

**LE SÉNAT ET LA
COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

*Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à
la Coopération décentralisée 2004-2006*

**Présenté par M. Jean-Claude GAUDIN, Président,
et M. Jean FAURE, Président délégué**

La Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée est composée de :

<i>Président :</i>	M. Jean-Claude GAUDIN	Vice-Président du Sénat, Sénateur des Bouches-du-Rhône
<i>Président délégué :</i>	M. Jean FAURE	Questeur du Sénat, Sénateur de l'Isère
<i>Membres :</i>	M. Didier BOULAUD	Secrétaire du Sénat, Sénateur de la Nièvre
	M. Jean-Léonce DUPONT	Secrétaire du Sénat, Sénateur du Calvados
	M. Simon SUTOUR	Secrétaire du Sénat, Sénateur du Gard

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	9
I. DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES INITIÉES PAR LE SÉNAT	11
A. LA LOI « OUDIN » : AFFIRMER LA SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	13
B. LA PROPOSITION DE LOI DE M. MICHEL THIOLLIÈRE : LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DANS LES AUTRES SECTEURS	13
C. LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	14
D. LA RÉDUCTION DE LA FRACTURE NUMÉRIQUE	16
E. VERS DE NOUVEAUX ASSOUPPLISSEMENTS ?	17
II. DES AMÉNAGEMENTS OPPORTUNS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE, ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	18
A. LES RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES	18
B. LA RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE	19
C. LA RÉFORME DES COFINANCEMENTS	20
DEUXIÈME PARTIE LES ACTIVITES DU SÉNAT EN MATIÈRE DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	23
I. LA FORTE IMPLICATION DU SÉNAT DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	25
II. LES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR LA DÉLÉGATION DU BUREAU DU SÉNAT	25
A. LES ASSISES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	26
1. <i>Les rencontres bilatérales axées sur la coopération décentralisée</i>	26
B. LES THÈMES FÉDÉRATEURS	30
1. <i>L'appui institutionnel</i>	30
2. <i>L'eau et l'assainissement</i>	32
3. <i>Les autres thématiques</i>	34
C. LES PARTENARIATS ET LA MISE EN RÉSEAU	35
1. <i>Villes africaines et patrimoine : propositions et plan d'action</i>	35
2. <i>« Patrimoine-Culture-Tourisme », un partenariat entre Etat et collectivités locales</i>	36
3. <i>Une approche territoriale du développement promue par le PNUD</i>	37

TROISIÈME PARTIE LES MISSIONS D'ÉVALUATION SUR LE TERRAIN	39
CHAPITRE PREMIER : LE LAOS : UN EXEMPLE DE DÉVELOPPEMENT PAR LA VALORISATION DU PATRIMOINE	41
CHAPITRE II : LE CAP-VERT : DES COOPÉRATIONS À DÉVELOPPER	79
CHAPITRE III : LES ASSISES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISES : EXPÉRIENCES ET BONNES PRATIQUES	103
CHAPITRE IV : LES ASSISES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE À MADAGASCAR	137
CHAPITRE V : AFRICITES IV : UN ESPOIR POUR LE DÉVELOPPEMENT MUNICIPAL EN AFRIQUE	147
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION DU BUREAU À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, le 20 février 2007	159
ANNEXES	163
• Annexe 1 - Forum mondial de l'eau (Mexico, du 16 au 22 mars 2006)	165
• Annexe 2 - Déclaration de Wuhan	167
• Annexe 3 - Convention d'objectifs entre le Partenariat pour le développement municipal, l'UNESCO et le Sénat	171
• Annexe 4 - Calendrier des rencontres internationales de coopération décentralisée	175

INTRODUCTION

L'action internationale des collectivités territoriales a connu, au cours des dernières décennies, un essor remarquable.

Le Sénat, dans son double rôle de législateur et de représentant constitutionnel des collectivités territoriales, se devait de s'intéresser à cette dimension de la décentralisation, en améliorer les conditions d'exercice et en évaluer l'impact tant sur la dynamique territoriale, que sur le rayonnement de la présence française dans le monde.

C'est pourquoi le Bureau du Sénat a décidé, en 2001, la création en son sein d'une Délégation à la « Coopération décentralisée ». C'est en effet sous ce vocable qu'il est convenu de ranger, depuis la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui leur a donné un cadre juridique commun, toutes les actions de partenariat que les collectivités territoriales françaises engagent, sur la base de conventions, avec leurs homologues étrangères

La Délégation du Bureau à la coopération décentralisée s'est, dans un premier temps, assigné de jouer un rôle fédérateur de toutes les actions que le Sénat engage en la matière et de se livrer à un état des lieux, avant toute action en profondeur.

Ce travail d'inventaire, que la loi du 6 février 1992 avait prescrit d'établir et que votre Délégation a appelé de ses vœux dès l'origine (cf. le premier rapport d'activité de la Délégation pour la période 2001-2004, CT 04-2, 2003-2004), a été réalisé en 2004 par le ministère des Affaires étrangères, et rendu public, permettant une connaissance plus fine de la nature et du contenu des quelque 6.000 liens tissés par plus de 3 250 collectivités françaises avec les entités locales étrangères de 120 pays.

Il incombait dès lors à la Délégation sénatoriale d'engager un travail d'évaluation et de réflexion et le cas échéant d'apporter à la loi ou soutenir les correctifs nécessaires pour sécuriser le cadre juridique défini en 1992 et dont la jurisprudence avait démontré les fragilités.

Votre Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée a veillé également à favoriser et mettre si nécessaire en cohérence les initiatives multiples relatives à la coopération internationale des collectivités territoriales auxquelles le Sénat est associé en France et à l'étranger : participation aux Assises bilatérales et aux rencontres

internationales relatives à la coopération décentralisée, accueil au Palais du Luxembourg de délégations étrangères composées de parlementaires, d'élus locaux ou de fonctionnaires, intéressés par notre système de décentralisation, en coordination étroite avec les groupes interparlementaires d'amitié, lorsque ceux-ci souhaitent mettre l'accent sur le développement des liens de coopération décentralisée.

Au cours des deux dernières années, la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée a bénéficié d'une visibilité externe renforcée grâce à la concertation qui s'est établie avec les associations nationales d'élus, qu'elles soient directement en charge des actions de coopération décentralisée (Cités Unies France, Association française du Conseil des communes et régions d'Europe) ou à vocation générale (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France). Elle a également développé des contacts réguliers et fructueux avec la Délégation à l'action extérieure des collectivités locales du ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'avec les organes spécialisés nationaux ou internationaux (HCCI, PNUD, UNESCO). Elle a ainsi pu être associée aux grands chantiers ouverts par la Commission nationale de coopération décentralisée, constituée auprès du gouvernement, notamment dans les domaines de la préservation du patrimoine, du développement durable et du tourisme solidaire.

Votre Délégation a, en effet, entendu mettre l'accent de façon privilégiée sur les coopérations menées par les collectivités françaises dans les zones d'actions prioritaires de la France et au bénéfice des pays émergents, qui pourront demain devenir les partenaires majeurs de notre pays.

Mais elle soutient aussi les initiatives prises par le Sénat sur le plan législatif, en vue de sécuriser et d'assouplir le cadre juridique de l'action internationale des collectivités territoriales, de même qu'elle a appuyé la création d'instruments juridiques nouveaux mieux adaptés à la coopération transfrontalière.

Elle a enregistré avec satisfaction les évolutions réglementaires positives intervenues en parallèle, qui sont venues conforter le cadre législatif renouvelé de la coopération décentralisée. Elle s'est également félicitée de la clarification apportée à l'organisation des services du ministère des Affaires étrangères chargés de l'appui à la coopération décentralisée.

Votre Délégation est soucieuse de faire valoir dans ses interventions les lignes générales d'action du Sénat, en faveur du renforcement de l'autonomie locale et de la démocratie.

Tout en veillant à favoriser la coordination des actions des collectivités françaises à l'étranger pour en accroître la pertinence, elle s'attache à travailler sur des thèmes fédérateurs du développement local, tels que l'appui institutionnel et méthodologique, le partenariat

économique, la formation des élus et des cadres territoriaux, le tourisme, le patrimoine, la culture...

La Délégation s'est aussi efforcée d'évaluer les actions concrètes de coopération décentralisée conduites sur le terrain. Outre la participation aux Assises bilatérales des pays dans lesquels les collectivités françaises ont une présence particulièrement forte (Madagascar, Chine, Vietnam, Roumanie), des missions ciblées ont été effectuées dans des pays particulièrement représentatifs des coopérations bilatérales décentralisées.

