière première produit naturellement. Ce projet a pour but d'améliorer les moyens de subsistance des communautés locales en encourageant les pratiques modernes d'apiculture comme entreprise commerciale de conservation viable. Cela produira des revenus tout en assurant l'utilisation durable de l'écosystème forestier naturel, qui s'est régénéré pendant la guerre civile. Ce projet aidera les communautés à garantir la sécurité alimentaire, actuellement menacée par l'extinction des espèces pollinisatrices en raison du changement climatique.

5. Agroforesterie et agriculture biologique

Presque toutes les récoltes alimentaires et de bois cultivées dans le district de Gulu sont consommées ou utilisées localement. Le changement climatique menace les techniques d'agriculture traditionnelles, dont dépend la subsistance de la population. Ce projet aide les agriculteurs à stimuler la production de bois et de cultures alimentaires au moyen de techniques d'agriculture biologique, notamment par l'utilisation de fumier organique et de pesticides naturels pour protéger les récoltes contre les nouveaux parasites apparus avec le changement climatique.

Le projet améliorera la vigueur des cultures et leur résistance aux parasites, augmentera la teneur en carbone des sols, accroîtra la capacité de stockage de carbone, sensibilisera la population à la contribution de l'agriculture organique à la conservation des sols et de l'eau, développera la participation de la communauté, améliorera la nutrition et la santé publique, favorisera la sécurité alimentaire et renforcera les moyens de subsistance dans les régions rurales.

6. Recyclage et réutilisation à l'échelle communautaire

Les installations de gestion des déchets de Gulu sont très rudimentaires. Le peu de déchets ramassés est brûlé dans un seul site en bordure de la ville. Une quantité considérable d'ordures est disséminée, ce qui provoque des risques pour la santé publique et en termes de pollution. Le projet s'inscrit dans le cadre d'un effort plus large du Conseil pour mettre en place un système de gestion des déchets, basé sur la récupération et le tri des déchets domestiques et commerciaux à la source. Les activités mises en œuvre dans le cadre du projet sont les suivantes : sensibiliser la population au tri des déchets afin de préserver l'hygiène et d'éviter la pollution, apprendre aux groupes communautaires à recycler les déchets plastiques en produits vendables (chaises artisanales et panneaux de plafond faits à la main, par exemple), recycler les déchets organiques en fumier de compost, acheter des véhicules de récupération des déchets, publier des arrêtés sanctionnant l'élimination incorrecte des déchets.

Le projet contribuera à réduire les émissions de carbone et de méthane provenant de la combustion des ordures et des sites d'enfouissement, à éviter les inondations du centre-ville en limitant la quantité de déchets bloquant les collecteurs d'eaux pluviales, à améliorer la rétention d'eau dans les sols et la croissance des plantes, pour compenser

le stress hydrique dû au changement climatique, à créer des espaces publics plus propres, à améliorer la santé publique et l'hygiène, à sensibiliser la population aux problèmes d'élimination des déchets et au compostage, à développer la réutilisation et le recyclage, à produire un revenu à partir de biens en plastique recyclé, et à accroître la production et la sécurité alimentaires.

Collaboration avec les groupes communautaires

« La participation des groupes communautaires a apporté des connaissances précieuses et diminué la charge de travail des employés du Conseil... Nous nous sommes également rendu compte que la population et les chefs d'entreprise étaient plus favorables au projet. »

Derek Taylor, Lancashire-Gulu Link

Dans le comté du Lancashire, le travail était dirigé par un forum rassemblant plus de cent intervenants issus d'organisations publiques, privées et bénévoles. Le Link a reçu l'approbation de ce forum, et le Conseil de Comté du Lancashire en a par conséquent assumé la responsabilité. En 1997, le Link est passé d'une relation entre les deux conseils à un fonctionnement caritatif communautaire, ce qui signifie que la responsabilité du processus incombe clairement à la communauté. Toutefois, le Conseil a continué à y participer depuis, en nommant un conseiller au Conseil d'Administration du Link et en fournissant une aide financière et en nature à petite échelle pour les projets.

Conclusion

Le succès du Programme de Compensation de Carbone de Gulu démontre que de grandes réalisations peuvent voir le jour lorsque les municipalités et les groupes communautaires travaillent de concert à des projets de développement international.

Les gouvernements locaux sont exceptionnellement bien placés pour chercher et promouvoir des collaborations de ce type. Leur leadership confère légitimité et assurance à l'entreprise, et les habitants et les intervenants ont confiance dans la sécurité de leurs contributions. Surtout, les gouvernements locaux peuvent donner plus de visibilité aux communautés dans les pays en développement et à leurs besoins.

De l'autre côté, le rôle des groupes communautaires est vital pour mettre en œuvre des projets réussis. Le Conseil

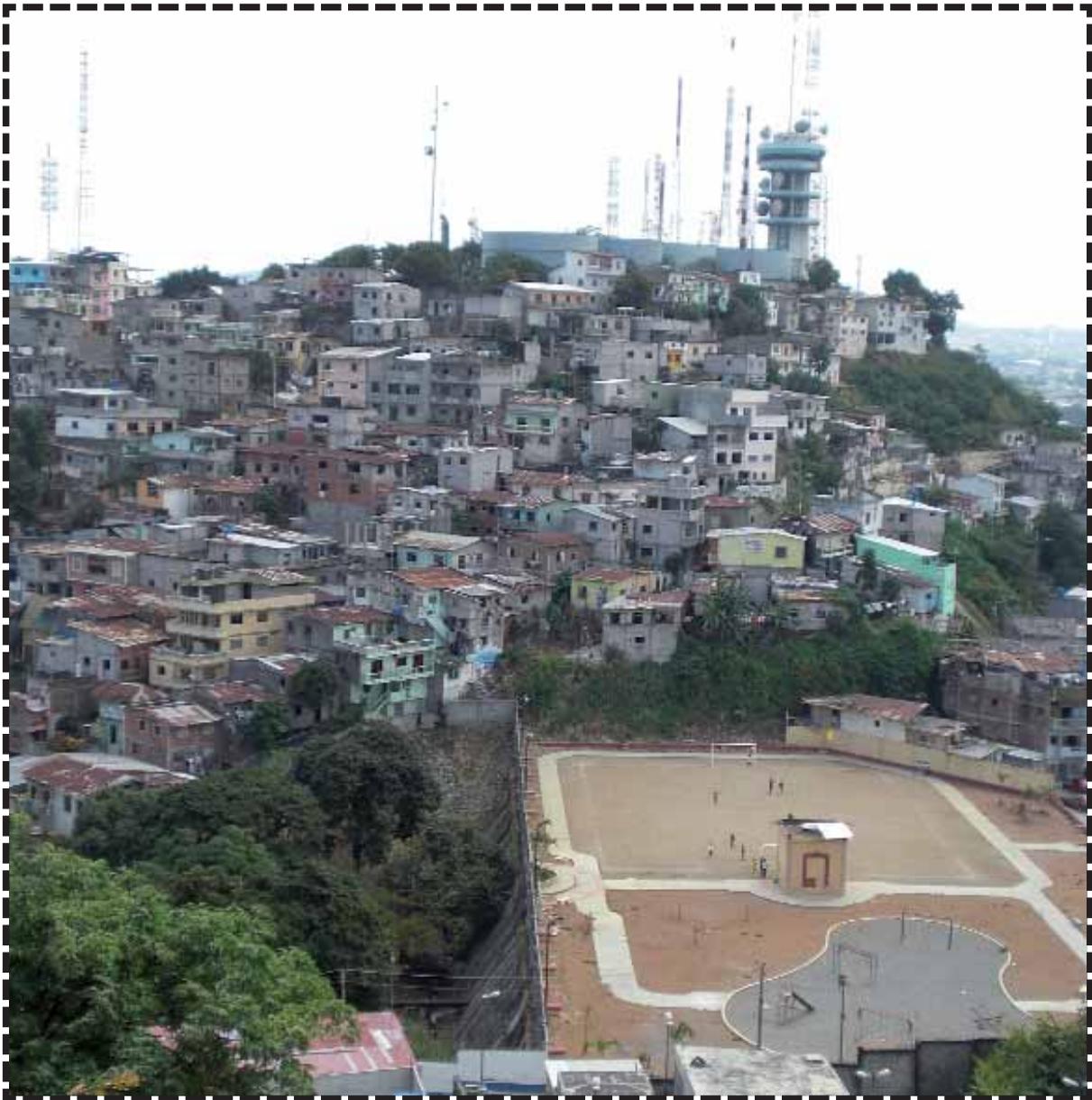
de Comté du Lancashire s'est allié à deux Links, qui ont fourni un accès direct, tout prêt, au type adéquat de groupes communautaires pour mettre en œuvre les projets. Il s'agissait de groupes avec lesquels le Conseil n'aurait pas affaire en temps normal, et d'un mécanisme de mise en œuvre autonome qu'il ne pourrait pas, et ne voudrait pas, imiter.

