



PREMIER MINISTRE

INSTITUT INTERNATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LIBRE CONTRIBUTION
AUX REFLEXIONS DU GROUPE "COLLECTIVITES LOCALES ET COOPERATION"

Analyse à partir de
trois programmes
Maroc, Algérie, Le Caire

par Jean-Louis LIERDEMAN
Directeur de recherche à l'ORSTOM

MINISTERE
DES AFFAIRES ETRANGERES

MINISTERE
DE LA COOPERATION

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation
Ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales)
Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports
Caisse des Dépôts et Consignations

**LA COOPERATION FRANCAISE FACE A LA CROISSANCE URBAINE
DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT**

**REFLEXIONS A PARTIR DE TROIS PROGRAMMES :
MAROC, ALGERIE, LE CAIRE (1978-1987)
PAR
JEAN-LOUIS LIERDEMAN ***

Avant-propos

Forte de son expérience en matière de gestion urbaine et de villes nouvelles ainsi que des récentes avancées de la décentralisation, la France a tenté depuis quelques années, face aux pressantes demandes des pays en développement confrontés à une croissance urbaine sans précédents, de renouveler sa démarche de coopération.

Souhaitant réduire progressivement une classique coopération de substitution au profit d'une coopération par projets qui maîtriserait mieux l'adéquation des moyens aux objectifs et qui assurerait mieux l'articulation entre coopération technique et coopération économique, elle a vu jusqu'à présent ses ambitions limitées aussi bien par les contraintes auxquelles se heurtent ses partenaires (contraintes institutionnelles, techniques, financières) que par ses propres incertitudes doctrinales et méthodologiques.

C'est principalement vers la réduction de ces dernières que seront orientées les conclusions que permettra de dégager l'examen du déroulement de trois programmes (Maroc, Algérie, le Caire) et des difficultés ou dérives qui ont marqué leur exécution.

Les informations recueillies pour l'analyse de ces trois programmes proviennent, à travers le groupe "Collectivités locales et coopération", d'entretiens avec quelques-uns des principaux responsables de leur mise en oeuvre ainsi que des rapports de mission (identification, suivi, évaluation) qu'ils ont pu produire ou archiver.

PLAN DU RAPPORT

Avant-propos

- I - Réflexions liminaires : le défi et les ambitions**
- II - Description analytique des trois programmes**
 - 1) le programme marocain d'appui au développement des collectivités locales**
 - 2) en Algérie, l'accord "Habitat" et les collectivités locales**
 - 3) le programme du Grand Caire**
- III - Evaluation globale**
 - 1) discours et résultats**
 - 2) moyens et doctrines**
 - 3) méthodes et mentalités**
- IV - Propositions**

I - Réflexions liminaires : le défi et les ambitions

Le constat initial, depuis vingt ans inlassablement renouvelé, est celui de la croissance urbaine accélérée dans les pays en développement, de sa démesure face aux moyens et à la capacité des Etats concernés, et ce malgré les coopérations bilatérales ou multilatérales qu'ils suscitent.

La maîtrise de cette croissance urbaine est particulièrement difficile en raison des rythmes très élevés auxquels elle s'effectue, rythmes jusqu'à quatre fois plus élevés dans les pays à faible revenu que dans les pays industriels : les problèmes posés ne présentent plus dès lors une simple différence d'ampleur mais de nature.

1) Une expérience transférable ?

Les responsables de l'aménagement urbain et de la gestion des collectivités locales dans les pays industriels riches ont appris à répondre avec des moyens importants, sophistiqués et coûteux à des modifications marginales de la demande urbaine qui ne génèrent de transformations profondes qu'en très longue période. Les responsables qui ont à faire face à la pression urbaine dans les PED se trouvent en période courte confrontés à des mutations structurelles radicales face auxquelles ils sont techniquement et financièrement démunis, et l'expérience des pays industriels ne porte en elle aucune réponse globale et cohérente qui leur soit proposable, même si tout un discours convenu véhicule l'idée contraire.

Comment répondre en effet avec des moyens cent fois plus faibles (1) à des citadins dont le nombre augmente quatre fois plus vite que dans les villes d'où nous tenons notre expérience et dont les handicaps accumulés constitueraient déjà, en l'absence de toute croissance numérique, un défi sans précédent?

(1) A titre indicatif, les ressources des communes sont de l'ordre de 40 à 50 F. par habitant en Afrique, de 4000 F. en France.

2) Limites de l'approche sectorielle

Les composantes physiques du problème sont multiples ; on évoquera :

- l'habitat et pas seulement celui des plus pauvres, mais bien celui du plus grand nombre ;
- l'eau ;
- l'assainissement (eaux usées et déchets solides) ;
- la santé ;
- les transports ;
- l'électricité.

mais aussi, et même en se limitant au seul aspect des infrastructures,

- l'équipement scolaire ;
- l'approvisionnement des villes (marchés, chambres froides) ;
- l'aménagement des espaces industriels.

Tenter de coopérer avec les responsables des PED à l'élaboration d'une réponse, chaque fois spécifique malgré les quelques caractéristiques communes de leur transformation sociale, à l'ensemble de ces urgences parmi lesquelles la notion même de priorité perd son sens, ne peut relever de l'approche sectorielle longtemps privilégiée.

L'approche sectorielle, traduction dans l'action d'une méthode d'analyse et d'une organisation administrative dont la France a constitué depuis le dix-neuvième siècle, de gré ou de force, un foyer de diffusion important, n'est pas en mesure, face à un phénomène de transformation sociale global et brutal, d'apporter l'ensemble cohérent de réponses qu'il appelle. L'ampleur des déficiences sectorielles est généralement telle que l'intervention sur partie d'entre elles voit ses effets rapidement bloqués par la désarticulation du système ; et les schémas de pensée qui ont fait la preuve de leur efficacité pour le moins technique et économique en d'autres contextes doivent être renouvelés.

L'approche sectorielle permet tout au mieux, selon les moyens disponibles, la réduction momentanée ou le ralentissement du rythme de développement d'un certain nombre de tensions, sans que rien ne permette a priori d'espérer que les interventions engendreront les effets de synergie que leur coût et l'urgence contraignent de rechercher.

3) Ambiguïtés de la décentralisation

Par ailleurs, face à la complexité croissante des problèmes de société liés à ce mouvement d'urbanisation, la tentation est forte, même dans les Etats les plus centralisateurs, de reporter sur les collectivités locales ou territoriales une part de la responsabilité de leur gestion.

Dans un contexte économique, social et culturel qui permet aux citoyens de se saisir de cette responsabilité et de se donner les moyens de l'exercer, cette décentralisation, si elle est à la fois politique et administrative, conduit probablement, non sans tensions, à une liberté, à une créativité et à une efficacité plus grandes.

Dans un contexte de faiblesse économique, de rigidité sociale et de déchirement culturel entre valeurs d'un passé soumis à un profond bouleversement et valeurs d'une modernité exogène souvent véhiculées par des relations de domination politique, économique ou technique, cette décentralisation des responsabilités tend à recouvrir une partielle démission du pouvoir central et à engendrer un sentiment de désarroi ou de résignation. Elle présente en tout état de cause le risque de n'être qu'un leurre pour ses "bénéficiaires".