Enfin, votre Délégation a apporté une participation active aux actions multilatérales et aux grandes rencontres internationales axées sur le rôle essentiel que peuvent jouer les collectivités locales en matière de développement. Enfin, elle n'a pas hésité à s'impliquer concrètement pour encourager et soutenir les coopérations, en partenariat notamment avec l'UNESCO et le Partenariat pour le développement municipal en Afrique.

Le présent rapport se propose de présenter de façon détaillée le bilan de l'activité de la Délégation, au cours de la période allant de l'automne 2004 à la fin de 2006, après avoir retracé les principales améliorations apportées à l'environnement juridique de la coopération décentralisée, assez largement grâce aux initiatives du Sénat.

PREMIÈRE PARTIE

**L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE
DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

Ainsi que le relevait votre Délégation dans son premier rapport d'activité¹, il revient « *au Sénat de jouer son rôle de législateur, lorsqu'il apparaît que le droit en vigueur est inadapté ou insuffisant.*

« Or les collectivités territoriales ont mis à profit la grande liberté d'action que leur donnait en principe la décentralisation pour engager des coopérations toujours plus nombreuses avec les collectivités étrangères, sans être toujours sûres que les voies empruntées pour le montage de leurs projets leur garantissaient une totale sécurité juridique... »

Votre Délégation relevait, en outre, s'agissant plus particulièrement de la coopération transfrontalière que « *les instruments juridiques disponibles (GIP, SEM locale, groupement d'intérêt économique, voire GIE européen) ne sont pas nécessairement bien adaptés aux opérations envisagées.* »

Il convient de se féliciter, aujourd'hui, que ces observations aient été entendues puisque les évolutions récentes du cadre juridique de la coopération décentralisée ont permis précisément de sécuriser les actions des collectivités territoriales et de créer de nouveaux instruments plus adaptés au développement des liens transfrontaliers.

I. DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES INITIÉES PAR LE SÉNAT

Les dispositions de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, inscrites aujourd'hui à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), subordonnent la régularité des actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales à la « **conclusion de conventions entre les collectivités territoriales françaises et leurs groupements et les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements** ».

La légitimité de ces actions suppose qu'elles interviennent dans un **domaine relevant de la compétence de la collectivité territoriale** et qu'elles répondent à un **but d'intérêt local**. Sur cette base, le Conseil d'Etat a su faire preuve de souplesse, admettant, par exemple, dans l'arrêt *Commune de Villeneuve-d'Ascq* (CE, section, 28 juillet 1995), la présence d'un intérêt communal dans une délibération octroyant des bourses à des étudiants originaires de villes jumelées, dès lors que ces bourses avaient été accordées « dans le but d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises situées

¹ Cf. document de travail du Sénat, série Collectivités territoriales CT 04-2, 2003-2004, Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée, p. 20.

tant sur le territoire de Villeneuve-d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants ».

La circulaire interministérielle du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée s'est fondée sur cette jurisprudence pour éclairer les notions de compétences et d'intérêt local, en leur donnant une portée élargie. Cependant, quel que soit l'intérêt de cette circulaire, sa valeur juridique s'est révélée d'autant plus fragile sur ce point que cette manière de voir n'était pas partagée par tous.

En premier lieu, les chambres régionales des comptes ont, à plusieurs reprises, fait preuve d'une attitude stricte dans le cadre de leur contrôle de gestion, en s'interrogeant sur la nature et le fondement des dépenses engagées pour la mise en œuvre des coopérations décentralisées ;

En second lieu, la jurisprudence administrative a ajouté des incertitudes nouvelles, au cours des dernières années. Ainsi, une décision du tribunal administratif de Poitiers (TA Poitiers, 18 novembre 2004, M. Jean-Roméo Charbonneau c/département des Deux-Sèvres) a conclu à l'annulation d'une délibération du conseil général des Deux-Sèvres qui, d'une part, avait approuvé le financement de la construction d'un collège d'enseignement général à Daboura au Burkina Faso et, d'autre part, avait octroyé une subvention au service d'incendie et de secours de la communauté urbaine de Majunga, à Madagascar. Le juge administratif a estimé qu'en ces deux hypothèses l'aide du département ne répondait pas « à des besoins de la population du département ».

Dans le même esprit, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé, par une décision du 25 novembre 2004, une délibération du conseil municipal de Stains octroyant une subvention à une organisation non gouvernementale au bénéfice d'un camp de réfugiés palestiniens. Même si d'autres décisions (cf. CAA Douai, 13 mai 2004, Eric Delcroix) allaient en sens contraire, la tendance générale penchait pour une lecture restrictive de la loi.

Le rapport du Conseil d'Etat remis au Premier ministre, le 7 juillet 2005, sur la coopération décentralisée¹, tendait à relativiser les conséquences de ces jugements de première instance, estimant pouvoir introduire une nuance dans l'appréciation de l'intérêt local, selon que la coopération entrait dans le champ des compétences propres aux collectivités territoriales ou relevait simplement de sa clause générale de compétences, bien que cela ne ressorte pas clairement des termes de la jurisprudence récente.

¹ *Les Etudes du Conseil d'Etat : « Le cadre juridique l'action extérieure des collectivités locales », étude adoptée par le Conseil d'Etat, le 7 juillet 2005, sur le rapport du groupe de travail, présidé par M. Philippe Marchand (La Documentation française, juin 2006).*

Quoi qu'il en soit, il est apparu, dès 2004, que les actions de coopération des collectivités territoriales répondant uniquement à un but d'aide au développement ou d'aide humanitaire, n'étaient plus sécurisées et qu'il importait de clarifier le droit en la matière.

A. LA LOI « OUDIN » : AFFIRMER LA SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Conscient du préjudice que cela était susceptible de causer aux collectivités territoriales, incertaines des marges exactes dont elles disposaient pour leurs actions extérieures, le Sénat est intervenu, comme l'avait souhaité votre Délégation, pour améliorer l'environnement juridique de ces actions.

- La **première initiative** due à M. Jacques Oudin, alors sénateur de la Vendée, a débouché sur la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les **domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement**.

Ces dispositions, qui ont été insérées à l'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales, ouvrent la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements, plus spécialement les syndicats intercommunaux de gestion de l'eau, de mener légalement des actions de coopération dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % des ressources affectées au budget de ces services.

Lorsqu'il s'agit d'actions de coopération ou d'aides d'urgence au bénéfice des collectivités ou groupements étrangers, ces actions devront s'appuyer sur les conventions prévues à l'article L. 1115-1-1 précité. Mais les aides pourront également prendre la forme d'actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

B. LA PROPOSITION DE LOI DE M. MICHEL THIOLLIÈRE : LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DANS LES AUTRES SECTEURS

Restait à régler le problème de la légalité des **actions de solidarité internationale** engagées par les collectivités territoriales **dans d'autres secteurs**.

- Une **initiative sénatoriale** a été prise, en ce sens, par **M. Michel Thiollière**, sénateur de la Loire, qui a déposé en mars 2005 une proposition de loi (n° 224, Sénat, 2004-2005) relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de **solidarité internationale**. La commission des Lois du Sénat, qui a approuvé l'objectif poursuivi, a souhaité, au surplus,

intégrer dans la rédaction de cette proposition de loi les recommandations du rapport du Conseil d'Etat de juillet 2005 précité.

Adoptée par le Sénat, le 27 octobre 2005, avec le soutien du gouvernement, la proposition de loi introduit une nouvelle rédaction de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, visant, d'une part, à donner une **base légale incontestable à l'aide au développement** accordée par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, à la condition que cette aide repose sur une convention avec des autorités locales étrangères et **qu'elle précise l'objet de la coopération envisagée et le montant prévisionnel des engagements financiers**, d'autre part, à autoriser les collectivités françaises et leurs groupements à accorder des **aides humanitaires d'urgence**, sans recourir à une convention préalable.

Votre Délégation, sensibilisée aux grandes catastrophes humanitaires des années 2005 et 2006, a soutenu cette proposition de loi qui a été finalement adoptée par l'Assemblée nationale, dans les termes du Sénat, le 25 janvier 2007.

C. LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Dans le domaine de la **coopération transfrontalière**, plusieurs ajustements récents ont été introduits par le législateur, afin d'assouplir le cadre juridique actuellement trop restrictif de cette forme de coopération et d'en faciliter l'essor.

