

CONFÉRENCE THÉMATIQUE

Sensibilisation des collectivités locales aux lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous (LDI) adoptées par l'ONU-Habitat

Président de séance

Jean-Marie Tétart, conseiller spécial du président de l'IGD, vice-président du conseil général des Yvelines en charge de la coopération décentralisée, député

La coopération décentralisée doit fortement s'engager sur les questions liées à la gouvernance des services de base. C'est pourquoi il nous a semblé utile de voir comment la coopération décentralisée pouvait s'inspirer du canevas proposé et des lignes directrices internationales (LDI).

D'autre part, le rôle de la France est important dans l'opérationnalisation de ces lignes directrices sur les services de base. La première évaluation a été menée auprès du département des Yvelines à travers la coopération qu'elle met en œuvre au Bénin.

Avec ces LDI, c'est la première fois que l'on définit un cadre consensuel de gouvernance adapté à l'ensemble des situations géographiques et à l'ensemble des niveaux de décentralisation et de déconcentration.

Intervenants

Jean-Yves Barcelo, conseiller interrégional ONU-Habitat

Les LDI servent de cadre d'actions autour de deux champs conjoints : le renforcement des capacités des collectivités locales et l'accès aux services de base des populations.

Le processus pour arriver à la définition des LDI s'est basé sur un échange entre experts et diplomates, le cheminement étant aussi important que le résultat.

Les LDI prévoient une liste indicative de services de base, mais les pays sont libres d'en ajouter en respectant les critères d'interdépendance et de besoins essentiels.

Chaque type d'acteur est pris en compte dans ces lignes directrices, avec des chapitres spécifiquement consacrés à chacun.

Aujourd'hui, ce texte est en cours de mise en œuvre dans différents États par différents partenaires (le gouvernement français, CGLU, la Commission européenne ou Veolia à travers des projets villes). C'est un document universel, dont l'objectif est d'évaluer s'ils sont adaptables aux pays du Sud. Actuellement, une douzaine de pays les met en œuvre (essentiellement en Afrique) et les premiers retours montrent que c'est une initiative intéressante même si l'exercice n'est pas toujours aisé. CGLU est en charge du suivi à l'échelle mondiale.

Pour une bonne mise en œuvre, il est nécessaire d'avoir une bonne coordination verticale (décentralisation effective sur les différents services de base), et horizontale ou territoriale (entre les différents secteurs).

Émilie Maehara, chargée de mission pour la coopération urbaine, direction générale du développement, des partenariats et de la mondialisation, MAE

L'appui à la décentralisation est un axe prioritaire de la coopération française pour renforcer la gouvernance locale, et l'accès aux services de base est une porte d'entrée transversale pertinente pour la lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi il a semblé opportun au MAE de soutenir ce processus qui combine ces deux enjeux.

Les LDI représentent le premier document onusien consacré à cette thématique, et la France s'est beaucoup impliquée autour de ces recommandations sur la planification, la contractualisation et la gouvernance partenariale (entre opérateurs, collectivités, usagers, ministères sectoriels, etc.). Il est important de clarifier le rôle de chacun des acteurs.

Le MAE finance aujourd'hui cinq programmes pilotes au Sénégal, au Burkina Faso, au Laos, au Togo et aux Comores, bénéficiant de l'appui technique d'ONU Habitat dans les trois premiers pays cités et de l'Institut de la gestion déléguée (IGD) dans les deux derniers.

La France a mis en place une méthodologie pour le renforcement des processus de concertation multi-acteurs autour des collectivités locales. C'est une stratégie nationale de gouvernance urbaine démocratique dans les actions en direction des pays du Sud.

Martine Zejgman, délégué adjointe, délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), MAE

L'accès pour tous aux services de base constitue un axe fort du soutien de la DAECT. Les orientations couvrent les domaines de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et le renforcement des capacités des collectivités.

Les orientations du nouvel appel à projets visant à appliquer les LDI s'établiront autour de la gouvernance locale, du développement économique pour l'emploi, de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'eau et à l'assainissement, du tourisme durable, et de la solidarité numérique.

L'État a à la fois un rôle de facilitateur, mais aussi un rôle de tiers exigeant par rapport à la prise en compte des contextes et priorités nationales des zones d'intervention dans le respect des LDI.

La DAECT soutient également les réseaux régionaux pluri-acteurs, comme le CERCOOP, RESACOOOP, en organisant la complémentarité avec les opérateurs, et l'appui aux actions thématiques (pS-Eau). Enfin, la DAECT soutient l'association F3E pour la mise en place d'évaluation de ces dispositifs.

Nicolas Wit, directeur général adjoint de Cités Unies France

Les LDI expriment une volonté politique forte.

Dans les régions en crise, on assiste trop souvent à une priorité sur le renforcement des États au détriment des collectivités locales, comme c'est le cas en Côte-d'Ivoire.

Ces LDI devraient appuyer une meilleure prise en compte des échelons locaux, dans la mesure où elles formalisent les liens entre échelons territoriaux et donnent un cadre partagé.

Aujourd'hui, les collectivités en coopération sont inscrites dans un cadre de référence commun, construit par l'ONU, et les deux élus peuvent l'utiliser.