Aussi est-il particulièrement difficile de bâtir une coopération qui soit à la hauteur de ses ambitions : "assurer des liens de nature politique", "à travers des actions de conseil et d'assistance" qui contribuent à "garantir l'efficacité d'un processus de décentralisation des pouvoirs de l'Etat, des ressources et des hommes compétents nécessaires" ; mais aussi "répondre à des besoins fondamentaux des populations" et "maîtriser la croissance urbaine".

S'ajoute à cela le souci de conjuguer cette coopération technique et une coopération économique.

4) Signification de la coopération économique

On peut, pour préciser le sens de cette coopération économique, se reporter au rapport BELLON de 1983 (2) : "on se réfère, en employant ce

(2) Mise en oeuvre de la coopération au développement. Rapport du groupe inter-administratif "Coopération". Nov. 83.

terme, à l'ensemble des inflexions qui peuvent être apportées en faveur du développement dans les relations entre les agents économiques français et ceux d'un pays du Tiers-Monde. Ce concept est certes large mais il met en évidence deux points essentiels. D'abord, il part de la constatation que l'impact d'un pays industrialisé sur un pays en voie de développement dépend en grande partie de la nature et des modalités des relations qui s'établissent entre les agents économiques des deux pays (particulièrement les entreprises). Dans une politique rénovée de contribution au développement du Tiers-Monde, infléchir ces relations est probablement plus important qu'accroître l'aide. Ensuite, il souligne que la coopération économique passe principalement par les entreprises ; la puissance publique ne peut avoir qu'une action d'incitation et d'accompagnement, même si son intervention est indispensable au lancement des opérations".

Peut-on voir dans la formulation qu'en donne le ministre de la coopération en janvier 1987 (3) une convergence de proposition ? Je cite : "le gouvernement a décidé d'accroître l'effort d'aide publique au développement. Refusant aussi bien la commisération que le fatalisme, le ministère dont j'ai la charge a défini de nouvelles orientations et il s'est donné de nouveaux moyens pour mener une politique de coopération créatrice de richesses et tournée vers des projets productifs. Il s'agit notamment de faire appel à l'initiative privée, au partenariat d'entreprise, pour faire naître le tissu industriel de petites et moyennes entreprises qui est le point de départ obligé du développement économique".

Ces réflexions liminaires nous ont semblé nécessaires car c'est seulement à la mesure des difficultés évoquées, de l'adéquation des méthodes aux objectifs, des contradictions au sein même des objectifs et des choix politiques formulés que l'impact des actions de coopération peut être évalué. Nous allons examiner trois d'entre elles.

(3) "Non à l'afropessimisme". Michel Aurillac, Le Monde, janvier 1987.

II - Description analytique des trois programmes

1) Le programme marocain d'appui au développement des collectivités locales

Il trouve son origine en 1973 dans la décision du roi du Maroc de procéder à une réorganisation communale. L'aggravation des problèmes urbains l'amène à considérer les collectivités locales comme d'excellents fusibles.

A la même époque en France le rapport Guichard sur la responsabilisation des collectivités locales reste sans application mais les liens personnels entre les chefs d'Etat des deux pays amènent le roi du Maroc à s'intéresser à ses conclusions.

Dès 1978, une mission du Ministère de l'Intérieur français est sollicitée par le Ministre de l'Intérieur marocain pour l'aider à constituer des services techniques locaux adaptés ; il demande pour ce faire à la fois des hommes et de la formation.

Le Ministère des Affaires Etrangères, sensible à une pression politique très forte, accepte rapidement l'envoi d'effectifs importants de coopérants, de l'ordre de la centaine dont 80 VSNA. L'accord franco-marocain est signé pour cinq ans.

Mais ces coopérants, placés pour la plupart dans les services locaux, ainsi que dans les centres de formation des techniciens communaux, n'avaient pas été demandés par les collectivités locales. Les postes n'étaient pas décrits, les profils (architectes, ingénieurs) ne correspondaient pas à des besoins correctement identifiés et l'expérience transmissible était nécessairement faible, ainsi que la préparation à une bonne insertion dans la région d'accueil. Le manque de liaison entre le Ministère de l'Intérieur marocain (Direction des Collectivités locales) et les autorités locales, en particulier l'impossibilité pour la DCL d'avoir autorité sur les gouverneurs, ne permettait pas à la cellule centrale de veiller efficacement à l'affectation judicieuse et à la bonne utilisation de ces coopérants, ni non plus de soutenir un programme de formation et de relève cohérent.

Une large fraction de ce contingent de coopérants est ainsi vouée à l'inefficacité, et en 1981 la coopération française exprime clairement ses réserves à l'égard du programme tel qu'il s'exécute. Les autorités marocaines, craignant son abandon, et percevant les appels à une coopération plus économique, proposent en contrepartie un programme d'équipement de 8 milliards de dirhams sur cinq ans dont la réalisation serait confiée à des entreprises françaises.

Cette proposition motive l'étude d'une nouvelle forme de coopération, à la fois technique et économique.

En décembre 1982, la commission mixte franco-marocaine constituée en son sein, à la demande expresse du Directeur marocain des collectivités locales, un groupe "collectivités locales" qui prévoit pour février-mars une mission d'investigation avec participation du Trésor et de la DREE afin de négocier les nouvelles orientations de la coopération dans ce secteur, en conjuguant l'assistance technique et l'aide à des projets.

Le 26 avril 1983, une réunion préparatoire MRE-CODEV (DPR-DPL-DMO) - MUL (DREI) - Ministère de l'Intérieur (DGCL) - DREE examine les propositions marocaines, à savoir :

- participation au financement de projets comportant fournitures et prestations d'entreprises françaises

- réorientation de l'assistance technique en fonction de ces programmes.

En octobre 1983, la mission interministérielle d'investigation est effectuée. Le bilan en est estimé positif. Les bases essentielles du nouvel accord envisagé sont établies:

- la notion de projet, limité dans le temps, avec des objectifs précis, est admise par les Marocains ;

- le comité mixte de suivi du programme "collectivités locales" s'efface devant un comité pour l'étude et la programmation des projets (COPEP) ;

- l'assistance technique associée aux projets est définie dans des fiches d'emploi qui peuvent être actualisées d'accord parties ;

- les dossiers de projets comme les fiches d'emploi sont établis à l'initiative des autorités locales et contresignés par elles ;

la cellule centrale est remplacée par un service central franco-marocain : la cellule d'aide et d'assistance aux collectivités locales ;

- la nécessité de parvenir à une gestion centralisée des coopérants est admise.

Le second volet du programme de la mission, à savoir les projets d'équipement des collectivités locales, était plus délicat. La mission se donnait pour seule tâche d'examiner, sur un échantillon choisi par les autorités marocaines, les types de projets envisagés et les montages possibles, se refusant à identifier des projets à financer. La délégation marocaine souhaitait au contraire que soient affichés les secteurs prioritaires mais cette démarche est refusée.