Le projet montre que des sommes d'argent relativement limitées peuvent générer des profits beaucoup plus importants lorsque les fonds sont dépensés dans le cadre de projet gérés, conçus et mis en œuvre par la communauté, comme ceux-ci.

En outre, les objectifs du Conseil de Comté du Lancashire et du Conseil Municipal de Gulu ont été atteints efficacement et par des moyens qui permettent de sensibiliser la population locale et de développer ses compétences.

Pour en savoir plus, contactez :
environmentalpolicy@lancashire.gov.uk

Sites web : www.lancashire.gov.uk/climatechange ou <http://gulucarbonscheme.blogspot.com/>



9 Le partenariat entre les municipalités de Herent (Flandres, Belgique) et de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal (Guatemala) favorise l'appropriation des stratégies de développement au niveau local

Étude préparée par l'Association des Villes et Municipalités Flamandes (VVSG), septembre 2009

Les gouvernements locaux ont un rôle important à jouer dans la mobilisation sociale, en particulier pour aider les démunis, les exclus et les personnes discriminées par un processus d'information et d'élaboration des priorités de développement aux niveaux local et national. Cette étude de cas illustre comment le partenariat municipal international entre la commune de Herent, en Belgique, et les microrégions Q'eqchi' de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal, au Guatemala, a aidé ces microrégions à faire entendre davantage leur voix dans le système officiel de gouvernance locale qui existe dans le cadre juridique du Guatemala, tout en appuyant leur revendication d'une autonomie gouvernementale autochtone respectueuse de leur identité culturelle.

Contexte

Depuis 2002, la commune de Herent, dans la région flamande de Belgique, est engagée dans un partenariat avec celle de Cobán, la plus grande des quinze communes du département d'Alta Verapaz, au Guatemala. La municipalité de Cobán, qui compte 160 000 habitants, est divisée en six microrégions qui sont juridiquement reconnues comme des entités locales (Codex Municipal, décret de 2002). Ces six microrégions regroupent 317 communautés locales réparties sur tout le territoire. L'accès à ces communautés éloignées n'est pas facile en raison du manque d'infrastructures routières et de la géographie de la région.

Au début de la collaboration, les partenaires municipaux au Guatemala ont élaboré un ensemble de critères

constituant les conditions préalables à un bon partenariat de travail avec une municipalité européenne, en l'occurrence, Herent. L'un des critères importants consistait à inclure un travail avec diverses communautés locales pour éviter de limiter le partenariat à une seule entité locale. Un autre critère essentiel était le soutien au groupe autochtone des Mayas Q'eqchi', qui demandent à être reconnus comme une entité sociale et se battent pour obtenir l'autonomie gouvernementale.

En gardant ces critères à l'esprit, Herent a commencé à collaborer avec deux des microrégions de la municipalité de Cobán : Nimlaha'kok et Nimlasa'chal, qui comptent 7 670 et 4 800 habitants, respectivement. Du point de vue historique, culturel, social et géographique, il s'agit des deux régions les plus oubliées et les plus isolées du département d'Alta Verapaz, et des seules à être exclues des plans de développement régional mis en œuvre par les ONG nationales et internationales. Dans ces deux régions, la pauvreté fait des ravages et il y a des problèmes à tous les niveaux. Les enfants quittent l'école primaire à un très jeune âge pour travailler avec leurs parents et aider à subvenir aux besoins de la famille. Le taux d'analphabétisme est élevé et l'accès aux soins de santé est faible. Les microrégions se composent de 44 et 22 petites communautés locales, respectivement, qui vivent dispersées dans les collines et les vallées. Elles restent exclues de tous les programmes d'aide au développement.

D'un autre côté, les deux régions possèdent une grande diversité de ressources naturelles, des chefs respectés et une bonne organisation communautaire. En outre, les Mayas Q'eqchi' des deux régions sont très conscients de la force et de la richesse de leur propre identité culturelle. Ce contexte a fondamentalement contribué à la décision de Herent de concentrer son attention sur ces deux microrégions et constitue une base solide pour le partenariat municipal international.

Le problème

Le gouvernement du Guatemala a introduit en 2002 une nouvelle législation visant à stimuler la participation de toutes les communautés – y compris autochtones – à la gouvernance locale. La législation régit le processus de décentralisation, reconnaissant l'identité autochtone et le droit de préserver et de renforcer les formes autochtones d'autorité locale. Combinée avec des accords et des déclarations internationaux (notamment la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail et la Déclaration

des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones³⁸), la législation définit le cadre réglementaire pour le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones. S'il est correctement appliqué, ce cadre permettra à terme aux communautés autochtones de gérer directement les fonds de développement attribués à leurs collectivités, qui tiennent compte de leur identité culturelle propre et de leurs valeurs traditionnelles.

Cette législation existe parallèlement à une structure de gouvernance locale mise au point à la suite des Accords de Paix de 1996 au Guatemala et conçue pour encourager la participation des communautés locales aux plans municipaux de développement. Par leur participation aux COCODE (comités communautaires de développement, qui existent à différents niveaux) et aux COMUDE (comités municipaux de développement), les communautés ont l'occasion d'établir les priorités locales pour le développement communautaire, d'exprimer leurs préoccupations à l'égard des plans municipaux et même de participer au processus de consultation et d'élaboration du budget.