Les LDI permettent également de donner plus d'équilibre dans la coopération, les collectivités disposant d'un agenda commun pour quelques décennies.

Joachim Hunlede, secrétaire permanent de l'Union des communes du Togo (UCT)

Un cadre national de concertation autour des services essentiels, également appelé « Quadrilogue », a été mis en place en 2008 au Togo par un arrêté interministériel. Une Charte des services essentiels a été élaborée et adoptée assortie d'un plan d'action. Cette charte est en cours de transcription réglementaire.

Ces cadres se sont ensuite déclinés au niveau local alors même que les municipalités ne sont pas encore élues. Ce cadre de concertation permet aux acteurs locaux de se rassembler.

Aujourd'hui, c'est l'ensemble des vingt-huit communes du Togo qui est doté de comités locaux. Dans ces cadres multi-acteurs, les collectivités discutent des priorités et des projets en termes de services de base, les hiérarchisent, les négocient et les définissent.

Aujourd'hui, des projets de développement local se mettent en place dans certaines collectivités. À titre d'exemple, dans la ville d'Aného au Togo où, avec l'appui de la coopération décentralisée du conseil général des Yvelines, un service public d'assainissement non collectif (SPANC) a été expérimenté, accompagné d'une politique de tarification, d'entretien et de vidange de ce SPANC.

Antoine Cousin, volontaire de solidarité internationale pour le conseil général des Yvelines

Les Yvelines sont engagées dans une coopération avec les six communes du Mono au Bénin depuis 2009, avec un budget de 150 000 € par an.

Dans le cadre de la coopération, le conseil général a appuyé la mise en place d'un instrument : « le Quadrilogue ». C'est un cadre de concertation regroupant État, collectivités, usagers et opérateurs économiques.

Il existe différentes conditions indispensables à la réussite d'une coopération : la concertation locale, la visibilité budgétaire, l'équilibre des moyens humains, matériels et financiers, et une importante implication des acteurs. Le « Quadrilogue » permet d'aller dans ce sens. Il regroupe quarante membres, et est constitué de déclinaisons dans différents groupes de travail qui font des recommandations techniques.

La stratégie à plus long terme vise l'établissement d'une véritable intercommunalité. Aujourd'hui, le budget du projet est de 450 000 €. Parmi les actions mises en œuvre, il y a la construction de blocs de latrines pour donner accès à un réseau d'assainissement à 200 000 personnes. Le projet s'appuie sur les outils communaux de communication (radios locales, courriers), et l'État est sensibilisé sur la démarche mise en œuvre.

Dominique Héron, directeur des partenariats institutionnels, Veolia Environnement

Une entreprise privée comme Veolia joue un rôle dans l'application des LDI notamment, car chaque acteur impliqué dans l'aménagement du territoire est pris en compte dans ces lignes directrices, dont les prestataires privés.

Le groupe Veolia est associé à cette démarche depuis le début, notamment autour de l'accès aux services essentiels (légitimité d'ordre technique).

Veolia a donc choisi de tester le caractère opérationnel des LDI dans le cadre de ses activités à Aguascalientes au Mexique, une ville de 800 000 habitants.

L'action a consisté à confronter la réalité des politiques locales mises en œuvre par rapport à chaque recommandation des LDI. Le groupe a réalisé cette évaluation sur d'autres services dont il n'avait pas la responsabilité.

Sur l'accès à l'eau, le traitement des déchets et les transports, le cadre « de vertu » des LDI a été respecté par le programme de Veolia.

Les LDI sont un bon outil de vérification de la bonne mise en œuvre des actions. Il permet de confronter ses actions à un cadre global créé en concertation.

Nicolas Plouviez, directeur de projet, UNITAR

L'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR) est une institution autonome. C'est le bras armé des Nations unies pour la formation ; il se déploie autour de trois pôles thématiques : environnement, paix et sécurité, et diplomatie et gouvernance.

Ce programme a été créé il y a dix ans, à Johannesburg, et a notamment appuyé la mise en place des centres internationaux de formation des acteurs locaux (CIFAL).

On compte aujourd'hui dix centres dans le monde. Ces centres naissent de partenariats entre l'UNITAR et des villes ou des associations d'autorités locales. Ils ont pour principaux champs d'appui l'accès aux services de base, le changement climatique et l'économie verte.

L'UNITAR travaille actuellement à la mise en œuvre d'une méthodologie : « City share ». C'est un programme qui donne aux villes partenaires une mission d'évaluation des dispositifs d'accès aux services de base au regard d'une dizaine d'indicateurs clefs, notamment sur l'application d'outils de gestion participative, de suivi et d'évaluation.

Trois idées clefs

- Un projet durable, c'est un projet qui répond aux attentes locales, mais qui prévoit aussi une gouvernance participative et une vision partagée entre les acteurs des territoires.
- La force des lignes directrices, réside dans sept années de débats qui ont permis de faire vivre la réflexion sur les questions de gouvernance locale.
- Avec les LDI, les collectivités en coopération disposent d'un cadre de référence commun, construit par les Nations unies, auquel elles peuvent se référer pour la mise en œuvre des projets.