En octobre 1984, une mission plus légère permet de concrétiser les orientations ainsi définies. La rédaction du nouvel accord franco-marocain sur les collectivités locales est parachevée avec un nouveau Directeur des collectivités locales. Le texte final donne satisfaction à toutes les observations de la partie française ; on ignore s'il en va de même du côté marocain.

Un chargé de mission est mis en place auprès du Directeur des collectivités locales de manière à pouvoir participer à l'évaluation et au suivi de projets d'équipement éligibles aux mécanismes de la coopération économique. La volonté d'avancer avec pragmatisme est réaffirmée.

En janvier 1985, une mission de la DAEI participe au premier COPEP franco-marocain et fait le point de l'état d'avancement de plusieurs projets du programme "collectivités locales".

On retient du rapport de mission :

- l'impossibilité pour la partie française d'examiner de nombreux dossiers remis trop tardivement ;

- le constat d'une parcellisation de l'examen des projets jusque dans le détail des moyens, rendant impossible toute étude sérieuse des priorités ;

- l'allongement des listes de nouveaux programmes alors même que l'exécution des programmes en cours n'est pas parfaitement maîtrisée ;

- les difficultés liées à l'ajournement presque systématique des décisions ;

- les difficultés liées à l'approche sectorielle des projets conformément à la sectorialisation des ministères, voire de leurs directions ;

- une insuffisante évaluation, qui se limite généralement à l'affrontement d'avis contradictoires.

Pendant ce temps, le nombre de coopérants VSNA se réduit progressivement à une quinzaine, parmi lesquels certains sont d'ores et déjà affectés aux nouveaux projets.

En février 1987, le COPEP permet de constater d'appréciables évolutions. Une partie importante du programme a été exécutée :

- une assistance technique aux collectivités maître d'ouvrage, pour laquelle il n'est plus fait appel massivement à des coopérants de longue durée mais à des experts en missions de courte durée en fonction de l'avancement des études ou des travaux menés par les divers acteurs marocains impliqués dans le projet ; la programmation de ces missions est assurée par une étroite liaison entre le Directeur des collectivités locales et les autorités françaises par l'intermédiaire du chargé de mission auprès du DCL ;

- les études techniques et les diagnostics (épuration, assainissement...).

On approche cependant de l'heure de vérité car reste à fournir aux Marocains l'aide spécifique qu'ils demandent pour la réalisation des équipements et donc à adapter les formes de coopération à ces objectifs.

Les principales difficultés rencontrées du côté marocain sont :

- la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage au niveau des autorités locales et même au niveau de la DCL ;

- les problèmes de financement :

- * compte tenu du caractère non prioritaire des projets des collectivités locales pour le gouvernement marocain eu égard à la possibilité d'octroi de financements privilégiés ;

- * en raison des obstacles que rencontrent les Marocains pour financer la part locale des projets et pour gérer leurs ressources de façon optimale.

Il convient pour la coopération française d'assurer dans ce contexte la plus grande efficacité à ses interventions en les appliquant à un nombre limité de projets et en y apportant des éléments de réponse généralisables.

2) En Algérie, l'accord "Habitat" et les collectivités locales :

En décembre 1982, la commission mixte de coopération technique et culturelle prévoit, à l'invitation du ministère algérien de l'intérieur (DGCL), qu'une mission interministérielle française se rende en Algérie afin d'examiner la constitution au sein des Wilayas d'équipes pluridisciplinaires capables d'assister les services techniques des collectivités locales. Il s'agissait en fait d'une proposition française précédemment formulée en ces termes au cours d'entretiens préparatoires et reprise sans autre analyse de sa nécessité par l'administration centrale algérienne.

Un an plus tard, en novembre 1983, la mission interministérielle prévue est formée, composée de représentants du Ministère des Relations extérieures (Coopération et développement), du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation (DGCL) et du ministère de l'urbanisme et du logement (DAEI). Elle se rend dans les Wilayas de TEBESSA, ANNABA et JIJEL et recueille des trois wilayas ainsi qu'auprès de responsables d'Assemblées Populaires Communales et de leurs services techniques des informations sur l'ensemble des besoins ressentis au niveau local. Au terme de cette mission, les deux parties décident de mettre en oeuvre une coopération qui pourra faire appel à toutes les formes d'action prévues dans la convention de coopération entre l'Algérie et la France :

- moyens classiques (assistance technique, bourses) ;

- coopération par objectifs permettant de mobiliser des opérateurs divers pour des projets intégrés, de calendrier précis, visant aussi bien les domaines traditionnels de coopération que le secteur productif algérien (entreprises locales de wilayas ou de communes).

Mais malgré une forte volonté d'aboutir exprimée par les Wali, cette mission ne connaît aucune suite ; elle vient en fait trop tardivement, après la mise en place de l'accord "Habitat" qui répond par d'autres voies au même ordre de préoccupations.

Dès 1978, s'affirmait la volonté algérienne de développer la production de logements. Les premières négociations, conduites entre d'une part les entreprises françaises et la DAEI, d'autre part le Ministère algérien de l'Habitat et la Banque de crédit populaire d'Algérie, ne sont pas suivies d'effet, mais fin 1979, le rapport du Directeur général de la CADAT réaffirme que l'habitat doit être une priorité et que la capacité de production algérienne est insuffisante.

En 1980, le plan algérien commence à entrer en application, le processus de qualification est ouvert, l'appel d'offres est lancé, des entreprises françaises soumissionnent.

A la suite des négociations sur le gaz en 1981, l'idée de co-développement lancée par M. ROCARD fait long feu mais un protocole général de coopération économique et technique est signé, prévoyant qu'une coopération approfondie pourrait s'engager dans un certain nombre de secteurs. Cet accord sera précisément suivi de trois accords sectoriels : un accord transport et un accord agriculture qui connaîtront peu de suite; un accord habitat. Un quatrième projet d'accord concernant les télécommunications n'aboutira pas.

Ces accords précisent, pour chaque secteur, les modalités d'application du protocole, en particulier les conditions de financement et d'exécution des contrats commerciaux et les axes d'action pour la coopération économique. Ils prévoient des mécanismes communs de définition et de suivi de ces actions. Ils mettent l'accent sur les garanties de bonne exécution des contrats, garantie de droit donnée par les entreprises, garantie morale donnée par la puissance publique.

L'accord Habitat du 30 juin 1982 a pour objectif déclaré de "mettre en oeuvre une coopération adaptée et organisée afin de contribuer, dans l'intérêt mutuel des deux pays, au développement de l'industrie algérienne de la construction et à l'augmentation du nombre de logements livrés en Algérie" et de "fixer le cadre dans lequel les entreprises françaises agréées par les autorités algériennes seront appelées à participer à la mise en oeuvre du programme algérien".

Cette contribution doit porter sur :

- le développement de l'industrie des matériaux de construction ;
- l'augmentation des capacités de réalisation des entreprises algériennes de construction ;
- la formation du personnel en charge de la production et de la gestion du "cadre de vie" ;
- le développement des organismes de conception des politiques urbaines ;
- l'engagement de programmes de recherche conjoints ;
- le renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

On retrouve bien ici, à côté d'objectifs industriels et de production, le souci d'assistance technique aux services des collectivités locales.