Dans ce système, chaque microrégion propose des coordinateurs comme candidats à la principale municipalité à la suite d'une élection dans les communautés locales. La municipalité, Cobán dans ce cas, désigne ces candidats. Les coordinateurs des microrégions participent au comité municipal (COMUDE) de la région de Cobán, qui a pour mission de donner des conseils sur les plans et les budgets de développement. Les microrégions de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal ont un conseil communautaire de second degré (COCODE de second niveau). Ces conseils se composent de représentants des équipes de coordination de tous les conseils communautaires locaux (COCODE de premier niveau). L'équipe de coordination du COCODE de second niveau, présidée et dirigée par le coordinateur de la microrégion, s'occupe du fonctionnement quotidien de la région, de la coordination et de l'exécution de projets conformes aux priorités établies par le conseil communautaire, et du contrôle financier.

Dans la pratique, cependant, les autorités centrales n'ont pas encore entièrement appliqué les possibilités prometteuses du cadre juridique relatif à l'autonomie gouvernementale des communautés autochtones, et les microrégions reçoivent très peu d'aide technique et

financière de l'autorité municipale de Cobán. Environ 99 % de la population est autochtone, en l'occurrence Q'eqchi', et est souvent oubliée ou laissée de côté par la municipalité centrale, principalement dirigée par la population Ladino (la population non autochtone du Guatemala). En fait, les conseils des anciens des communautés indiennes cherchent également à être intégrés à ces structures de gouvernance relativement nouvelles. De cette façon, ils pourront faire entendre leur voix au sein des COCODE de premier et second niveaux.

Les microrégions de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal ont demandé à Herent de les soutenir et de collaborer avec elles afin de renforcer leur gouvernance, leurs capacités locales et leur autonomie. La municipalité de Herent a eu une attitude très positive et a fait preuve d'un engagement et d'une motivation sans failles en ce qui concerne le partenariat et les accords conclus.

Analyse

Les coordinateurs des microrégions ou les maires des communautés ont besoin d'aide pour identifier les besoins locaux et trouver des solutions. Ils coordonnent des programmes et des projets visant au développement intégral des communautés locales et supervisent la protection et le développement des ressources naturelles dans leur région. Les coordinateurs sont assistés dans cette tâche par les conseils communautaires, qui sont directement élus et chargés de la conception et de l'élaboration des plans et des programmes locaux en fonction des priorités locales. Tous ces plans doivent être présentés au conseil municipal central pour être intégrés au plan de développement municipal pour l'ensemble de la région. Ce processus garantit le maintien d'un lien entre les microrégions et le gouvernement municipal central de Cobán ainsi que l'échange d'informations et la communication. Les conseils communautaires des microrégions ont le droit de gérer les ressources techniques et financières qu'ils ont reçues du conseil municipal central, mais ils peuvent également obtenir des ressources financières par leurs propres moyens.

À l'origine, le partenariat entre Herent et la municipalité centrale de Cobán ciblait plusieurs microrégions comme communautés bénéficiaires, mais une partie de l'aide technique et financière destinée au renforcement des capacités administratives était acheminée par l'intermédiaire de la municipalité centrale de Cobán. Malgré cela, il s'est avéré que la mise en œuvre des accords de

38 Cette Déclaration a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007.

partenariat entraînait des retards inutiles et ne faisait pas du tout preuve d'inclusion envers les microrégions. Aucune provision n'était prévue dans le budget central pour les microrégions, en dépit des accords officiels conclus au préalable.

Progressivement, les microrégions ont commencé à recevoir des ressources financières de Herent pour recruter l'assistance technique nécessaire directement au sein de la région. Le processus continu de renforcement de l'organisation communautaire, ainsi que des capacités administratives et politiques des dirigeants, a été grandement facilité par le fait que les fonctionnaires de la municipalité de Herent qui sont directement impliqués dans le partenariat ont vécu pendant plusieurs années dans la région Q'eqchi'. Ils comprennent parfaitement la langue Q'eqchi' et l'identité culturelle de ce peuple autochtone. Cet atout a été crucial pour traduire les demandes locales des communautés autochtones des microrégions en les adaptant à la réalité municipale de Herent et a abouti à une meilleure compréhension de leurs besoins. Cette forte compréhension et cette relation solide entre les partenaires ont aidé les microrégions à mettre au point une nouvelle forme de gouvernement autonome qui se fonde sur l'identité culturelle autochtone et propose une solution complète de rechange par rapport aux formes de gouvernance actuelles (qui s'inspirent davantage du modèle occidental).

Les Mayas Q'eqchi' ont recours au cadre juridique existant pour présenter ces nouvelles solutions au gouvernement. Bien que Herent concentre désormais son action directe sur deux microrégions, le lien avec Cobán existe toujours. Les coordinateurs des microrégions servent d'agents de liaison entre les habitants des microrégions et la municipalité centrale de Cobán. Néanmoins, malgré ces efforts, les microrégions continuent à se battre pour que la municipalité principale réponde à leurs besoins. La première et la principale revendication envers la municipalité de Cobán est qu'un pourcentage des recettes fiscales municipales soit reversé aux microrégions pour qu'elles puissent décider de l'allocation des ressources en fonction des priorités de développement qu'elles ont elles-mêmes définies.

La compréhension fondamentale du contexte culturel par Herent et la revendication de la réalité autochtone s'est avérée très utile pour permettre aux microrégions d'avoir accès aux fonds de développement fournis par le gouvernement fédéral belge et le gouvernement régional

flamand dans le cadre de ce partenariat municipal international. Dans ce contexte, des programmes portant sur le développement économique local et le renforcement des capacités administratives ont été mis au point pour venir en aide à la microrégion de Nimlaha'kok.

Enfin, dans sa coopération avec les deux microrégions de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal, Herent a travaillé en étroite collaboration avec une ONG locale, Adici. En raison des problèmes liés à la distance et au manque d'infrastructures, Herent a besoin de communiquer quotidiennement avec Adici, qui sert d'interface avec les microrégions. Adici possède une excellente connaissance de la région et de ses communautés et a acquis une expertise en matière de renforcement des capacités, de politique environnementale et d'économie locale. Au cours des projets précédents, Adici s'est également avéré être un excellent partenaire, très loyal, aussi bien envers les microrégions qu'envers la municipalité de Herent. Il est très clairement établi que la responsabilité finale de la collaboration incombe à Herent et aux deux microrégions. Les tâches confiées à Adici sont décrites en détail dans une clause conclue, d'une part, entre Herent et les microrégions et, d'autre part, entre Adici et les deux microrégions.

L'une des caractéristiques innovantes de l'assistance technique fournie par Adici est la création d'une commission de formation qui s'est déplacée de communauté en communauté afin de renforcer l'organisation des communautés. Cette forme de formation rurale et décentralisée (au lieu d'organiser les formations dans un endroit urbain central) en matière d'affaires administratives et de gouvernance a permis de renforcer les communautés autochtones d'une façon qui respectait leur identité culturelle et surmontait les obstacles à l'accès à la formation.

Conclusion

Même si la structure de gouvernance est assez complexe et sa mise en place relativement nouvelle, les communautés locales du peuple Q'eqchi' sont désormais clairement représentées dans les microrégions, ce qui leur permet de faire entendre leur voix au sein de la municipalité centrale. Le renforcement des capacités et la mobilisation sociale des citoyens, par l'intermédiaire des maires de ces communautés, de l'équipe de coordination et des conseils communautaires, sont indispensables pour le développement durable de la région. Ils sont également cruciaux pour renforcer l'estime de soi et la dignité du

peuple Q'eqchi' et favoriser leur reconnaissance. Ces objectifs occupent le devant de la scène dans le cadre du partenariat entre Herent et les deux microrégions, ce qui en fait un excellent exemple de la façon dont l'appropriation locale peut aboutir à une approche centrée sur la population et à un processus de véritable progrès, étape par étape.