① La loi du 13 août 2004 (n° 2004-809) relative aux libertés et responsabilités locales a institué un nouvel instrument juridique, le **district européen**, à partir d'un amendement déposé au Sénat par **M. Pierre Mauroy**.

Le district européen se verra appliquer les dispositions de l'article L. 1115-4-1 du code général des collectivités territoriales régissant les syndicats mixtes ouverts. Ceux-ci peuvent donc désormais se transformer en districts européens, regardés comme des « groupements locaux de coopération transfrontalière » au sens des accords de Karlsruhe et de Bruxelles.

② Le Sénat a autorisé la ratification, le 27 juin 2006, du protocole additionnel n° 2 à la Convention de Madrid, signé le 5 mai 1998, et qui ouvre aux collectivités territoriales la possibilité de créer conjointement avec d'autres collectivités européennes des organismes de coopération non seulement transfrontalière, mais interrégionale, dotés de l'autonomie juridique et financière. Relevons au passage que l'Assemblée

nationale a, à son tour, autorisé la ratification du protocole additionnel n° 2 le 22 février 2007.

③ A l'occasion de l'examen, le 24 janvier 2007, du projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels, le Sénat sur proposition de sa commission des Lois¹, a adopté un dispositif plus ambitieux réaménageant les outils de la coopération transfrontalière et interrégionale, par une série d'importantes modifications :

- *La suppression du groupement d'intérêt public.*

Rappelons que la loi de 1992 en avait prévu la création, en tant que structure juridique destinée à gérer les crédits communautaires destinés à la coopération transfrontalière, dans le cadre du programme INTERREG ; le Sénat a décidé de supprimer cette structure qui avait connu un succès des plus modestes et a, en conséquence, voté l'abrogation des articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du CGCT sous réserve de maintenir jusqu'à leur terme les GIP existants. En fait, deux seulement avaient été mis en place : le GIP Transalpes, créé le 15 janvier 1996 pour une durée de 4 ans et le GIP Saarland-Moselle-Westpfalz, créé le 9 novembre 2004 pour une durée de 5 ans pour la mise en œuvre du programme INTERREG III (A). Rien n'empêchera donc en principe ceux-ci et surtout le dernier de poursuivre son activité et, le cas échéant, de se porter candidat au programme « coopération territoriale » de la période 2007-2013.

- *L'adhésion ou la participation d'une collectivité ou d'un groupement français à un organisme de droit étranger* facilitée.

Cette adhésion ou participation avait déjà été rendue possible par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, mais à condition qu'y participe aussi une collectivité ou un groupement d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne. Cette participation était, en outre, subordonnée à une autorisation accordée par décret en Conseil d'Etat. La loi du 13 août 2004 précitée a opportunément remplacé la procédure du décret par un régime d'autorisation délivrée par arrêté du préfet de région.

La modification votée par le Sénat, le 24 janvier 2007, va plus loin, puisqu'elle étend à toutes les collectivités territoriales françaises et à leurs groupements la possibilité « dans le respect des engagements internationaux de la France et dans la limite de leurs compétences » d'adhérer ou de

¹ Cf. rapport n°161 (2006-2007) de Mme Catherine Troendle.

participer au capital d'une personne morale de droit étranger à laquelle participe au moins une collectivité ou un groupement d'un Etat européen.

- La mise en œuvre en droit interne du **Groupement européen de coopération territoriale**, fait suite au règlement communautaire CE n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006. Le Sénat a adopté les mesures d'adaptation en droit interne de ce nouvel instrument juridique à l'article L. 1115-4-2 du CGCT qui prévoit notamment :

- pour les groupements (GECT) ayant leur siège en France, une autorisation préalable du préfet de région pour leur création et l'application des règles relatives aux syndicats mixtes ouverts, ainsi que la possibilité pour un établissement public, comme pour un Etat membre, d'adhérer à de tels groupements, le gouvernement étant toutefois habilité à les dissoudre par décret motivé pris en conseil des ministres ;

- pour les GECT ayant leur siège dans un autre Etat membre, la possibilité pour les collectivités locales françaises et leurs groupements d'adhérer ou participer au capital, sous la seule réserve d'obtenir l'autorisation préalable du préfet de région.

En conséquence, le Sénat a réécrit l'article L. 1115-5, afin de déroger à l'interdiction faite aux collectivités territoriales françaises de passer des conventions avec des Etats étrangers, mais dans la seule hypothèse de création d'un groupement européen de coopération territoriale.

D. LA RÉDUCTION DE LA FRACTURE NUMÉRIQUE

Une nouvelle proposition de loi vient d'être déposée au Sénat, le 30 janvier 2007, par M. Gérard Collomb, sénateur du Rhône, et les membres du groupe socialiste, relative à la **coopération internationale** des collectivités territoriales dans le domaine des **technologies de l'information et des communications**. Elle tend à permettre l'adhésion des villes au **Fonds mondial de solidarité numérique**, qui a son siège à Lyon. Cette fondation, de droit privé suisse, réunit déjà des Etats, dont la France, ainsi que l'Agence intergouvernementale de la francophonie, avec pour ambition de **réduire la fracture numérique entre pays du Nord et du Sud**. Si la proposition de loi était adoptée, elle permettrait aux collectivités territoriales françaises de participer au financement du fonds, à hauteur de 1 % de leur budget de fonctionnement et de leurs crédits d'investissement relatifs aux technologies de l'information et des communications. Cette proposition de loi, déposée au début de l'année 2007, n'a pas encore pu être soumise à discussion. Relevons toutefois, qu'il est d'ores et déjà possible,

dans le cadre de la coopération transfrontalière et après autorisation du préfet de région, de s'appuyer sur l'accord de Karlsruhe, pour certaines régions limitrophes de la Suisse et de l'Allemagne.

E. VERS DE NOUVEAUX ASSOUPPLISSEMENTS ?

Cependant, si l'on veut ouvrir une facilité de même nature aux autres collectivités territoriales françaises non frontalières, il faudra attendre que le code général des collectivités territoriales tire toutes les conséquences de l'adhésion de la France, après l'entrée en vigueur du Protocole n° 2 de la Convention de Madrid (cf. supra) et du règlement européen relatif au **Groupement européen de coopération territoriale**, et que l'amendement adopté par le Sénat au projet de loi relatif à l'expérimentation de la gestion des fonds structurels, le 24 janvier 2007, (cf. 3 ci-dessus) soit également voté par l'Assemblée nationale.

Demeure enfin posé le problème de l'interdiction de principe pour les collectivités territoriales de conclure des accords de coopération avec des Etats étrangers, telle qu'énoncée par l'article L. 1115-5 du CGCT, ce qui limite, par exemple, la coopération transfrontalière avec la Principauté de Monaco et le Luxembourg (il a été admis, en revanche, que cela ne leur interdisait pas de passer des conventions avec les Länder allemands).

Le rapport du Conseil d'Etat précité a mis en relief la difficulté que soulève cette règle. L'interdiction de passer une convention avec un Etat étranger a été considérée, en effet, par le Conseil constitutionnel (décision 94-358-DC du 26 janvier 1995) comme constituant « un élément, sinon déterminant, du moins important de l'appréciation de la constitutionnalité du dispositif » de la coopération décentralisée.

Dans sa décision n° 2000-465 du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel a rappelé que la participation des présidents de conseils régionaux ou généraux d'outre-mer, à leur demande, à la signature d'accords avec des Etats étrangers serait inconstitutionnelle, dans la mesure où il s'agit « d'une attribution propre des autorités compétentes de la République, à laquelle les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ne sauraient prendre part à leur seule initiative ».

Cet impératif constitutionnel n'a cependant pas de portée absolue. Ainsi, la Polynésie française, depuis 1984, la Nouvelle-Calédonie, depuis 1999, et les départements et régions d'outre-mer, depuis 2001, se sont vus reconnaître par le législateur le droit de négocier et de signer des accords avec les Etats voisins, dès lors qu'ils n'agissent pas en leur nom propre mais en tant que représentants de l'Etat dûment autorisés.

Reprenant à son compte les observations formulées par le Conseil d'Etat, dans son rapport précité, concernant le caractère trop restrictif des dispositions de l'article L. 1115-1 du CGCT, qui condamne par avance toute passation de convention, de quelque nature qu'elle soit, avec un Etat étranger, **votre Délégation approuve la modification législative, apportée par le Sénat, le 24 janvier dernier, qui tend à assouplir les dispositions de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales, pour donner son plein effet à la mise en œuvre du Groupement européen de coopération territoriale.**

Elle estime néanmoins qu'il conviendrait d'aller plus loin, lorsque la compétence concernée est exercée dans le pays étranger par l'Etat lui-même.