Mais dans un premier temps, l'accord se concrétise par un programme de réalisation de logements avec le concours d'entreprises françaises. La possibilité de construire au total 60.000 équivalents logements au cours de la période de 1982-1984 est ouverte.

Cet accord porte la marque de réflexion et de négociation bien antérieures à sa signature :

- les négociations de 1978-1979 ;

- la reconstruction d'El Asnam en 1981-1982 (mise en place d'un programme d'urgence de constructions préfabriquées).

C'est ainsi que :

- les négociations entre l'ONEP et les entreprises françaises pour ce qui concerne le programme de préfabriqué ont été parallèles à la préparation de l'accord. Les entreprises appelées à soumissionner avaient pour la plupart participé à la reconstruction d'El Asnam. Ce programme n'a été rattaché à l'accord que pour pouvoir bénéficier des conditions de financement mises au point pour le programme de 60.000 équivalents logements en "traditionnel" ;

- les projets confiés à des entreprises françaises dans le cadre du programme en "traditionnel" ont été techniquement conçus et mis au point avant l'accord sectoriel.

Dès 1982, dans le cadre du programme en "traditionnel", sept entreprises se voient confier 5000 logements et 107 équipements collectifs.

Au total, 17 milliards de francs de contrats sont signés en 1982-1983 dont 12 milliards rapatriables.

A la même époque, de multiples études et missions d'identification sont lancées pour mettre en oeuvre des projets de coopération dans tous les domaines visés par l'accord.

En 1983, l'accord s'enlise. Les algériens demandent à revoir l'objectif des 60.000 équivalents logements et le transfert de technologie devient prioritaire par rapport au nombre de logements construits. Aucun nouveau contrat n'est conclu en 1984-1985 . Quant aux missions d'identification, la plupart sont sans lendemain. Les actions de coopération d'entreprise à entreprise ne se réalisent pas.

En 1985, on constate que le programme en préfabriqué, aux deux-tiers de son exécution, s'est avéré difficile à gérer.

Le programme en traditionnel se déroule bien sur le plan technique et a conduit à mettre en place, dans différentes régions des Hauts-plateaux, un appareil de production moderne capable de produire à plein rendement 15.000 logements par an, soit le tiers du programme urbain de l'Algérie.

Mais les propositions d'assistance technique à des entreprises algériennes n'ont pas abouti et les entreprises risquent de devoir replier leur matériel avant que les modalités de maintien de cet outil de production ne soient mis au point.(4)

Hormis les études de filières de formation et la concertation permanente (3 colloques en 1984 et 1985 : techniques de construction ; politiques urbaines ; systèmes urbains), les projets de coopération technique n'ont pas été mis en oeuvre.

En particulier, les projets d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ont dès 1983 révélé des malentendus (modalités juridiques et financières) qui se sont étendus à la totalité du dispositif.

La période qui va de septembre 1985 à juillet 1986 voit enfin le début d'une réelle coopération technique. L'appui à la maîtrise d'ouvrage se concrétise. Des programmes annuels d'action sont mis au point entre organismes partenaires des deux pays.

En octobre 1986, se tient un important colloque sur le financement, la promotion et la gestion du logement.

Début 1987, le programme habitat souffre d'un certain blocage qui pourrait se renforcer en raison des besoins de financement liés à l'achèvement des grands contrats. Les programmes d'appui à la maîtrise d'ouvrage se déroulent assez bien, mais à cadence un peu lente. Des coopérations d'organisme à organisme se sont établies avec Constantine, Tizi-Ouzou, Oran et Medea, associant Marseille, Beauvais et Avignon dans un contexte de réorganisation des OPGI, qui constitue un préalable à l'extension de ce programme.(cf. rapport DAEI du 16.2.87).

(4) C'est ce qui s'est produit en 1986 : le programme en "traditionnel" ne s'est pas prolongé par des contrats permettant d'aller vers une algérianisation de cet appareil de production.

Le rapport d'évaluation de 1985 duquel sont extraits la plupart des éléments retenus ci-dessus soulignait déjà combien la mise en oeuvre de cet accord supposait d'innovations conceptuelles, institutionnelles, juridiques et financières. Cette conclusion reste tout à fait actuelle. On y ajouterait volontiers que cette mise en oeuvre suppose également une réactualisation de l'expression des volontés politiques qui se sont exprimées par sa signature.

3) Le programme du Grand Caire

Le Grand Caire n'est pas une entité institutionnelle mais un espace dont l'administration est partagée entre trois gouvernorats qui ont chacun une responsabilité territoriale beaucoup plus vaste.

Le programme de coopération portant sur l'aménagement du Grand Caire est à mi-chemin d'une prestation de bureau d'étude et d'un programme d'assistance technique classique ; ce programme est mis en place au niveau central pour permettre au GOPP (General Organization for Physical Planning) d'entreprendre la révision du plan d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération élaboré dix ans plus tôt.

C'est la présence d'un représentant permanent de l'Agence Coopération et Aménagement en tant que Conseiller auprès du Ministère du Développement, des Nouvelles Communautés et de la Bonification qui a permis l'identification et la préparation du projet.

Les autorités égyptiennes étant particulièrement séduites par l'expérience acquise en région parisienne, c'est à l'OTUI associé à l'IAURIF qu'est confiée la mise en oeuvre du programme.

Huit experts permanents sont intégrés à l'équipe égyptienne du GOPP.

Cette coopération a également pour objectif de créer un outil de coordination des investissements et de mettre en place progressivement une agence régionale d'urbanisme. Enfin, elle a pour perspective, initialement pour le moins, de faciliter l'approche des futures projets égyptiens par les entreprises françaises ; c'est là la principale mission confiée par le président de l'ACA en 1981 au conseiller mis en place auprès du Ministre compétent.

En 1982, la première phase est engagée, financée à titre exceptionnel sur protocole. Elle s'achève avec la présentation d'un plan stratégique à l'horizon 2000 au 1/100.000e.

Le relais attendu du Ministère de la Coopération n'est pas obtenu et c'est à nouveau la DREE, bien qu'avec réticences, qui donne son accord pour le financement de la deuxième phase ; celle-ci s'achève en février 1983 avec l'élaboration d'un schéma directeur au 1/50.000e. Dans le même temps, un certain nombre d'actions et de projets prioritaires sont identifiés.

La procédure de financement sur protocole est à nouveau reconduite pour la troisième phase ; celle-ci a pour objet la préparation des projets prioritaires identifiés au cours de la phase précédente :

- réalisation d'un grand équipement structurant : la Ring Road ;
- étude de préfaisabilité pour les new-settlements sur les dix sites retenus puis étude pilote d'un secteur de l'un d'entre eux ;
- définition et étude des secteurs homogènes à l'intérieur de la Ring Road.

Septembre 1985 voit le lancement de la quatrième phase. La DREE ne se laisse plus convaincre et la part française est financée conjointement par la région Ile de France et par l'Etat (Coopération et DAEI).