Enfin, les microrégions de Nimlaha'kok et Nimlasa'chal cherchent à établir une politique durable et tournée vers l'avenir pour l'environnement et le développement socioéconomique, et ouvrent la voie vers une plus grande autonomie gouvernementale dans le contexte du Guatemala. Ce faisant, elles montrent l'exemple pour d'autres régions autochtones du pays.

*Pour en savoir plus, contactez VVSG, à
betty.dewachter@vmsg.be*

10 Renforcement des capacités de l'administration environnementale locale de la Municipalité de District de Bojanala Platinum, en Afrique du Sud

Étude préparée par l'Association des Autorités Locales et Régionales de Finlande et la Ville de Lahti (Finlande), septembre 2009

Cette étude de cas met en évidence l'efficacité en matière de développement d'une coopération municipale internationale entre des municipalités de Finlande et d'Afrique. En travaillant selon un modèle d'échange entre homologues, les partenaires ont mis au point des mécanismes de coopération fondés sur l'apprentissage mutuel, la responsabilité mutuelle et la transparence. Cette approche aboutit à des améliorations de la gestion environnementale aussi bien au Nord qu'au Sud.

Contexte

La Ville de Lahti, en Finlande, et la Municipalité de District de Bojanala Platinum (BPDM), en Afrique du Sud, coopèrent depuis plus de dix ans. Depuis 2002, cette coopération fait partie du Programme de Coopération Nord-Sud entre les Gouvernements Locaux, administré et coordonné par l'Association des Autorités Locales et Régionales de Finlande. Les fonds du Programme proviennent du Ministère des Affaires Étrangères de Finlande. Depuis 2008, la Municipalité de Hollola, en Finlande, participe également à la coopération entre Lahti et BPDM, ainsi que cinq municipalités locales sud-africaines faisant partie de la BPDM : Kgetlengrivier, Madibeng, Moretele, Moses Kotane et Rustenburg. Le principal objectif de développement à long terme de cette coopération est de renforcer l'administration environnementale locale et, plus précisément, de permettre le renforcement des capacités des autorités municipales chargées de l'environnement et la mise au point de meilleurs systèmes et de meilleures pratiques dans l'administration. Parmi les autres objectifs généraux

figurent également la promotion du développement durable et l'éducation à la tolérance. Le programme repose sur le transfert de l'expertise technique et le partage des pratiques exemplaires entre les partenaires. L'accent a été mis sur l'apprentissage mutuel et les activités réciproques. La coopération a abouti à des résultats dans les domaines suivants : développement de la gestion de l'environnement, sensibilisation des habitants aux questions environnementales, notamment au développement durable, et transfert et échange d'expertise technique.

Au début de la coopération, la première priorité consistait à favoriser la création d'une administration environnementale fonctionnelle dans la Municipalité de District de Bojanala Platinum, puis à soutenir le renforcement de ses capacités. Afin d'y parvenir, un système de gestion environnementale (EMS) a été mis en place dans la BPDM, avec l'aide et des retours d'information de Lahti. En Afrique du Sud, la mise au point de systèmes de gestion environnementale est obligatoire pour les industries, afin de contrôler leurs niveaux de pollution. Néanmoins, au vu de la pression croissante pour gérer efficacement les enjeux environnementaux dans la région de la Municipalité de District de Bojanala Platinum, la mise en place d'un EMS pour le district était considérée comme un outil nécessaire pour faciliter l'établissement d'un dialogue avec les industries environnantes et pour étudier la fonction interne de chaque instance de direction, de façon à savoir comment assumer collectivement la responsabilité d'économiser les ressources rares. L'activité de l'administration locale pour le développement de la gestion environnementale s'explique également par l'importance stratégique du tourisme pour le district. Outre la mise au point d'un système efficace de gestion environnementale, les autres principaux objectifs de la coopération sont la sensibilisation aux questions environnementales et le transfert d'expertise technique et de pratiques exemplaires.

Approche

Une partie importante de la stratégie de coopération consiste à renforcer les capacités de l'administration locale et à la soutenir dans la planification et la mise en œuvre des nouvelles politiques environnementales. Cette approche contribue à faire participer les administrateurs locaux au travail environnemental et à renforcer les compétences de l'administration locale en matière de gestion environnementale. Le but n'est pas d'exporter des solutions et des technologies toutes faites du Nord vers le Sud, mais d'encourager et de faciliter la création d'une gestion environnementale adaptée aux besoins locaux. Lorsque l'administration locale y participe

activement, l'efficacité de la coopération est nettement plus élevée et les résultats à long terme sont meilleurs.

En raison de l'importance stratégique accordée à la participation de la municipalité locale, les partenaires ont mis l'accent sur des approches participatives dans la coopération. Dans un esprit de responsabilité mutuelle, la planification et le suivi des progrès sont effectués conjointement par les fonctionnaires ou les élus des collectivités locales du Nord et du Sud au cours des visites annuelles.

La coopération ne s'est pas uniquement concentrée sur le renforcement des capacités des partenaires du Sud. Un échange de compétences et de connaissances a également eu lieu du Sud vers le Nord. L'un des outils employés pour la formation des partenaires du Nord est un examen par les pairs, au cours duquel les fonctionnaires des municipalités du partenaire du Sud ont eu l'occasion d'analyser leurs pratiques et de formuler des « critiques amicales » en effectuant des évaluations des administrations environnementales de Lahti. Cette expérience d'apprentissage mutuel favorise l'intégration de nouveaux points de vue et révèle les aspects négligés du travail environnemental quotidien. Un autre outil employé a été la Planification Intégrée du Développement, une approche utilisée par la BPDM et progressivement adoptée par Lahti également. En outre, cette coopération permet de développer les capacités des partenaires du Nord en matière de coopération internationale et de coordination de projets et apporte une diversité culturelle précieuse et une éducation à la tolérance.

Le processus d'examen par les pairs susmentionné a permis d'accroître la transparence et la reddition de comptes sur l'aide au développement. Tout d'abord, plusieurs examens par les pairs ont été effectués du Sud pour le Nord et inversement au cours des années. Pendant un examen par les pairs, les fonctionnaires d'une municipalité partenaire visitent l'autre et évaluent l'état d'un certain aspect environnemental de l'administration. L'examineur formule alors des commentaires, par exemple sous forme d'une analyse des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces. L'évaluation est effectuée en prenant connaissance des documents officiels, en observant le fonctionnement en pratique et en interrogeant les membres du personnel concernés.

Le processus a été mutuellement bénéfique, comme le montre le cas de l'examen par les pairs effectué par les partenaires du Sud envers les partenaires du Nord au cours de l'année 2009. Le sujet de cet examen était le nouveau programme climatique de la région de Lahti. À partir de cet examen, Lahti recevra des commentaires opportuns et des idées

d'amélioration à un stade où la région commence juste à dresser ses plans d'action concrets. De l'autre côté, le partenaire du Sud gagne des idées précieuses sur l'adaptation de la planification urbaine et l'élaboration d'inventaires de départ qui seront utiles par la suite, lorsqu'il concevra son propre plan d'adaptation au changement climatique.