II. DES AMÉNAGEMENTS OPPORTUNS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE, ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Le ministère des Affaires étrangères a, au cours de ces dernières années, fait prendre un tournant décisif à sa politique de soutien aux actions de coopération décentralisée, considérant celle-ci comme « une valeur sûre de l'action extérieure de la France ».

A. LES RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES

Sur le **plan réglementaire**, outre le soutien aux initiatives législatives prises par le Sénat, le ministère des Affaires étrangères a élaboré un nouveau décret (n° 2006-529 du 9 mai 2006) réformant la composition de la **Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)**, afin d'en rendre les réunions plus aisées et plus nombreuses.

Instituée par l'article 134 de la loi d'orientation du 6 février 1992, la Commission nationale de la coopération décentralisée a reçu mission d'établir et tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales et de formuler toutes propositions tendant à renforcer celle-ci.

Le décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 a prévu une représentation paritaire au sein de la commission : 16 membres titulaires et 16 membres suppléants pour chaque catégorie, auxquels s'ajoutaient 4 personnalités qualifiées nommées à titre consultatif, les représentants des collectivités territoriales étant nommés sur proposition des associations nationales représentatives. Présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre qu'il désigne, la CNCD a eu du mal à se réunir au cours des dernières années. C'est pourquoi le décret du 9 mai 2006 a ramené à 30

(outre le président) le nombre total des membres de la commission, dont 28 avec voix délibérative et deux personnalités qualifiées avec voix consultative.

La Commission nationale de la coopération décentralisée a lancé plusieurs chantiers thématiques auxquels ont collaboré les associations de collectivités territoriales et les experts invités, les uns et les autres y apportant une participation active (agriculture, eau, tourisme...).

La commission constitue un espace privilégié de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales et un lieu d'informations mutuelles.

B. LA RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE

Parallèlement, le ministère des Affaires étrangères a présidé à une importante restructuration des services en charge de la coopération décentralisée. Alors que le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales était, jusque là, directement rattaché au Secrétariat général du Quai d'Orsay, il est désormais placé à la tête d'une **Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales** (DAECL), elle-même relevant de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), ce qui permet aux services du délégué de bénéficier de moyens opérationnels beaucoup plus importants.

La DAECL a repris, au sein de la DGCID, les attributions précédemment dévolues à l'ancienne Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), pour ce qui concerne la coopération décentralisée, une mission d'appui à l'action internationale des ONG étant créée parallèlement.

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales a reçu mission de :

- rassembler les éléments d'informations nécessaires à l'évaluation des résultats des coopérations, afin d'orienter au mieux la répartition des moyens publics d'Etat ;
- informer les ambassadeurs sur l'état de la coopération décentralisée dans le pays où ils sont nommés ;
- et enfin, ce qui est entièrement nouveau, mettre en œuvre les crédits affectés à la coopération décentralisée par le **cofinancement** de projets ou de programmes dans les pays partenaires.

Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, continue, en outre, à assurer le secrétariat de la Commission nationale de coopération décentralisée et, à ce titre, est chargé de **l'inventaire de coopération décentralisée**. Rappelons que, conformément à ce qu'avait demandé avec force votre Délégation du Bureau du Sénat à la coopération

décentralisée, cet inventaire a été mené à bien, à partir de l'année 2004, sous la forme d'une **base de données** présentée en accès libre sur le site internet du ministère des Affaires étrangères (cf. www.diplomatie.gouv.fr/cncd). Ce « tableau de la coopération décentralisée » se présente sous la forme d'un inventaire thématique et géographique de tous les liens de coopération et permet aux collectivités territoriales intéressées de s'informer et d'éviter, le cas échéant, les « doublons » dans leurs actions de coopération.

C. LA RÉFORME DES COFINANCEMENTS

Parallèlement, le ministère des Affaires étrangères a engagé la réforme des cofinancements accordés au titre de la coopération décentralisée.

Dans le cadre des programmes de la LOLF (n° 185, Rayonnement culturel et scientifique, et n° 209, Solidarité à l'égard des pays en développement), une expérimentation de délégation de crédits a été lancée dans sept pays où la coopération est particulièrement active : le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, Madagascar, le Vietnam, la Tunisie et l'Algérie, à partir de 2006, avec une déconcentration complémentaire sur les préfectures (pour la poursuite des contrats de plan notamment).

Les cofinancements ont retenu des thématiques prioritaires : appui institutionnel, eau et assainissement, nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Sur la base de cette expérimentation, un nouveau dispositif a été défini en octobre 2006, tenant compte des observations fournies par les ambassades, les préfectures de région, les ministères concernés ainsi que celles des associations nationales de collectivités locales.

Trois appels à candidature pour le soutien à la coopération décentralisée ont été lancés sur ces bases, avec les priorités suivantes : la simplification, le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, la complémentarité, les thématiques privilégiées retenues étant celles où la valeur ajoutée des collectivités locales est la plus grande.

Plus souple, ce nouveau dispositif se veut également plus transparent et plus lisible. Une grille des critères de sélection des projets déposés par les collectivités territoriales dans le cadre des appels à candidature ainsi qu'un guide de la procédure pour l'instruction des projets sont à la disposition des collectivités.

- L'appel à contrat triennal portera sur la période 2007-2009. La cohérence des actions de coopération décentralisée sera encouragée à l'échelon régional et les dossiers qui proposeront une mutualisation portée par plusieurs collectivités seront privilégiés. Des formes de coopération

interrégionale entre plusieurs collectivités territoriales agissant dans un même pays ou sur une même thématique pourront être proposées.

Les thématiques de l'appel à contrat triennal sont : la mise en place ou le maintien d'un réseau régional de concertation des acteurs locaux, l'aide au développement (appui institutionnel et développement durable), l'enseignement supérieur, les échanges culturels et artistiques, la présence économique française à l'étranger, l'intégration des jeunes dans l'action internationale.

- L'appel à projet annuel Coopération au développement, dans le cadre du programme 209 "solidarité à l'égard des pays en développement" de la LOLF, s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de soutien à la coopération décentralisée.

Il portera sur : le soutien aux collectivités territoriales des pays éligibles en matière d'appui institutionnel, d'appui à la décentralisation, de gouvernance locale, d'appui à la mise en place de services publics de base, de formation des cadres et des élus, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale, et de développement durable.

- L'appel à projet annuel de soutien à la coopération décentralisée européenne privilégiera les projets réalisés en partenariat avec d'autres collectivités territoriales européennes, notamment « triangulaires » ou dans les pays où la coopération décentralisée française est peu présente.

Il concernera : l'appui institutionnel, notamment la gestion des services publics locaux dans tous les domaines de la compétence des collectivités territoriales : développement urbain, environnement, aménagement du territoire et compétitivité, intercommunalité, gestion de la culture et du patrimoine, ingénierie de projets, formation, administration électronique (TIC), aide au montage de dossiers de cofinancements européens...

Les dossiers devront être déposés dans les SGAR des préfectures de région avant le 28 février 2007.

Pour 2007, ce sont au total 12,5 millions d'euros (11,5 millions d'euros pour l'aide au développement et 1 million d'euros pour la coopération européenne), soit une augmentation de près de 15 % par rapport à 2006, qui seront consacrés au soutien à la coopération décentralisée.

DEUXIÈME PARTIE

**LES ACTIVITES DU SÉNAT EN MATIÈRE DE
COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

I. LA FORTE IMPLICATION DU SÉNAT DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Chargée de suivre et de coordonner ce que fait le Sénat en matière de coopération décentralisée, votre Délégation s'est attachée, dès l'origine, à se fixer un cadre de référence pour tenter de donner leur cohérence aux différentes initiatives prises en ces domaines, et à en encourager le développement.

A cet égard, la politique active de coopération interparlementaire conduite par les autorités du Sénat s'inscrit dans un riche courant d'échanges et d'accueil de délégations étrangères, qui comportent fréquemment un volet consacré à la coopération décentralisée.

De même, les liens approfondis tissés par les quelque quatre-vingts groupes interparlementaires d'amitié que compte la Haute Assemblée, sont de nature à favoriser le développement de la coopération décentralisée, au travers notamment de l'organisation d'Assises bilatérales.