Cette phase s'achève en octobre 1986 et comporte :

- l'élaboration de schémas de structure (guide-plans) au 1/25.000e ;
- l'approfondissement du projet-pilote d'un nouveau quartier, incluant l'étude de faisabilité économique ;
- l'élaboration de deux plans de détail (master-plans) au 1/10.000e sur deux secteurs homogènes.

Le contenu de cette phase avait été défini dans deux documents : d'une part, le contrat de plan particulier entre l'Etat et la région Ile de France en date du 31 janvier 1985, qui permet la mise en place des financements

français ; d'autre part le protocole de coopération technique franco-égyptien entre le GOPP et l'IAURIF signé le 12 juin 1985.

Relativement aux schémas de structure, le premier document prévoyait cette élaboration sur certains secteurs seulement et précisait qu'elle devait se faire en étroite concertation avec les gouvernorats et les diverses agences publiques. Dans le protocole GOPP-IAURIF, il est précisé que les schémas sont établis pour chacun des onze secteurs homogènes mais la mention des gouvernorats comme partenaires obligés a été supprimée et il n'est plus fait état que de la collaboration avec les agences locales.

Concernant les plans de détail, le même protocole donne en outre à chaque plan vocation à définir une stratégie de développement du secteur homogène, à inclure un plan de structure et à proposer un échelonnement de réalisation ; il transforme donc ces plans en base de programmation destinée à coordonner les divers projets des autorités et agences locales; une concertation très étroite est d'autant plus nécessaire.

Enfin, le protocole prévoit également que l'équipe du projet pourrait être amenée à donner des avis techniques pour résoudre dans le sens des objectifs arrêtés au schéma directeur les difficultés qui surgiraient au cours des études d'exécution de la Ring-Road.

La stratégie d'aménagement proposée par l'équipe se heurte pour sa mise en oeuvre à deux types de difficultés : le contexte institutionnel égyptien et le rôle assigné à l'équipe au sein de l'administration égyptienne.

L'administration égyptienne est caractérisée par une forte centralisation des décisions qui n'assure cependant pas automatiquement la cohérence des actions. Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire trois ministères sont concernés (logement et infrastructures, Développement et nouvelles communautés, Transports) dont les attributions respectives laissent apparaître un chevauchement des compétences. La coordination entre ces Ministères et les Gouvernorats est faible : la difficulté de dialogue est manifeste entre le GOPP et les gouvernorats. Enfin, au plan de la réalisation, les opérations d'aménagement sont confiées à des organismes d'exécution qui fonctionnent selon les règles de l'entreprise privée et disposent d'une large liberté d'action.

On pouvait penser que l'équipe franco-égyptienne serait en mesure de faciliter les liaisons indispensables entre l'échelon central et les instances locales ; or, du fait de son insertion au sein du GOPP, elle ne peut intervenir au près des ministères sans son autorisation ; et si elle a réussi à maintenir des relations confiantes avec les gouverneurs, elle n'a pu étendre son action jusqu'au niveau des services de gestion.

Pour la période 1986-1987, le financement français disponible s'est trouvé bloqué en raison des difficultés à mettre en face la part égyptienne.

Le projet d'aménagement doit cependant entrer dans une phase qui devrait conduire à des réalisations et une réflexion sur la contribution de la coopération française est plus que jamais nécessaire : appui aux maîtres d'ouvrage, formation et transfert de savoir-faire, coopération économique, modalités de suivi et d'évaluation périodique (5).

(5) Signature d'un nouvel accord entre le Président du Conseil régional d'Ile de France et le Ministère égyptien de l'habitat et des Communautés urbaines nouvelles ; Le Monde, 29.7.87. "Cet accord pourrait ouvrir la voie à des marchés de travaux publics pour des entreprises d'Ile de France".

III - Evaluation globale

L'analyse critique de ces trois actions de coopération peut s'effectuer à plusieurs niveaux et suscite de multiples questions. Nous tenterons d'organiser la réflexion en partant d'une évaluation des résultats et en essayant de remonter aux problèmes de moyens et de méthode.

1) Discours et résultats

Le discours officiel qui a accompagné la politique de coopération en matière d'urbanisme et d'habitat au cours des dernières années voulait marquer une rupture profonde avec les orientations et les pratiques antérieures. On peut le décomposer en sept éléments (6).

1-1) Un développement sain ne peut reposer que sur les forces propres du pays partenaire ; une bonne coopération doit "se transformer à terme en échanges scientifiques, techniques et économiques entre pairs" ; pour ce faire, elle doit "concourir à la mise en place :

- d'une capacité de maîtrise d'ouvrage compétente ;
- d'un appareil de production compétitif ;
- de systèmes de financement adaptés.

Concernant le premier point, si la contribution au renforcement de la maîtrise d'ouvrage est bien l'un des objectifs des accords franco-algériens, la mise en oeuvre des projets correspondants a été tardive et lente, et on peut difficilement faire état de résultats significatifs. Dans le projet franco-marocain, un constat de déficience de la maîtrise d'ouvrage revient comme un leit-motiv aux diverses étapes du projet mais on ne peut pas considérer que la coopération française en ait fait une composante effective de son intervention. Enfin, le programme du Grand Caire ne se prête pas jusqu'à présent à une action à ce niveau.

(6) Voir en particulier "Les cahiers de l'urbanisme et du logement" janvier 1983 n° 9.

La création d'un appareil productif compétitif est également au coeur du projet algérien, mais si la capacité de production apportée par les entreprises françaises est importante, rien ne permet de considérer qu'un transfert de savoir-faire ait été opéré : les entreprises algériennes s'y sont mal prêtées (manque d'effectifs, méfiance vis-à-vis d'une ingérence étrangère dans la conduite de leurs affaires) et les entreprises françaises n'ont certainement pas eu pour objectif principal de fournir cet effort supplémentaire. Ce ne sont pas les difficultés financières liées à l'achèvement des contrats qui vont y contribuer.

La nécessité de financements adaptés est enfin plus manifeste que jamais. La réalisation des équipements urbains au Maroc, la construction du parc de logements en Algérie, le début de réalisation des projets prioritaires au Caire se heurtent à ce problème.

1-2) un second principe est maintes fois réaffirmé, selon lequel la demande solvable doit être satisfaite par des techniques "modernes" qui prennent en compte le coût de réalisation et de maintenance mais cette croissance du secteur moderne ne doit pas "nuire au secteur communément désigné comme informel, qui constitue de fait le lieu privilégié d'adaptation des techniques aux conditions économiques du milieu récepteur".

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la seconde partie de la proposition a pu être autre chose qu'un voeu pieux sauf dans ceux des programmes de type Rexcoop qui ont été orientés vers le secteur informel proprement dit ; mais dans les rapports d'exécution ou d'évaluation relatifs aux réalisations algériennes, aux projets égyptiens ou aux orientations marocaines, rien ne laisse deviner une particulière attention aux effets des apports technologiques extérieurs sur la situation des groupes sociaux qui ne disposent pas des moyens économiques d'y accéder. La pratique semble dissocier les éléments du discours.

1-3) l'urgence des besoins amenant beaucoup de pays à faire appel à des entreprises étrangères pour répondre à la demande, il faut, dit-on, "établir la synergie entre l'action économique et la coopération technique en greffant des actions de coopération sur des opérations en vraie grandeur sur le terrain".