Des examens menés par les pairs ont également été effectués sur les activités de gestion de déchets (du Sud vers le Nord), sur la protection de l'eau (du Nord vers le Sud) et sur les systèmes de gestion environnementale (du Sud vers le Nord). Cette activité continuera à être l'un des outils fondamentaux de la coopération. En plus d'accroître la transparence et la responsabilité, cette méthode est cruciale pour comprendre la situation locale. Avec un bon aperçu des questions locales et une bonne sensibilité à celles-ci, la planification des actions peut être plus efficace.

Les partenaires ont bénéficié de bienfaits similaires lorsqu'un employé d'une administration a passé du temps à travailler à un poste analogue au sein de l'administration de l'autre partenaire afin de permettre un échange d'expertise. L'échange d'expertise se fait autour d'un thème donné, tel que le développement spatial ou la gestion des déchets. Cette approche constitue un moyen efficace de partage des connaissances, des méthodes de travail et des expériences.

La transparence s'est également améliorée avec la mise en place d'un site web interactif, achevée avec succès au cours de l'année 2008. Le site web permet une communication plus fréquente entre les partenaires, contribue à la communication globale et à la planification ainsi qu'à l'organisation de réunions conjointes des comités de direction par Internet. Le site comprend un forum de discussion qui sert de lieu de rencontre pour la coopération. Il comporte également une fonctionnalité de vidéoconférence, qui donne aux partenaires l'occasion de se rencontrer à chaque fois que surviennent des problèmes importants. L'amélioration des possibilités de planification mutuelle et d'échange d'informations permet une participation élargie et plus efficace des fonctionnaires, des responsables politiques et des parties concernées de l'administration locale.

Enfin, la coopération dans le domaine de la surveillance de l'eau a amélioré la responsabilité en matière de gestion de l'eau, tout en renforçant les compétences de l'administration locale. Grâce au transfert d'un laboratoire portable de test de l'eau et à la formation dispensée au personnel concerné, la Municipalité Locale de Moses Kotane (qui relève de la juridiction de la Municipalité de District de Bojanala Platinum) a renforcé ses compétences et sa capacité à tester de façon autonome ses

eaux souterraines. La coopération a également permis de créer une plateforme pour les autres municipalités locales, afin d'observer l'importance de la surveillance autonome de l'eau et de réagir en amont aux cas de pollution de l'eau.

Résultats et analyse

Le premier objectif de la coopération, à savoir la mise au point du système de gestion environnementale (EMS), a été atteint avec succès. Le processus de mise en œuvre de l'EMS s'est achevé en juin 2009 et le travail de l'EMS a pris tellement d'ampleur qu'il est désormais pleinement intégré dans les tâches quotidiennes de chaque instance de direction. Dans l'ensemble, le développement de l'administration environnementale a été prometteur.

Des progrès ont également été réalisés en ce qui concerne le deuxième objectif, à savoir la sensibilisation des décideurs et des habitants aux questions liées à l'environnement et au développement durable. L'un des résultats les plus réussis et les plus visibles à cet égard a été l'organisation de la Semaine de la Sensibilisation à l'Environnement dans la Municipalité de District de Bojanala Platinum. Cet événement a été lancé pour la première fois en 2003 dans le cadre des activités définies par le Programme de Coopération Nord-Sud entre les Gouvernements Locaux. Il est organisé selon les mêmes principes qui régissent la semaine de l'environnement à Lahti, lancée en 1997. L'objectif est de sensibiliser à l'environnement les communautés et les résidents au moyen de différents thèmes liés à l'environnement. La Semaine de l'Environnement est maintenant mise en œuvre et financée par la Municipalité de District de Bojanala Platinum et des commanditaires locaux. Cette réussite sert aujourd'hui d'exemple à suivre pour le partenaire du Nord, comme approche de terrain, axée sur la communauté, pour traiter les problèmes environnementaux. Dans l'ensemble, il s'agit d'un bon exemple de cas d'apprentissage mutuel dans la coopération.

Le travail réalisé pour atteindre le troisième objectif, le transfert et l'échange d'expertise technique, a eu des résultats importants dans plusieurs domaines : gestion et surveillance de l'eau, connaissance et surveillance de la qualité de l'air, évaluation et mise en œuvre de méthodes en matière de protection du climat, gestion des déchets, et développement des technologies de l'information par les vidéoconférences et la formation du personnel pour mettre à niveau les sites web existants. Par exemple, la gestion des déchets a été identifiée comme l'un des domaines de coopération en 2005, lorsqu'une délégation des municipalités locales de la Municipalité de District de Bojanala Platinum a visité le site local de

traitement des déchets de Lahti et pris connaissance des stratégies et des programmes d'élimination des déchets en vigueur. Les leçons tirées des stratégies de Lahti en matière de réduction et d'enfouissement des déchets et de traitement des déchets recyclables et des déchets dangereux ont, depuis, été intégrées dans les nouvelles stations de transfert des déchets de la Municipalité Locale de Rustenburg et dans le nouveau site régional d'enfouissement des déchets. De même, les efforts de protection de l'eau de la Municipalité de District de Bojanala Platinum ont bénéficié du partage des expériences acquises au cours du processus d'assainissement des lacs entrepris dans la région de Lahti au fil des années. La coopération a favorisé les processus de réhabilitation des réservoirs de Bospoort et Hartbeespoort. Ces deux réservoirs sont actuellement en proie à une forte eutrophisation, mais font l'objet de stratégies de développement pour les loisirs, le logement, la pêche et le tourisme.

Conclusion

La coopération municipale internationale à long terme autour du thème de la gestion environnementale a permis d'accroître l'efficacité de la coopération entre Lahti et la BPDM. Les partenaires ont pu accumuler des connaissances sur leurs méthodes de travail et leur fonctionnement au cours des années en entretenant des relations personnelles durables. Cela diminue l'incompréhension culturelle et aide à la planification et à la mise en œuvre des activités. Une autre leçon essentielle apprise est qu'il est important d'impliquer l'administration municipale aussi largement que possible et, en particulier, d'obtenir l'engagement des instances dirigeantes au niveau le plus élevé. L'établissement d'une coopération efficace prend du temps et est un processus d'apprentissage continu. Il est bon de commencer par les informations élémentaires, de créer des contacts et d'apprendre à comprendre les différences entre les cultures et les méthodes de travail des administrations locales. La coopération entre Lahti et la Municipalité de District de Bojanala Platinum a continué à se développer grâce à la prise en compte des leçons apprises lors des réunions annuelles.

Pour en savoir plus sur le partenariat entre Lahti et la Municipalité de District de Bojanala Platinum, contactez la Ville de Lahti, à lahdenseudunymparistolpalvelut@lahti.fi

Pour en savoir plus sur le Programme de Coopération Nord-Sud entre les Gouvernements Locaux et l'Association des Autorités Locales et Régionales de Finlande (AFLRA), contactez : info@kuntaliitto.fi

11 Encouragement à la performance : le Programme Phare de Bosnie-Herzégovine

Étude préparée par l'Association des Gouvernements Locaux (LGA), octobre 2009

Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), en collaboration avec l'Association des Gouvernements Locaux (LGA), ont mis en place en Bosnie-Herzégovine un mécanisme visant à repérer, récompenser et diffuser les bonnes pratiques en matière de prestation de services au niveau des gouvernements locaux.