Enfin, le Sénat prend une part active non seulement à ces assises, mais également aux grandes rencontres multilatérales mettant en exergue le rôle des entités locales ou régionales. Le Sénat entend ainsi peser en faveur du développement de la démocratie locale, tout en aidant les collectivités des pays émergents à relever les défis auxquels sont confrontées leurs populations.

II. LES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR LA DÉLÉGATION DU BUREAU DU SÉNAT

Soutenue par la volonté du Sénat de favoriser l'émergence et l'épanouissement de l'autonomie locale dans les pays où elle est encore difficilement admise ou embryonnaire, votre Délégation à la coopération décentralisée a fondé sa démarche sur :

- une participation active ou un appui aux assises bilatérales centrées sur la coopération décentralisée,
- un approfondissement de thèmes fédérateurs de la coopération,
- les partenariats et l'encouragement à la mise en réseau.

Les actions du Président

Outre, son déplacement à Tallin, les 30 et 31 mai 2006, pour représenter le Président du Sénat à une réunion du Conseil de l'Europe, le Président de la Délégation, M. Jean-Claude Gaudin, a accueilli du 22 au 24 mai 2006, à Marseille, les premières Rencontres de la coopération franco-brésilienne. Plus de 350 participants français et brésiliens ont assisté à ces Assises, confirmant l'actuel dynamisme et le potentiel des relations entre collectivités françaises et brésiliennes.

En sa qualité de sénateur-maire de Marseille, le Président Gaudin a été, en outre, l'initiateur de nombreux accords de coopération et de jumelages et de leur développement. Marseille a ainsi scellé des liens de jumelage avec 12 grandes villes dans le monde parmi lesquelles Marrakech, Shanghai ... et conclu des accords de coopération d'ordre économique, social, politique ou historique avec 28 collectivités (Alger, Glasgow ...), faisant de Marseille une des villes française les plus actives en termes de coopération décentralisée.

Enfin, la ville de Marseille participe activement au programme régional Euro Med (coopération entre l'Union européenne et les pays méditerranéens).

A. LES ASSISES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

1. Les rencontres bilatérales axées sur la coopération décentralisée

Lorsque des Assises bilatérales de coopération décentralisée sont organisées, votre Délégation est sollicitée pour y participer activement, en lien étroit avec la Présidence du Sénat qui souvent leur apporte son haut patronage.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera les principales assises et rencontres bilatérales de coopération décentralisée qui se sont tenues depuis le dernier rapport d'activité de votre délégation.

2004

- 12 octobre : - Colloque sur la coopération entre collectivités locales françaises et allemandes : « avenir d'une relation privilégiée » à Paris
24 et 25 novembre : - Forum des collectivités territoriales françaises et des nouveaux Etats membres : Quelle Europe locale pour demain ? à Paris

2005

- 15 et 16 mars : - Colloque sur la coopération franco-nigérienne à Niamey
16 et 17 juin : - 6èmes Assises franco-vietnamiennes à Hué
23 et 24 juin : - Ateliers de la coopération décentralisée franco-slovaque à Nitra
23 et 24 juin : - Forum du partenariat franco-marocain à Rabat
27 et 28 octobre : - 1ères Assises de coopération décentralisée franco-chinoise à Wuhan
du 20 au 30 novembre : - Rencontres franco-vénézuéliennes de la coopération décentralisée à Bordeaux
26, 27 et 28 novembre : - Assises de la coopération franco-cubaine à La Havane
19 et 20 décembre : - 2èmes Assises franco-mauritanienne à Nouakchott

2006

- 24 et 25 janvier : - 2èmes rencontres franco-allemandes des villes à Berlin
20 et 21 avril : - Rencontre sur la coopération décentralisée franco-tchèque à Prague
11 et 12 mai : - Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, à Tananarive
22, 23 et 24 mai : - 1ères rencontres de la coopération décentralisée franco-brésilienne à Marseille
23 et 24 juin : - 7èmes rencontres de la coopération décentralisée franco-slovaque à Presov
29 novembre et 1^{er} décembre : - Rencontres de la coopération décentralisée franco-nigérienne à Niamey

Si votre Délégation s'est tenue informée avec intérêt de la succession de ces rencontres bilatérales, qui ont toutes porté sur des thèmes très illustratifs des engagements pris par les collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée, elle n'a bien sûr pas été à même de participer à toutes ces rencontres. On ne retiendra ci-après que celles dans lesquelles la Délégation s'est directement impliquée.

Pour les deux principales d'entre elles :

- les premières **Assises de coopération décentralisée franco-chinoise**, qui se sont déroulées à Wuhan, les 27 et 28 octobre 2005 ;

- et les **Assises de la coopération décentralisée à Madagascar**, organisées à Tananarive les 11 et 12 mai 2006,

deux chapitres leur sont respectivement consacrés, en III^e partie du présent rapport.

Trois autres rencontres méritent également d'être citées, compte tenu de l'intérêt particulier qu'y a porté votre Délégation.

① Les 6e Assises de la coopération décentralisée franco-vietnamienne

Organisées à Hué, les 16 et 17 juin 2005 (après Lille, Dinan, Poitiers, Pont-à-Mousson et Toulouse) ces 6^e Assises ont été organisées à l'invitation du ministre des Affaires intérieures du Vietnam, avec une participation nombreuse et active : 400 participants, dont la moitié de Français, ainsi que 80 élus locaux, responsables des associations et ONG impliquées dans la coopération.

Co-présidées par le Vice-Premier ministre du Vietnam et l'Ambassade de France, les Assises ont été suivies par les représentants des grandes associations françaises d'élus (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France, Cités Unies France) ainsi que l'AIMF (Association internationale des maires francophones) et le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

Outre les collectivités territoriales françaises partenaires des collectivités vietnamiennes (40 partenariats actifs recensés), les organisations de solidarité internationale (200 associations françaises interviennent au Vietnam) et les acteurs des secteurs universitaires, hospitalier et de l'entreprise se sont mobilisés.

Ces journées ont permis de dégager un certain nombre de constats et propositions d'amélioration, notamment méthodologique :

- associer davantage les partenaires vietnamiens à la conception des projets ;
- partager avec eux la réflexion stratégique ;
- renforcer les méthodes de recherche de financements ;
- mieux capitaliser l'expérience tirée des projets et mieux la diffuser.

Le soutien concerté des autorités vietnamiennes, locales et centrales, qui assureraient la coordination entre les acteurs des projets de coopération, ainsi que le suivi régulier de leur réalisation, a été identifié comme une absolue nécessité.

② Les 2^e Assises de la coopération décentralisée franco-roumaine

Les 2^e Assises de la coopération décentralisée franco-roumaine se sont déroulées à Cluj, les 25 et 26 novembre 2005. La première édition s'était déroulée à Villefranche-de-Rouergue en septembre 2002.

La coopération décentralisée franco-roumaine, riche de plus de 600 partenariats, est l'une des plus importantes menées par les collectivités locales à l'étranger, après celles conduites avec le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

Pendant ces Assises, de nombreux thèmes ont été abordés dont, notamment, l'action sociale des collectivités locales, l'urbanisme ou la gestion du patrimoine. 300 représentants de collectivités locales se sont rendus à Cluj, ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales, en raison d'un nombre croissant de projets conjoints.

Les Assises de la coopération décentralisée franco-roumaine ont fait une place très large au rapprochement ONG-collectivités locales.

③ Les 1^{ères} rencontres de la coopération décentralisée franco-brésilienne

Le Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Cités Unies France et le ministère des Affaires étrangères ont organisé à Marseille, du 22 au 24 mai 2006, les premières rencontres de la coopération franco-brésilienne. Ces assises viennent confirmer l'actuel dynamisme et le potentiel des relations entre collectivités françaises et brésiliennes, avec plus de 30 accords de coopération en vigueur.

L'objectif de ces Assises était de faire un état des lieux de la coopération décentralisée franco-brésilienne, de définir la spécificité de cette coopération, d'approfondir le dialogue et de donner des nouvelles perspectives à la coopération décentralisée entre les deux pays.

Cette rencontre a regroupé plus de 350 participants français et brésiliens.

Les propositions finales retenues lors de ces rencontres visent à traiter quatre sujets : les réseaux et la coordination entre les niveaux de pouvoir ; la formation et la sensibilisation des acteurs aux thèmes de la coopération décentralisée ; la structuration de la coopération au-delà des échéances électorales ; l'association de la société civile et de la population aux décisions. Un fonds franco-brésilien de coopération a été proposé.