C'est essentiellement l'accord habitat franco-algérien qui a servi de banc d'essai à cette orientation. Les missions d'évaluation qui se sont penchées sur cet aspect ont globalement conclu à des liens encore beaucoup trop faibles entre ces deux formes d'action et il n'est pas acquis que les relations entre entreprises aient été significativement renouvelées.

1-4) le souci d'instaurer un véritable échange entre une certaine maîtrise technique et organisationnelle d'une part et des connaissances spécifiques de terrain d'autre part, est également affirmé depuis plusieurs années. On peut considérer que la concertation permanente s'est en effet développée. Reste à évaluer dans quelle mesure, notamment en raison du centralisme administratif et technocratique, nos partenaires en dialogue sont porteurs de la connaissance de terrain attendue ou s'ils font eux-mêmes écran à leurs propres terrains, aux spécificités locales auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales qu'ils administrent et à l'expérience quotidienne des communautés au nom desquelles ils s'expriment.

1-5) Est-on finalement passé d'une coopération de substitution à une coopération par objectifs, principalement fondée sur le conseil et sur la formation ? Il faut bien voir que chez nos partenaires, le manque, dramatique parfois, en particulier dans l'administration locale, d'hommes formés et compétents dans les organismes ou institutions ayant en charge à des titres divers la croissance urbaine n'a pas été soudainement comblé ; cette insuffisance de cadres et de techniciens, se doublant souvent d'une urgence extrême des problèmes à résoudre, oppose par elle-même un obstacle majeur aux objectifs de formation selon les modalités habituellement proposées et tend à les maintenir en position de demandeurs d'une coopération de substitution ou à faire pression sur les experts et coopérants mis à leur disposition pour qu'ils s'y prêtent. La formation, reconnue nécessaire, apparaît souvent dans la pratique comme un détour trop long et qui prélève encore une partie du personnel disponible. De même, le transfert de technologie ou du savoir-faire, dans la mesure où il mobilise une partie du personnel qualifié des entreprises, ne va pas non plus dans le sens de leurs intérêts à court terme et a quelque difficulté à se concrétiser. Aussi reste-t-il encore beaucoup à inventer pour que cet appel à la formation et au transfert de technologie ne se réduise pas à une formule incantatoire.

Par ailleurs, on a pu constater un glissement progressif de la notion de coopération par objectifs à celle de coopération par projets, introduisant par là les éléments de rigidité dans les calendriers d'exécution et dans

l'affectation des moyens. On peut cependant se demander si la coopération par projets offre dans tous les cas de figure un cadre d'organisation acceptable à toutes les composantes d'une action de coopération dont certains aspects se laissent difficilement contraindre par des échéances ou par un système de correspondance précis entre moyens et objectifs.

1-6) les collectivités territoriales sont considérées comme des lieux privilégiés pour "l'élaboration de formes de développement permettant une meilleure appréhension des besoins et l'élaboration de réponses appropriées".

Mais c'est l'administration centrale qui, dans les trois programmes examinés, reste l'interlocuteur éminent de notre coopération. C'est contre le pouvoir central que la croissance urbaine constitue une menace, c'est de ce pouvoir qu'émane la demande, c'est à son niveau que se traite la réponse et les collectivités locales dont il est si largement question ne figurent que comme objets du dispositif mis en place alors même que des divergences profondes se font sentir dans leur perception des besoins fondamentaux.

Outre la difficulté d'établir une relation directe avec les collectivités locales dans des systèmes caractérisés par la centralisation et la sectorialisation de l'administration, on constate que la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage à ce niveau ne les met souvent pas en mesure de se constituer en réels partenaires du projet ; les faibles capacités de gestion dont elles disposent et l'ampleur des difficultés qu'elles connaissent ne font qu'accentuer cette exclusion.

1-7) on a pu penser que le modèle français de décentralisation pouvait jouer un rôle incitatif important dans l'évolution politique et administrative des pays partenaires. Les coopérations décentralisées qui se développent à partir des régions et des collectivités locales françaises, en élargissant la gamme des réponses possibles aux demandes de ces pays, devraient en principe renforcer ce rôle.

Parmi les trois programmes ici évalués, seul le programme franco-algérien semble déboucher depuis peu sur quelques modestes accords d'organismes régionaux à organismes régionaux; mais ce ne sont pas des collectivités locales ou territoriales en tant que telles qui sont impliquées dans ces accords : il s'agit plutôt d'une déconcentration technique des efforts d'intervention. Dans le cas du Grand Caire, ce n'est pas parce que l'IAURIF est le principal intervenant, ni même parce que la contribution de la région

Ile de France au financement de la quatrième phase est importante, que l'on se trouve en face d'une forme novatrice de coopération ; l'IAURIF intervient en fait comme un bureau d'études classique indépendamment de sa vocation régionale en France ; il est l'instrument d'une politique internationale de prestige du Conseil Régional qui a habilement tiré parti du programme, en gommant d'ailleurs passablement le rôle des autres intervenants français, pour se donner une stature internationale brillamment couronnée par Métropolis, à tel point que l'on ne distingue plus bien si l'effort de la région sert la coopération ou si les moyens mis en oeuvre par la coopération ont servi de tremplin aux ambitions d'une région.

En ce qui concerne le programme marocain, les rapports disponibles ne font pas apparaître de façon très explicite le rôle de la région PACA (7) à qui il semble que l'on ait fait jouer le poisson-pilote dans une opération hors de proportion avec ses moyens d'intervention. (L'accord de coopération Marseille-Alger dont il n'est pas question ici donne sans doute mieux la mesure des possibilités d'une coopération réellement décentralisée entre collectivités locales).

Il est d'ailleurs probable que l'on ne puisse envisager d'importants développements en ce sens si l'on se réfère aux tout récents propos du Premier ministre, qui mettait en garde les élus régionaux contre "les initiatives un peu incontrôlées" qui conduisent certaines régions à "prendre des contacts avec d'autres régions d'Europe ou du monde" (8)... "Cela donne à notre politique étrangère une image totalement brouillée et nous met dans une situation de faiblesse préjudiciable aux intérêts nationaux".

En résumé donc, et si on les rapporte à l'affirmation d'une volonté politique qui avait trouvé son point d'équilibre vers 1983, les résultats obtenus en quelque six ans de coopération sont plutôt modestes. C'est que cette volonté affichée de renouvellement de la coopération et de mise en place d'une coopération par projets qui prenne mieux en compte les nécessités des pays bénéficiaires se heurte de part et d'autre à de nombreuses difficultés ; certaines sont spécifiques au champ des problèmes urbains et des

(7) qui n'apparaît dans le dossier qu'à travers le nom de l'un de ses représentants comme membre de telle ou telle mission, et par la compilation sous son timbre d'un certain nombre de données de base. Le contrat de plan Etat-région de la région PACA comportait semble-t-il une ligne "Maroc-collectivités locales". Il n'y est fait allusion que pour signaler la difficulté d'en concrétiser la mise en oeuvre.