Contexte

Après la guerre dans les années 1990, les structures de gouvernance de Bosnie-Herzégovine (BiH) ont considérablement changé et sont devenues complexes. Comme convenu dans les Accords de Dayton de 1996, la Bosnie-Herzégovine se compose de deux entités et d'un district³⁹. La première entité est la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (FBiH), et la seconde est la République de Srpska (RS). Chacun de ces niveaux d'autorité (la FBiH et la RS) a établi des organes exerçant les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif.

Bien que les structures de gouvernance au sein des municipalités des deux entités soient essentiellement les mêmes et correspondent au système yougoslave de l'avant-guerre, la FBiH comporte une structure à deux niveaux, composée de cantons (10) regroupant des municipalités. La principale responsabilité administrative des gouvernements locaux incombe aux cantons, sous la responsabilité globale du Ministère de la Justice. Dans la RS, en revanche, il n'existe qu'un niveau de gouvernement local, les municipalités, qui dépendent du ministère gouvernemental de l'entité correspondante.

³⁹ Le District de Brcko est une unité administrative autonome, indépendante des deux entités, sous la souveraineté de l'État de Bosnie-Herzégovine. Il fait officiellement partie de la République de Srpska (RS) et de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (FBiH).

La Bosnie-Herzégovine a acquis une expérience considérable en matière de gouvernance locale et de prestation de services, avec des niches d'excellence particulières. Afin de renforcer plus largement le secteur, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'Association des Gouvernements Locaux (LGA) ont décidé de s'unir pour favoriser la mise en place d'un mécanisme semblable à celui qui est employé au Royaume-Uni, récompensant les meilleures pratiques de prestation de services et permettant aux autorités locales d'apprendre les unes des autres.

Approche

Le mécanisme est fondé sur le Programme Phare des Conseils Anglais, qui est opérationnel depuis 1999. Le Programme Phare a été mis en place pour diffuser l'excellence en matière de prestation de services dans les gouvernements locaux. Dans ce cadre, les meilleures pratiques sont identifiées dans huit à dix thèmes de gouvernance locale différents, qui représentent des problèmes d'importance dans la vie quotidienne de la population et reflètent les principales priorités gouvernementales. Il s'agit d'un système cyclique, de telle sorte que, chaque année, le statut de « phare » est remis aux autorités locales dans une nouvelle série de thèmes. En 2009, le Programme Phare a été amélioré et remplacé par le Programme de Récompenses en Innovation Locale.

Le statut de « phare » a été accordé aux conseils ayant fait preuve d'une vision claire, d'un excellent service et d'une volonté d'innovation dans le domaine en question. Les autorités « phares » désignées étaient alors responsables de diffuser leurs connaissances et leur expertise à toutes les autres autorités intéressées et de les aider à améliorer la qualité de leurs services à la population.

Le Programme Phare a été mis en place en 2005 en Bosnie-Herzégovine et en est maintenant à sa quatrième année. Le programme a été légèrement modifié pour rendre compte des réalités et des complexités spécifiques à la Bosnie. Chaque année, le Programme Phare de Bosnie-Herzégovine identifie trois thèmes et récompense généralement deux autorités locales. Les autorités « phares » de Bosnie-Herzégovine ont pu se rendre au Royaume-Uni pour échanger leurs expériences et apprendre auprès des conseils « phares » britanniques récompensés dans le même domaine ou pour des thèmes semblables.

À l'origine, l'équipe de mise en œuvre, qui comprenait l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'AGL, ainsi que l'Agence d'Amélioration et de Développement du Royaume-Uni et le ministère britannique des Communautés et des Gouvernements Locaux, a dû faire face à plusieurs difficultés. D'une part, la structure de l'appareil d'État du pays reflétait le fait que la Bosnie-Herzégovine se compose de deux entités (la République de Srpska et la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine) et du District de Brcko, qui ont tous des structures de gouvernance fondamentalement différentes. D'autre part, il existait deux associations de gouvernements locaux différentes, une pour chacune des deux entités nationales. Afin de surmonter ces problèmes, il a été décidé que l'administration et la responsabilité du projet seraient assurées par la « communauté internationale » et que la gestion pratique incomberait au bureau de l'OSCE situé à Sarajevo, en Bosnie-Herzégovine. La neutralité du jury de sélection et du conseil d'administration a été assurée par une sélection soignée d'éminentes personnalités dans tout le pays, avec la participation d'experts internationaux.

Résultats

Il apparaît clairement que le programme a rencontré un grand succès. Les municipalités de Bosnie-Herzégovine sont fières de recevoir le statut d'autorités « phares » et d'être reconnues comme les meilleures du pays. Cette récompense a remonté le moral des autorités locales et contribué à inciter les organisations internationales à collaborer plus étroitement avec les autorités locales qui ont obtenu les récompenses. La diffusion des meilleures pratiques a permis à d'autres autorités locales d'améliorer leurs services et les a encouragées à se présenter comme candidates au statut d'autorités « phares ». En outre, le programme a servi à promouvoir le renforcement de la paix en rapprochant les populations des autorités locales qui étaient dans des camps opposés pendant la dernière guerre. On a pu constater que le rapprochement d'après-guerre était beaucoup plus facile à l'échelle locale qu'au niveau des autorités centrales.

La troisième année du programme a vu apparaître un nouvel enjeu. À la suite de la période initiale de « gestion internationale », il a été convenu par tous les intervenants que la responsabilité et la gestion du programme devaient se faire à l'échelle locale pour qu'il soit viable à long terme. Toutefois, en l'absence d'un ministère du gouvernement central responsable des affaires municipales, des négociations ont eu lieu entre les ministres des

différentes entités, qui ont reconnu l'importance d'avoir un programme fonctionnant dans tout le pays. Ils se sont engagés à collaborer pour prendre le contrôle du mécanisme en suivant l'exemple des associations de gouvernements locaux, qui en faisaient autant depuis le tout début. Par conséquent, le Programme Phare de Bosnie est désormais complètement autosuffisant et produit d'excellents résultats. Il est financé par les ministères des deux entités du pays, et son fonctionnement est géré conjointement par les deux associations de gouvernements locaux.

Pour en savoir plus, contactez l'Association des Gouvernements Locaux, à drago.djekovic@lga.gov.uk

12 Le jumelage entre la ville de Liège (Wallonie, Belgique) et la ville de Lubumbashi (Congo)

Préparé par l'Union de Villes et Communes de Wallonie et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (UVCW-AVCB), novembre 2008

Les villes de Liège et de Lubumbashi sont jumelées depuis 1961. Mais avant que le Programme de coopération internationale municipale ne soit lancé en 2001, il n'y avait que peu d'interaction entre les deux villes.

Ce Programme, qui vise à fournir un soutien institutionnel aux municipalités du Sud, a été conçu par les associations de villes et de communes (Union des Villes et Communes de Wallonie et Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale), à la demande de et grâce aux financements de la Coopération fédérale belge. Il s'est tout d'abord fondé sur des appels annuels à propositions mais a évolué, après une évaluation, pour devenir un programme s'étendant sur plusieurs années (2008-2012). La dimension pluriannuelle du projet, les concentrations sectorielle et géographique, l'échange d'expériences et la capitalisation collective représentent les principales améliorations de ce programme.