D'ores et déjà, la tenue d'une prochaine rencontre a été fixée pour septembre 2007, au Brésil, dans la ville de Belo Horizonte.

④ Le colloque franco-japonais sur les regroupements intercommunaux

On mentionnera enfin parmi les actions bilatérales soutenues par la Délégation, les liens privilégiés et fructueux qu'elle entretient avec ses interlocuteurs japonais.

Dans le cadre du partenariat qu'elle a établi avec le Centre japonais des collectivités territoriales (Clair Paris), qui représente les collectivités japonaises en Europe, votre Délégation a co-organisé un colloque, le 23 février 2006, au Palais du Luxembourg, sous le haut patronage du Président Christian Poncelet, sur les modèles français et japonais de regroupement intercommunal.

Le colloque a permis d'établir un état des lieux des regroupements dans les deux pays qui ont eu des approches très différentes.

Alors que le Japon a fait le choix des fusions de communes, passant de plus de 70 000 communes au XIX^e siècle à 3 232 en mars 1999 et 1821 en mars 2006, la France a opté pour l'intercommunalité, qui a connu un grand succès à partir de 1999, puisque 88 % des communes françaises, soit près de 32 000, appartiennent aujourd'hui à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le colloque a mis en lumière les succès et les limites des deux modèles au regard des objectifs de réalisation d'économies d'échelle et d'amélioration du service rendu au citoyen.

B. LES THÈMES FÉDÉRATEURS

1. L'appui institutionnel

Cette thématique présente un intérêt majeur et se trouve placée au cœur des actions de coopération décentralisée, orientées vers les collectivités des jeunes démocraties aspirant à se doter de structures territoriales décentralisées.

Il convient de noter que l'appui institutionnel a été retenu comme l'un des axes prioritaires de la nouvelle politique de cofinancement des projets de coopération décentralisée initiés à partir de 2006, par le ministère des Affaires étrangères. Cette thématique a d'ailleurs été élargie dans ce cadre à la gestion des services publics locaux dans les différents domaines de compétence des collectivités territoriales (cf. supra).

Le Sénat s'est également engagé très tôt dans cette forme de coopération à laquelle il accorde une importance prééminente, compte tenu de sa mission propre en matière de décentralisation.

L'appui institutionnel qu'il fournit depuis plusieurs années intéresse plus spécialement les pays d'Europe centrale et orientale, les pays de la CEI, ainsi que les Etats de la zone francophone où reste forte l'empreinte de notre mode d'organisation institutionnelle.

Cette question est également au cœur des rencontres croisant les thèmes de la coopération décentralisée et ses liens avec la coopération interparlementaire, comme ce fut le cas, par exemple, lors de la réunion des présidents d'assemblées parlementaires des pays membres du « dialogue 5 + 5 », au Palais du Luxembourg, le 8 décembre 2004, sous la présidence de M. le Président du Sénat. Le groupe 5 + 5 désigne le regroupement informel des pays de la Méditerranée occidentale : côté Sud, l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie, côté Nord, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal. Le thème de travail retenu a fait ressortir que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités locales, militait en faveur du développement de la coopération décentralisée et souhaitait jouer un rôle d'intermédiaire pour susciter de nouveaux adeptes de cette forme de coopération au plus près des besoins exprimés par les populations.

La coopération interparlementaire comporte de plus en plus fréquemment un volet de coopération décentralisée. Cela se traduit par une aspiration des délégations de parlementaires étrangers, reçus au Sénat et accompagnés éventuellement d'élus régionaux et locaux, à s'informer de manière approfondie sur tous les aspects de notre organisation territoriale décentralisée, sur les compétences dévolues aux collectivités locales, leurs ressources, leurs moyens humains, le statut des élus locaux, les services publics locaux...

Au cours des dernières années, ont manifesté leur intérêt pour ce sujet les délégations suivantes :

2004 :

27 avril	Une délégation de gouverneurs géorgiens
11 mai	Une délégation du Sénat Kazakh
du 27 juin au 3 juillet	Une délégation de 3 sénateurs de la Fédération de Russie, conduite par le président du groupe d'amitié, M. Mezentsev, accompagnés de 12 gouverneurs russes
24 septembre	Une délégation de ministres africains
19 octobre	Une délégation de la commission des affaires intérieures et juridiques de l'Assemblée nationale populaire de Chine
23 novembre	Entretien avec une délégation du Cambodge

2005 :

25 janvier	Une délégation de sénateurs malgaches
29 juin	Une délégation d'élus équatoriens et de l'Association des populations des montagnes du monde (APMM), ainsi qu'une délégation de députés de la République du Laos
27 septembre	Une délégation d'élus municipaux du Mali
4 octobre	Une délégation du Sénat du Cambodge
20 octobre	Une délégation du Sénat de la République démocratique du Congo
28 novembre	Une délégation de 3 questeurs de la Chambre des conseillers du Maroc

2006 :

17 janvier	Visite du Président du Sénat de Madagascar pour la préparation des Assises de coopération décentralisée à Madagascar
13 mars	Visite du président de la commission de décentralisation du Sénat de Madagascar
21 septembre	Une délégation du Kazakhstan
9 octobre	Président du Sénat du Burundi, accompagné de plusieurs de ses collègues sénateurs
24 novembre	Accueil d'une délégation algérienne et d'une délégation pakistanaise
6 décembre	Accueil d'une délégation du Parlement du Monténégro

Parallèlement, de nombreuses délégations composées d'élus locaux et de fonctionnaires parlementaires étrangers inscrivent également à leur programme un volet sur notre système de décentralisation, avec souvent, en arrière-plan, l'idée d'y puiser une inspiration dans la perspective de réformes législatives.

L'appui institutionnel peut également être sollicité sur place par les pays concernés. C'est ainsi que le Sénat a, par exemple, été sollicité, dans le cadre d'un programme européen, pour participer, en mai, puis en juin 2005, à deux sessions d'appui au Parlement malgache sur la décentralisation.

Enfin, l'appui institutionnel est désormais l'une des composantes fortes des rencontres bilatérales de coopération décentralisée (cf. ci-après la présentation des Assises franco-chinoises et franco-malgaches).

2. L'eau et l'assainissement

La loi du 9 février 2005, dite « loi Oudin », due à l'initiative du Sénat, autorise les collectivités territoriales à consacrer des financements spécifiques aux actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Les collectivités locales françaises disposent en ce domaine d'un grand savoir-faire, grâce à l'expérience acquise de longue date. Elles sont à même de mobiliser leurs propres services, notamment pour envoyer sur place des équipes spécialisées, mais également les entreprises délégataires auxquelles ont été confiés les services d'eau et d'assainissement.

La coopération en ces domaines peut également faire appel aux différents instruments du modèle français de l'eau : agences de bassin, schémas d'aménagement de l'eau, syndicats de rivière, organismes universitaires et de recherche.

En termes financiers, la loi du 9 février 2005 a ajouté aux possibilités de coopération ouvertes par la loi de 1992 sur le budget général de la collectivité, un mode de financement original, permettant aux collectivités territoriales de financer les actions de solidarité sur les budgets spécifiques de l'eau et de l'assainissement, à hauteur de 1 % de ceux-ci. Il peut être fait appel dans les mêmes conditions aux agences de bassin. Or, ces budgets sont alimentés par une redevance acquittée sur la facture d'eau des usagers. Par ce dispositif innovant, il peut donc se créer une solidarité par laquelle l'utilisateur français de l'eau finance l'accès à l'eau des habitants du Sud.

Le 4^e Forum mondial de l'eau, organisé à Mexico en mars 2006, a consacré la contribution essentielle que peuvent apporter les autorités locales pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

A cette occasion, la Délégation à l'action extérieure des collectivités locales et l'Association des maires des grandes villes de France, que préside le sénateur Jean-Marie Bockel, ont rédigé un ouvrage méthodologique¹ mettant en valeur « le savoir-faire considérable » accumulé par les collectivités locales françaises dans ce domaine : « Gestion partagée par bassins versants, gestion déléguée à des entreprises privées assumant des missions de service public, consultation des usagers, instauration de mécanismes de solidarité envers les plus démunis sont autant d'expériences que ces collectivités souhaitent partager avec leurs homologues du monde entier ».