(8) Le Monde du 18.6.87

collectivités locales : ce sont plus particulièrement les difficultés institutionnelles et celles qui découlent de l'insuffisance des moyens disponibles ou mis en oeuvre ; d'autres sont plus profondes ou plus généralisées : elles relèvent plus des méthodes ou des mentalités.

2) Moyens et doctrines

Concernant le premier ordre de difficultés on a déjà pu noter les distorsions entre les besoins réels des collectivités locales et leur expression par les administrations centrales, l'insuffisance de cadres et de personnel qualifié pour assurer la gestion des services publics et la maîtrise d'ouvrage des projets. Ces distorsions et insuffisances sont souvent aggravées par les difficultés économiques des pays partenaires qui tendent de ce fait à favoriser les projets productifs et ne facilitent pas le montage de systèmes de financement adaptés aux projets des collectivités locales, rarement considérés comme prioritaires.

La réduction des moyens en hommes et des moyens financiers que notre pays est en mesure ou accepte de mettre à disposition de ses partenaires est pour une part opportunément masquée par un discours, par ailleurs non dénué de pertinence, qui tente d'imposer progressivement une coopération par objectifs et la réduction d'une coopération dite de substitution. Nos partenaires ne sont pas totalement dupes de ce langage et en habillent des demandes qui ne sont guère différentes dans leur nature de ce qu'elles étaient précédemment. De même, la coopération économique est-elle, par exemple dans l'accord franco-marocain de 1984, introduite tardivement par les Marocains comme contrepartie leur permettant d'obtenir d'une certaine manière la poursuite d'un programme remis en question par les autorités françaises.

Ainsi donc bon nombre de dérives en cours d'exécution s'expliquent-elles par l'insuffisante clarification initiale des langages de la demande et de l'offre. Le langage de la coopération française, relativement incertain et soumis à d'importantes fluctuations doctrinales, définit des orientations souvent trop éloignées des attentes précises de nos partenaires ; déroutantes, difficiles à comprendre parfois, elles peuvent être assez aisément contournées. Les dialectiques par lesquelles sont introduits les enjeux de la coopération économique, les exigences d'une coopération par projets, les ouvertures qu'apporte la coopération décentralisée ne pallient pas la limitation des moyens disponibles pour aider nos partenaires à faire face à l'ampleur des problèmes urbains qu'ils connaissent. Ce qui manque en premier lieu (mais dans un domaine aussi complexe la tâche est particulièrement difficile), c'est un affichage clair des limites de notre savoir-faire, de ce que nous pouvons faire, de ce que nous voulons faire. Une certaine confusion des genres est sans doute inéluctable : comment distinguer toujours en effet ce qui relève du conseil gratuit et ce qui n'est qu'exportation déguisée et subventionnée de

matière grise ; ce qui relève d'une préoccupation vraie pour les besoins du partenaire et ce qui est au service d'une stratégie commerciale (9) ; ce qui relève de la concertation et de l'échange d'expérience et ce qui est instrument d'une stratégie politique. Un effort permanent de clarification est indispensable.

L'identification des domaines d'intervention est également incertaine. Que signifie une coopération "en matière" de collectivités locales ? Un appui au renforcement de leurs services techniques, comme le demandaient initialement les autorités marocaines ? Le projet algérien parallèle n'a jamais vu le jour, et l'accord Habitat fait au départ l'impasse presque totale sur cette dimension : son orientation productiviste et industrielle ne rejoint les préoccupations relatives aux collectivités locales qu'à travers le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, et encore celui-ci se concrétise-t-il d'abord au niveau des organismes techniques spécialisés plutôt qu'à celui des collectivités locales proprement dites. Enfin, il est difficile d'inclure la planification et les études d'aménagement du Grand Caire dans cette catégorie, aussi imprécise soit-elle.

3) Méthodes et mentalités

Ces difficultés de doctrine sont parfois aggravées par une préparation insuffisante des projets. La procédure suivie pour instruire les demandes est souvent complexe, lente, et en tout état de cause, peu codifiée. Le manque de préparation des missions d'identification est fréquent, et maintes fois souligné par ceux qui en ont la charge ; il s'aggrave d'autant qu'il y a multiplicité des intervenants, faible circulation de l'information entre eux, poursuite simultanée d'objectifs différents. Et quand l'improvisation prévaut, il devient difficile d'exposer clairement sous quelle forme, avec quels moyens, quels financements, à quelles conditions pourra être mis en oeuvre le schéma d'intervention retenu. Les projets se heurtent à la recherche de difficiles compromis dans la formulation des objectifs ou la définition des modalités

(9) Ainsi le premier ministre a-t-il récemment fustigé "l'excès d'esprit cartésien" de ceux qui s'interrogeaient sur l'urgence de doter d'une corniche de 7 kilomètres une capitale africaine qui connaît des problèmes cruciaux d'assainissement, d'eau courante, de voirie, d'habitat, de téléphone. le Monde du 28.7.87 ; ainsi le programme du Grand Caire est-il considéré par telle direction ministérielle comme "trop loin du marché".

d'exécution. Beaucoup de temps est ainsi consacré à des missions d'identification sans lendemain qui se heurtent soit à l'incompréhension du partenaire soit aux malentendus et aux ambiguïtés au sein du dispositif français. La mobilisation des financements nécessaires constitue bien sûr l'une des principales sources de difficultés.

Mais dès lors que l'on parle de coopération par projets, s'imposant et imposant aux partenaires des objectifs et des délais pour les atteindre, ne faudrait-il pas d'abord que dans le montage même des projets une certaine discipline de calendrier soit respectée. L'ajournement des décisions pour toutes sortes de raisons est une pratique particulièrement néfaste dans un domaine dont on ne cesse de dire à quelles urgences il est soumis et à quel rythme les données se modifient : l'indifférence au temps qui passe ne peut qu'éroder la fiabilité des propositions.

La préparation des projets de coopération souffre aussi pour une large part des faiblesses de l'analyse préalable : analyse institutionnelle (ce fût le cas au Maroc, en Algérie, en Egypte : dans ces trois programmes par exemple, le rôle des gouverneurs -Maroc, Egypte-, les difficultés des relations entre autorités centrales et autorités locales ou régionales -Maroc, Algérie- n'ont été perçus qu'au fil de l'action), mais aussi analyse sociologique, politique, économique ; la liaison avec la recherche est généralement faible - quand elle n'est pas conflictuelle (10) et la décision s'appuie beaucoup plus sur l'information véhiculée par la "technostructure" qu'elle ne se nourrit d'une production scientifique (française, étrangère ou fruit d'équipes mixtes travaillant "en coopération pour le développement"). La France ne manque pourtant pas de géographes, d'économistes, de sociologues, d'anthropologues qui ont à dire sur les fragilités, les spécificités, les contradictions des sociétés aux besoins desquelles elle se propose de contribuer à répondre et à la transformation desquelles elle est de ce fait confrontée.