Contexte

Déjà actives dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles depuis 2001, Liège et Lubumbashi ont rejoint le Programme de coopération internationale municipale (2008-2012), financé par la Coopération fédérale belge. A ce jour, grâce au Programme, douze partenariats municipaux belgo-congolais ont convenu de coopérer afin de réaliser un objectif clé pour le Congo : développer une meilleure estimation de la population par le biais des certificats de naissances, de mariages et de décès. Ce domaine de coopération a été identifié pendant un atelier de planification organisé par les associations de municipalités à Bruxelles et en Wallonie en février 2007. Toutes les municipalités congolaises et belges impliquées dans le programme (huit partenariats au moment de

l'événement) ont été représentées à une session de travail pendant laquelle ont été soigneusement examinés les programmes nationaux existants et les priorités sectorielles des gouvernements locaux et du gouvernement national au Congo.

Problème

Les domaines identifiés en 2007 (réhabilitation des registres de naissance, de mariage et de décès) étaient ceux sur lesquels Liège et Lubumbashi travaillaient déjà en 2001. Ce fait souligne que la création et réhabilitation de tels registres étaient considérées comme des éléments essentiels de la source d'informations et comme des outils pour la planification de la reconstruction suite à la destruction massive causée par les conflits en République Démocratique du Congo (RDC). Le registre était donc perçu comme un premier pas et un moyen crucial d'assurer la reconnaissance des droits des habitants du pays.

Les villes de Liège et Lubumbashi ont cherché à mettre au point une coopération tangible et pratique dans le domaine, notamment par le biais du développement d'un recensement, de la création des registres de naissance, de mariage et de décès, de l'installation de l'équipement adéquat dans les bureaux municipaux, y compris l'introduction d'ordinateurs pour soutenir les documents et dossiers écrits à la main, et de la maintenance des archives.

Résultats

L'informatisation générale des bureaux de registres en 2006 a permis d'entrer dans une nouvelle phase. Près de 1,2 million de personnes se sont enregistrées manuellement entre 2001 et 2006, une première pour l'ensemble du territoire congolais. L'ancien recensement avait été mené en 1984 et avait estimé la population de Lubumbashi à environ 800 000 habitants. Les registres de naissances, mariages et décès sont désormais actualisés et la population enregistrée au début de l'année 2009 a vu son chiffre monter à 1,4 million d'habitants.

Mme Nelly Nzeba Mwa Musadi, directrice du Bureau central des registres de la ville, explique que « le meilleur relais est en réalité l'autorité locale », évoquant également la tradition orale africaine : « Parce que l'autorité locale est en contact tous les jours avec la population et avec les personnes en charge de toutes les municipalités formant la ville de Lubumbashi. Le Maire, par exemple,

communiquent directement avec les sept autres maires, qui eux-mêmes se chargent d'éveiller la conscience des Chefs de quartiers. Finalement, c'est le "marketing du bouche à oreille" qui fonctionne le mieux. Les églises, les centres juridiques et les centres de santé font aussi partie de nos partenaires pour la communication. »

Depuis 2001, et en plus du nouveau programme 2008-2012, la coopération entre les villes de Liège et de Lubumbashi s'est élargie à d'autres domaines pour répondre localement aux nécessités définies pour améliorer les services et la qualité de vie et pour assurer la promotion du développement économique local :

- *Environnement* : en 2003, les premiers pas ont été effectués pour créer un service municipal dédié à l'environnement. Des centaines de pousses d'arbres et de fleurs sont désormais cultivées chaque année pour l'embellissement et la reforestation de la ville. Les résidus de ces activités sont recyclés en composte et la coopération envisage l'ouverture d'un système de collecte et de gestion des déchets plus étendu.
- *Jeunesse* : le Conseil municipal de Liège a fourni à une école rurale de Lubumbashi du matériel scolaire et a financé un puits pour améliorer l'accès à l'eau.
- *Socio-économie* : avec l'assistance de l'Association Internationale des Maires Francophones, un marché pouvant accueillir 400 vendeurs a été construit dans un quartier de la ville appelé Luwowoshi.

Conclusion

Dans cette étude de cas, la planification partagée des activités par les partenaires municipaux et le fait que le niveau municipal soit le plus proche des citoyens ont permis l'optimisation de l'aide à la coopération. La relation entre les différents domaines d'intervention, organisée par la municipalité, a permis une coordination et une harmonisation améliorée de l'assistance, tel que cela est préconisé dans les principes de la Déclaration de Paris et, plus récemment, dans le Programme d'action d'Accra. Cette capacité de la coopération décentralisée à aborder les Objectifs du Millénaire pour le développement est particulièrement bien mise en relief par le partenariat Liège-Lubumbashi, qui s'est révélé bénéfique aussi bien pour la municipalité du Nord que pour celle du Sud.

Selon Mme Carmen Fernandez, Coordinatrice des projets internationaux pour la ville de Liège :

« Nous tirons également beaucoup de cette coopération. Au début, nous n'étions même pas conscients nous-mêmes d'avoir autant de savoir-faire. Ce programme nous a permis de le mettre en valeur. C'est donc une valeur ajoutée qui est donnée à une municipalité du Nord s'impliquant dans ce type de coopération. »

Pour plus d'informations, merci de bien vouloir contacter l'UVCW, à international@uvcw.be

13 Rehabilitation urbaine du quartier d'Al-Nasser de la ville de Gaza, territoires palestiniens occupés

Étude préparée par le Mairie de Barcelone, Novembre 2009

Ce projet fait office de bonne pratique en matière de réhabilitation urbaine en raison de deux de ses aspects fondamentaux. Premièrement, c'est un exemple de l'énorme potentiel que peut générer la coopération entre les autorités locales pour l'établissement de la paix et la reconstruction post-conflit, en particulier dans la mesure où cette coopération se fonde sur des priorités locales de développement correctement orientées au niveau culturel et axées sur un partenariat Sud/Sud. Deuxièmement, c'est un exemple de coopération intergouvernementale entre des administrations locales et des gouvernements autonomes. Ce projet n'aurait pas été possible sans la participation du gouvernement de Catalogne, représenté par l'Agence Catalane de Coopération au Développement. Au cours d'un scénario convulsif et marqué par la violence, les autorités locales ont lutté pour surmonter la dynamique de conflit et travailler sur l'amélioration de la qualité de vie de leurs citoyens.

Contexte

Les gouvernements locaux peuvent contribuer et, dans la réalité, contribuent souvent, aux processus de paix et de gestion des conflits grâce à leur double rôle : d'une part, ils assurent la promotion du processus démocratique à l'échelle locale et d'autre part, ils fournissent les services sociaux essentiels, deux thèmes qui se trouvent au cœur même de la construction et du maintien de la stabilité sociale.

Dans la mesure où ils possèdent une large compréhension des dilemmes que pose la gestion d'un gouvernement local, où ils participent à renforcer la démocratie locale et où ils encouragent le développement de la collectivité locale, les gouvernements locaux étrangers peuvent être de bons partenaires pour aider à mettre en place des activités

visant à établir la paix. Ce dernier point est particulièrement vrai dans la mesure où la collectivité locale et ses autorités perçoivent souvent l'implication des municipalités étrangères comme une implication plus neutre que celle du gouvernement national de leur pays ou des organismes internationaux, ce qui assure donc une meilleure appropriation locale de l'ensemble du processus.