Parmi les exemples que retient cet ouvrage, sont notamment citées les actions conduites pour la préservation des zones humides à Luang Prabang au Laos, et pour le renforcement des capacités des acteurs publics de l'eau à Madagascar, dossiers que les membres de votre Délégation ont été amenés à étudier directement sur le terrain (cf. infra III^e partie).

Le président de votre Délégation mène, pour sa part, une action internationale très active, à Marseille, dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, au bénéfice de plusieurs villes du Maghreb (Alger, Babel Oued, Fez, Casablanca) et d'Asie (dont Shanghai). Marseille est, de plus, le siège du Conseil mondial de l'eau.

¹ « La coopération décentralisée des collectivités locales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement : l'après Forum mondial de Mexico », mars 2006, ministère des Affaires étrangères, DGCID.

Voir aussi « Guide de la coopération décentralisée – Eau, assainissement et solidarité : Agir pour l'accès à l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement ». Cahier technique n° 14 publié avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Ecologie, janvier 2007.

3. Les autres thématiques

Votre Délégation a également mis l'accent sur d'autres thématiques qui lui paraissent constituer des vecteurs importants du développement, tels le tourisme, le patrimoine ou la politique urbaine.

- Le **tourisme** durable ou solidaire joue un rôle essentiel dans la réappropriation par les populations locales de leurs valeurs et de leur culture et permet un développement endogène. Or, les collectivités françaises ont acquis en ce domaine un grand savoir-faire dont elles peuvent faire bénéficier leurs partenaires du Sud. Des exemples en sont fournis dans la III^e partie de ce rapport consacrée aux actions de terrain (à Madagascar, au Laos, en particulier).

Soulignons que cette thématique est jugée essentielle également par le ministère des Affaires étrangères, qui, sous l'égide de la CNCDD, a lancé un chantier consacré au tourisme solidaire, auquel votre Délégation a été associée et qui donné lieu à un rapport conjoint de MM. Jean-Claude Mairal, vice-président de la région Auvergne, et Antoine Joly, délégué à l'action extérieure des collectivités locales¹.

- Le **patrimoine**, entendu au sens le plus large, recouvre les richesses naturelles, architecturales, historiques, culturelles d'un pays. Ce sont ces valeurs patrimoniales qu'il importe, notamment en milieu urbain dégradé, de réhabiliter, sauvegarder et valoriser pour que les populations puissent prendre conscience des atouts qu'elles représentent pour leur développement futur. La France, qui s'est dotée d'outils appropriés : plans locaux d'urbanisme, plans de sauvegarde et de mise en valeur, peut apporter une expertise en la matière, par l'intermédiaire des collectivités territoriales. C'est en particulier ce qui a été fait à Luang Prabang, au Laos. Notre collègue, Yves Dauge, y réalise depuis dix ans un travail remarquable en ce sens, sous l'égide de l'UNESCO.

Le sommet Africités IV de Nairobi, dont le présent rapport rend compte, a démontré qu'à partir d'expériences de ce type, les mêmes outils méthodologiques pouvaient être mis en œuvre à l'échelle du continent africain (cf. ci-après III^e partie).

¹ « *Coopération décentralisée, tourisme responsable et solidaire et développement des territoires – Vademecum* », DGCID – MAE – 2006.

C. LES PARTENARIATS ET LA MISE EN RÉSEAU

1. Villes africaines et patrimoine : propositions et plan d'action

Le 1^{er} juin 2005, votre Délégation à la coopération décentralisée a accueilli au Palais du Luxembourg, à l'initiative de notre collègue Yves Dauge, un séminaire sur le thème « Villes africaines et patrimoine : propositions et plan d'action », en partenariat avec l'UNESCO et le Partenariat pour le développement municipal.

Cette rencontre s'inscrivait dans le prolongement du colloque organisé par l'UNESCO au Sénat en 2002 sur « Le patrimoine mondial : enjeu de la décentralisation » et du sommet Africités III organisé à Yaoundé en décembre 2003 et où le Sénat était représenté par M. Yves Dauge, avec le parrainage de votre Délégation.

En ouverture de la rencontre, M. Jean Faure, président délégué, a rappelé la volonté de votre Délégation de soutenir les initiatives tendant à la préservation du patrimoine des villes africaines et insisté sur les enjeux de la mise en valeur de ce patrimoine, sous tous ses aspects : patrimoine naturel, monumental et urbain, qui pris dans sa globalité constitue un levier essentiel de développement.

Afin de préserver ce « réservoir culturel considérable, mais encore largement sous-estimé et sous-exploité », que constituent les villes africaines, le jumelage de villes françaises avec des villes d'Afrique est apparu, au cours du séminaire, comme le cadre privilégié pour promouvoir des échanges culturels et professionnels. Des architectes français ont ainsi pu contribuer à faire progresser les projets de préservation des lieux représentatifs du patrimoine africain, dans des régions qui ont insuffisamment de moyens.

MM. Yves Dauge, Jean-Pierre Elong M'Bassi, coordinateur régional du Partenariat pour le développement municipal, et Ag Mohamed Ibrahim, président du Haut conseil des collectivités du Mali, ont proposé de préparer un manuel d'action puis soumis aux représentants des villes africaines et occidentales.

Relevons que ce manuel a été préparé et présenté par M. Yves Dauge au sommet Africités IV (cf. III^e partie ci-après).

A l'issue du séminaire, a été signée une convention d'objectifs (cf. annexe 3 ci-après, p. 172) par laquelle le PDM, l'UNESCO et le Sénat, représenté par M. Jean Faure, président délégué de votre Délégation, se sont engagés à apporter conjointement un **appui institutionnel aux collectivités africaines** dans le domaine du **développement durable** en prenant en compte « *les valeurs patrimoniales, qu'il s'agisse du patrimoine culturel ou naturel* », dans le respect des priorités géographiques de chacun, et des

projets de développement des pays concernés. Il est précisé que, pour atteindre leurs objectifs communs, le PDM, l'UNESCO et le Sénat privilégient les **méthodes de la coopération décentralisée** (article 1.3.). La convention confie aux co-signataires le soin d'identifier et mobiliser leurs compétences et leurs moyens respectifs pour conseiller les responsables politiques et mettre en place des actions communes s'appuyant sur des coopérations décentralisées. Le Sénat s'oriente ainsi vers une coopération renforcée avec des organisations internationales qui disposent de programmes d'appui aux collectivités territoriales.

2. « Patrimoine-Culture-Tourisme », un partenariat entre Etat et collectivités locales

Votre président délégué, très investi dans les actions de coopération axées sur la valorisation des cultures, la sauvegarde des patrimoines et le tourisme, a œuvré conjointement avec le ministère délégué au Tourisme et la délégation à l'action extérieure des collectivités locales au ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'avec Cités Unies France pour la mise en œuvre d'un partenariat alliant la coopération de l'Etat et la coopération décentralisée dans les secteurs du patrimoine, de la culture et du tourisme.

Les auteurs de ce projet de partenariat sont partis du constat que la France, malgré son savoir-faire en matière touristique et culturelle et en dépit du développement depuis plusieurs décennies de coopérations bilatérales de haut niveau en ces domaines, n'avait guère pu, jusqu'ici, faire entendre sa voix dans les enceintes internationales, notamment auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies lors de l'adoption, en 1999, d'un code mondial d'éthique du tourisme, pas davantage qu'au sommet du développement durable de Johannesburg.

Considérant, en outre, que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, était le relais naturel de ces collectivités territoriales dans leurs différents domaines d'intervention et qu'il développait une politique d'échanges internationaux très active, et qu'ainsi il avait logiquement sa place dans un partenariat susceptible de mobiliser les principaux acteurs français, il a été décidé entre les partenaires (ministères, Sénat et Cités Unies France) d'adopter une déclaration d'intention dont l'objet serait de :

- renforcer la convergence des approches sur les questions relatives à la valorisation du patrimoine, de la culture et du tourisme ;
- mieux harmoniser et coordonner les actions de coopération bilatérale et de coopération décentralisée et définir des partenariats innovants sur les thèmes « patrimoine, culture et tourisme » dans certaines régions du monde ;

- améliorer la qualité des propositions françaises, lorsqu'elles répondent aux appels d'offres communautaires et multinationaux dans les domaines du patrimoine, de la culture et du tourisme et constituer une base permanente de réflexion et de propositions au bénéfice de l'ensemble des opérateurs publics et privés dans les domaines précités.

Le partenariat aura également pour but d'accroître la valorisation des travaux menés par chacun des partenaires dans une perspective interdisciplinaire.