Ainsi se développe une coopération sans vision globale à long terme suffisamment ferme et précise, sans analyse des projets des sociétés dans lesquels elle s'inscrit, ceux de nos partenaires, et ceux dans lesquels nous leur proposons de s'engager avec nous. La gestion d'une telle coopération reste encore trop indépendante de points de vue particuliers, fortement soumise aux fluctuations des subjectivités, aux opportunités politiques ou aux

(10) En particulier dans le cas du Grand Caire.

rigueurs financières du moment. Il devient dès lors difficile de savoir selon quels mécanismes ou quelles influences se lance un programme, et quelle est la part de la pression politique, de la mode idéologique, de l'efficacité de tel opérateur ou de l'existence d'un "guichet" et de la routine qui l'accompagne. A fortiori maîtrise-t-on encore plus difficilement la décision de poursuivre sans dérapage un programme ainsi lancé ; les circonstances politiques, économiques mais aussi administratives commandent, autorisant toutes les dérives.

Mais la mise au point d'une méthode est d'autant plus délicate qu'il n'y a pas de véritable centre de coordination entre les multiples intervenants.

C'est une litote que de juger "peu fédérateur" le thème des collectivités locales. Chaque intervenant y mène sa propre politique, y poursuit ses propres objectifs, sans guère de concertation ni de compromis avec les autres, et le principal moyen d'arbitrage reste en fin de compte celui du financement.

L'action conjointe des divers intervenants est ainsi fragilisée sinon par la défiance réciproque, pour le moins, par un cloisonnement de l'information, partiellement compensé cependant par la cohérence provisoire de réseaux informels entre certains responsables des projets.

Au niveau interministériel, les modifications fréquentes apportées au partage des compétences entre ministères concernés (urbanisme et logement, relations extérieures ou affaires étrangères, coopération etc...), à la structure interne de ces ministères, aux fonctions et responsabilités des hommes ayant à instruire, monter, suivre et évaluer les projets de coopération, s'opèrent selon un rythme plus rapide que celui de la durée des projets et ne favorise pas la continuité de l'action. On constate effectivement dans les trois projets ici évoqués, à travers les rapports successifs, combien chacun est tenté de privilégier temporairement sa clé de lecture, celle dont il dispose là où les circonstances l'ont placé.

C'est dire qu'il n'existe nulle part un lieu de concertation et d'évaluation indépendant des parties prenantes et doté des moyens de capitalisation de l'expérience acquise et ce dès la phase de gestation des

programmes. Bien au contraire, c'est le mode de fonctionnement des instances de coopération, la mobilité des hommes et des structures, qui conduit à en fragmenter la mémoire, rendant en particulier impossible toute analyse comparative.

Chaque expérience de coopération bilatérale est pratiquement conduite en vase clos. Il n'existe, sauf empiriquement, aucune réelle organisation de cette fonction d'accumulation et de réflexion croisée dont le groupe "collectivités locales et coopération" exprime la nécessité. Et ce n'est pas l'appel épisodique à des consultants extérieurs travaillant sur des rapports fragmentaires ou faisant appel à des mémoires amputées qui peut en tenir lieu.

Enfin, si la coordination est faible entre intervenants français, il faut dire aussi un mot du type de rapports établi avec les partenaires étrangers. Lorsqu'ils sont trop manifestement entachés de défiance et dévalorisants ou pour le moins condescendants envers l'interlocuteur, on ne peut s'étonner des malentendus qui se développent dans les négociations ou des dérives qui apparaissent lors de l'exécution des programmes.

IV - Propositions

De ce trop rapide balayage de trois dossiers par ailleurs incomplets, quelles esquisses de propositions dégager ?

De toute évidence, un certain nombre de fonctions doivent être correctement remplies -qui ne le sont pas actuellement- pour que la coopération orientée vers les problèmes urbains, l'habitat et les collectivités locales s'effectue dans la clarté, avec le minimum de cohérence et d'efficacité souhaitables :

- les demandes (nouvelles ou portant sur la réorientation des projets engagés) doivent être recueillies, centralisées et analysées avec méthode ;

- l'identification des opérateurs les plus aptes à répondre avec pertinence à la demande doit être conduite dans la plus grande rigueur, transparence et liberté d'esprit ;

- la circulation de l'information entre opérateurs, la coordination et la concertation doivent être organisées et disposer pour cela d'un support technique ;

- les opérateurs doivent avoir accès à un pool de compétences pluridisciplinaires commun ;

- la cohérence, interministérielle d'abord, mais aussi entre l'ensemble des opérateurs publics et privés intervenant dans la mise en oeuvre des programmes doit s'appuyer sur ce pool, non seulement lors des phases d'identification mais à travers un travail permanent de suivi et d'évaluation ;

- ce travail de suivi et d'évaluation ne doit pas être simplement administratif et financier mais doit aussi, et sans doute prioritairement, comporter un suivi technique ; il doit inclure in fine une évaluation scientifique ;

- la liaison avec la recherche doit être forte, en amont des programmes de coopération pour l'élaboration des propositions, en aval de la réalisation des programmes pour une compréhension et une évaluation comparative de leurs effets ;

- la formation, le transfert du savoir-faire (sa construction et son expression) doivent être organisés, à partir des offreurs actuellement dispersés, autour d'un foyer d'expérience et de recherche ; ce foyer d'accumulation, d'élaboration et de transfert/formation ne doit pas s'enfermer dans une position d'offreur mais s'ouvrir largement à l'interaction Nord-Sud et à la coopération internationale ;

- enfin, la déontologie de la coopération dans le champ des problèmes urbains, de l'habitat, de l'équipement et de la gestion des collectivités locales reste à préciser.

Les conclusions formulées ici ne sont d'ailleurs sans doute pas toutes spécifiques au secteur sous examen, et peuvent, peut-être sous condition, être étendues à l'ensemble de la coopération.

Pour le secteur qui nous concerne, elles plaident en faveur de la nécessité d'un organe à vocation inter-ministérielle, de structure mixte (associant opérateurs publics et privés), offrant toutes garanties d'indépendance dans ses fonctions consultatives et de neutralité dans ses fonctions exécutives ; cet organe n'étant pas sur-imposé autoritairement comme un lieu de passage obligé mais construit selon un mode participatif et sur la base d'un consensus qui conditionne son efficacité.

Le SMUH, (11) , auquel manquait la dimension interministérielle, en était à l'origine une partielle préfiguration; son rôle s'est tôt réduit à n'être qu'un club d'opérateurs préférentiels sinon exclusifs de la coopération pour finalement devenir lui même en quelque sorte opérateur direct, concurrent sinon déloyal des associés qui le constituaient, bénéficiant tout au moins par rapport à eux, d'une rente de situation (financement et information) que le rétrécissement du marché incitait à sauvegarder.

(11) Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat

Repensé par J. Monod, il laissa place en 1979 à l'Agence Coopération et Aménagement. L'ACA était à nouveau porteuse d'une grande ambition dans laquelle se rejoignaient coopération technique et coopération économique, et au service desquelles l'esprit d'une administration de mission -qui avait fait ses preuves à la DATAR- pouvait jouer un rôle décisif. Mais lui manquait encore une véritable dimension interministérielle, et la grande ambition s'est à nouveau dissoute en combat pour la survie.

L'instrument capable de mobiliser la compétence française pour une coopération internationale face au défi urbain du XXI^e siècle reste à inventer.

juin 1987