Les interventions pour la paix des gouvernements locaux prennent la forme d'actions de lobbying, d'assistance technique et de soutien général. L'assistance technique, qui se traduit par des activités concrètes sur le terrain, peut mener à des résultats pratiques pour la population locale. En outre, même quand elle ne vise pas directement la construction de la paix, l'assistance technique contribue souvent à la reconstruction post-conflit car elle renforce le fonctionnement municipal.

C'est avec ces objectifs en tête que l'envoyé spécial de l'Union Européenne pour le Proche-Orient, Miguel Ángel Moratinos, a proposé, suite à la signature des accords d'Oslo, de renforcer lesdits accords par l'établissement de relations interurbaines. En septembre 1998, après un long travail effectué sur le terrain, les maires des villes de Barcelone, Tel Aviv-Jaffa et Gaza ont signé un accord amical de coopération visant à établir une relation d'union et de travail commun entre les habitants de ces différentes villes. Un an plus tard, à Barcelone, l'APLA (Association des autorités locales palestiniennes) et l'ULAI (Union des autorités locales d'Israël) ont signé leur premier accord de coopération.

C'est dans ce cadre que les villes de Gaza et de Barcelone ont mené à bien leur processus de coopération ; toutefois, en raison du contexte de conflit, les relations directes entre Gaza et Tel-Aviv ont été extrêmement difficiles. Dès le début du projet, les deux parties ont été continuellement informées des activités bilatérales entreprises entre Gaza et Barcelone. Les deux villes ont toujours soutenu ces activités et l'APLA et l'ULAI en ont été informées pendant toute la durée du processus. Toutes les parties impliquées dans l'accord sont donc pleinement convaincues qu'à l'avenir, il sera possible d'envisager des activités trilatérales.

Les difficultés à entrer dans le territoire de la Bande de Gaza, le blocus militaire empêchant le matériel de base d'arriver jusqu'à la population, ainsi que l'instabilité politique interne de la zone ont été autant d'obstacles importants, mais toutefois pas insurmontables.

Le quartier d'Al-Nasser

La ville de Gaza est l'une des plus anciennes villes du monde et, historiquement, un point central de commerce et d'échange au Moyen-Orient. On y recense une population d'environ 400 000 habitants, parmi lesquels 80% de réfugiés, selon les critères établis par l'UNRWA⁴⁰.

Le quartier d'Al-Nasser est situé dans le nord de la ville, tout près de la côte et à proximité d'un camp de réfugiés appelé « Beach Camp ». Nombre des habitants de ce quartier sont des familles palestiniennes qui se sont réfugiées sur ce territoire dès 1948 et qui ont réussi à obtenir des logements en-dehors du camp. Selon le recensement réalisé par la ville de Gaza, le nombre d'habitants du quartier s'élève à plus de 12 000.

L'infrastructure générale de la ville est insuffisante et beaucoup de ses rues ne sont toujours pas urbanisées. De larges zones de la ville présentent une grave déficience des services publics comme, par exemple, un approvisionnement insuffisant en eau potable ou un système inadapté de récupération des eaux usées et de l'eau de pluie. Il existe aussi de graves problèmes en matière d'approvisionnement en électricité, d'éclairage public, d'enlèvement des ordures ménagères et de service de téléphone public. En outre, les services déjà limités qui sont actuellement disponibles sont en très mauvais état et ont des effets négatifs sur la santé et l'environnement.

Objectifs du projet

Le principal objectif du projet est d'améliorer les conditions de vie des habitants en développant l'infrastructure nécessaire dans le quartier. Le projet vise ainsi à améliorer la santé, les services d'assistance sociale et la mobilité de la population, ainsi que l'accès général au quartier. Le projet prévoit aussi l'amélioration de l'environnement social du quartier par la création d'espaces où les habitants pourront se retrouver plus facilement. Pour ce faire, la création de trottoirs larges et bordés d'arbre est prévue, ainsi que la réhabilitation des places pour y installer des espaces de jeux et de loisirs. Au niveau de la gestion municipale, le projet a également facilité l'échange d'expériences et de savoir-faire entre les techniciens des villes de Gaza et de Barcelone.

⁴⁰ Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

Description technique du projet

Afin d'améliorer l'infrastructure, le projet s'est centré sur l'installation de réseaux d'eau potable, de canalisations pour les eaux usées et d'égouts, d'éclairage public et de trottoirs en bon état, ce dernier point comprenant le plantage d'arbres le long des trottoirs. Dans le même temps, le réseau téléphonique a été installé par une compagnie palestinienne.

L'espace public a été complété par deux places de taille moyenne (4 563 and 3 019 m²), l'une d'entre elles ayant été conçue précédemment en fonction d'un projet établi par les services techniques de la ville de Gaza. Ces espaces incluent des zones de jeux pour les enfants, ainsi que du mobilier urbain et des jardins, autant d'éléments nécessaires pour convertir ces places en espaces sociaux où les habitants peuvent se retrouver entre voisins –un élément inhérent à la culture d'une ville méditerranéenne.

En plus de l'amélioration extérieure des espaces publics, l'un des projets prioritaires était la création d'installations sanitaires dans la zone. C'est dans cette optique qu'ont été installés un réseau d'approvisionnement en eau potable, un système d'égout et un système de récupération de l'eau de pluie.

Le processus du projet de construction et la mise en œuvre ultérieure des travaux ont eu lieu en plusieurs phases, toutes gérées conjointement par les techniciens municipaux des deux villes.

Conclusion

Le projet d'urbanisation du quartier d'Al-Nasser représente la partie visible d'un processus de coopération stimulant et de grande portée entre les autorités locales. Pendant les phases de conception et d'application, l'échange d'expériences techniques et de méthodologies s'est avéré très intense et a été le facteur central du succès que le projet final a connu. Grâce à ce projet, les services techniques de la ville de Gaza ont pu étudier et s'approprier les expériences les plus récentes menées en matière de planification urbaine sociale et de traitement de l'espace public.

D'un point de vue social, les habitants d'Al-Nasser ont récupéré un espace public devenu un environnement d'échanges et en ont fait leur propre espace, doté de ses propres valeurs intrinsèques qu'il faut savoir protéger et

respecter. La revitalisation du quartier a donné un nouvel essor au commerce, rajeuni les activités déjà existantes et encouragé de nouvelles initiatives commerciales.

Cette étude de cas prouve donc que des améliorations tangibles de la qualité de vie des citoyens sont possibles grâce à la coopération internationale menée à l'échelle locale, même dans des situations problématiques de conflit. En outre, cela permet de souligner que le renforcement de la gestion municipale est bel et bien une phase clé servant de base aux interventions visant à la reconstruction post-conflit et à la réhabilitation. Le processus mis en place à Al-Nasser a été mené dans des conditions politiques et de sécurité très rudes. Pourtant, cela n'a pas empêché les autorités locales de Gaza et de Barcelone de surmonter la dynamique de conflit et de concentrer leur attention sur l'amélioration des conditions de vie des habitants du quartier. La détermination politique des deux villes, ainsi que le soutien et la confiance accordés par l'Agence Catalane de Coopération au Développement, l'APLA et l'ULAI ont été des éléments indispensables pour faire de ce processus un succès dans la réalité.

Pour en savoir plus, contactez le Mairie de Barcelone, à cooperacio2@bcn.cat