Concrètement, un groupe de travail permanent de coopération aura lieu d'être créé avec pour mission de :

- rechercher une synergie entre les actions existantes de coopération bilatérale et décentralisée et valoriser les initiatives des collectivités territoriales en matière de développement économique durable des territoires,

- définir en commun des actions de partenariat dans le cadre d'une plateforme permanente entre la coopération bilatérale et la coopération décentralisée dans les régions suivantes :

- . Grand Mékong,
- . Afrique subsaharienne,
- . Amérique centrale et latine,
- . Madagascar et Océan indien.

- accroître la place des institutions françaises liées au patrimoine, à la culture et au tourisme sur la scène internationale,

- favoriser des réponses françaises aux appels d'offres communautaires et aux programmes multinationaux.

3. Une approche territoriale du développement promue par le PNUD

Votre Délégation à la coopération décentralisée s'est associée à la préparation du séminaire organisé conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut Conseil à la coopération internationale (HCCI), au Palais du Luxembourg le 24 janvier 2007, sur le thème « Pour des partenariats entre collectivités territoriales et Nations Unies ». Ce séminaire – inscrit dans la plateforme pour les partenariats innovants du PNUD – avait vocation à préparer la **première Convention internationale pour une approche territoriale du développement, qui doit se tenir du 5 au 7 mars 2007 à Marseille**, organisée conjointement par la Conférence des Régions périphériques maritimes (CRPM), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le PNUD. Les

Nations Unies souhaitent, en effet, dans la perspective du nouveau multilatéralisme promouvoir le rôle des collectivités territoriales comme acteurs déterminant de la gouvernance et du développement local et régional.

Le séminaire sénatorial a fait ressortir la spécificité de l'approche territoriale du développement fondée sur la notion d'intérêts partagés et l'implication de la société civile en facilitant la mise en œuvre de projets locaux dans une perspective de développement durable.

Les expériences mises en avant au cours du séminaire ont démontré que les actions de coopération des partenaires internationaux, nationaux, régionaux et locaux peuvent favoriser et amplifier le développement local. Cette approche, qui privilégie les valeurs de solidarité, de démocratie et de respect de l'autre est partagée par votre délégation qui a en effet la conviction que les « ***interventions des collectivités territoriales ont un pouvoir amplificateur des actions menées par les Etats car elles agissent le plus près possible des citoyens en les faisant bénéficier de leur propre expérience de terrain*** », ainsi que votre président délégué a eu l'occasion de le souligner au cours du séminaire.

TROISIÈME PARTIE

LES MISSIONS D'ÉVALUATION SUR LE TERRAIN

Votre Délégation du Bureau à la coopération décentralisée a effectué, au cours de la période sous examen, cinq missions à l'étranger, dont les enseignements sont retracés dans les chapitres ci-après :

Chapitre I ^{er} :	Le Laos , un exemple de développement par la valorisation du patrimoine	p. 41
Chapitre II :	Le Cap-Vert : des coopérations à développer	p. 79
Chapitre III :	Les Assises de coopération décentralisée franco-chinoise : expériences et bonnes pratiques	p. 103
Chapitre IV :	Les assises de coopération décentralisée à Madagascar	p. 137
Chapitre V :	Africités IV : un espoir pour le développement municipal en Afrique	p. 145

CHAPITRE PREMIER :
**LE LAOS : UN EXEMPLE DE DÉVELOPPEMENT PAR LA
VALORISATION DU PATRIMOINE**

Ce chapitre rend compte de la mission d'information effectuée au Laos, du 18 au 26 février 2005, au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, par MM. Jean FAURE, président délégué, questeur du Sénat, sénateur de l'Isère, et Yves DAUGE, sénateur d'Indre-et-Loire, point focal UNESCO au Sénat.



Depuis quelques années, le Laos a fait de notables efforts pour s'engager dans la voie de la modernisation et a lancé d'importants chantiers de réforme d'ordre institutionnel, économique et social. La France a apporté son soutien à cette démarche, notamment au travers des actions de coopération entre les collectivités territoriales françaises et les communautés locales laotiennes.

La Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée a donc estimé le moment venu pour **étudier les actions déjà engagées selon ces orientations nouvelles**, et a chargé M. Jean Faure, en sa qualité de président délégué, **d'évaluer, à partir des expériences concrètes** menées sur le terrain, **l'impact des coopérations existantes sur le développement du Laos**.

Notre collègue Yves DAUGE, qui a piloté une importante opération de réhabilitation du site de Luang Prabang, sous l'égide de l'UNESCO (dont il est le point focal au Sénat), en prenant appui sur une coopération décentralisée avec la ville de Chinon, dont il est maire, a participé à cette mission.

A partir de l'expérience exemplaire menée à Luang Prabang, la mission sénatoriale s'est donné pour objectif d'analyser l'ensemble des actions de coopération décentralisée engagées au Laos à l'initiative des collectivités françaises, plus particulièrement dans les domaines de la valorisation du patrimoine naturel et architectural.

Parallèlement, M. Jean Faure, rapporteur, a souhaité évaluer, à l'occasion **d'une première mission exploratoire, la faisabilité du projet « Grand Mékong »**, que s'apprête à lancer le ministère français du tourisme, en coopération avec la haute autorité du tourisme laotienne, et avec le soutien financier de la Banque asiatique de développement, en vue de la mise en circuit des villes royales de la péninsule indochinoise, dont la région de Luang Prabang pour le Laos, **en insistant sur le développement de l'écotourisme**. Dans ce domaine, l'ONG « TETRAKTYS », que préside M. Jean Faure, rapporteur, a en effet déjà à son actif plusieurs réalisations, notamment en Afrique. C'est pourquoi, la mission a souhaité tester les chances de succès de ce projet pilote, au vu du potentiel touristique dont dispose le Laos, s'agissant plus spécialement des capacités d'hébergement que peuvent offrir les gîtes aménagés par la population locale. Il paraît en effet nécessaire de s'engager vers des solutions respectueuses des cultures locales et des richesses naturelles, qui demeurent assez largement préservées au Laos.

Le présent rapport, après un rapide panorama de la situation politique, économique et sociale du Laos, ainsi que de nos relations bilatérales, propose une analyse des actions de coopération décentralisée menées dans ce pays, en insistant plus particulièrement sur le cas de Luang Prabang et sur le projet Grand Mékong. Il s'attache à **en tirer les**

enseignements avec le souci d'identifier les formes de partenariat les plus propices à l'essor économique et social du pays, au respect de son environnement et à la mise en valeur de ses atouts.

PROGRAMME

- 18 février :* Vientiane
- Entretien avec M. Khamsing SAYAKONE, Président de la Commission des affaires économiques et financières, Président du groupe d'amitié Laos-France à l'Assemblée nationale.
 - Bilan de la coopération décentralisée franco-laotienne avec Son Exc. M. Maurice PORTICHE, Ambassadeur de France, et ses collaborateurs.
 - Entretien avec M. Boutième PISSAMAY, Ministre chargé du Conseil national des sciences, de la technologie et de l'environnement, et M. Somphong MONKHONVILAY, Ministre chargé du tourisme et Président de l'Autorité nationale du tourisme.
- 19 février :* - Visite d'un projet d'adduction d'eau à Vientiane avec les représentants de l'AFD.
- 20 février :* Luang-Prabang
- Réunion de travail à la Maison du Patrimoine (MDP), en vue de la préparation du Comité local du patrimoine et du Comité national du patrimoine
 - Etat d'avancement du PASS-Luang Prabang
 - Pérennisation MDP – Taxe de séjour
 - PASS culturel, Dixième anniversaire du site classé au Patrimoine Mondial
 - Etat d'avancement de la démarche Men And Biosphere (MAB)-Parcs naturels régionaux (PNR)
- 21 février :* Journée de travail à Luang Prabang
- Rencontre avec le Vice Gouverneur
 - Visite des réalisations urbaines (réhabilitation des venelles) de la MDP, dans la ville historique
 - Participation à la mission de supervision de l'Agence française de développement (AFD) sur le programme PASS
 - Inauguration du projet de réhabilitation du marché Hmong, en présence du Gouverneur
- 22 février :* Journée de travail à Luang Prabang
- Réunion de travail avec le Comité local du patrimoine et le comité de suivi
 - (Ordre du jour : Pérennisation de la Maison du Patrimoine et taxe touristique ; lutte contre les constructions illicites ; mise en place de la démarche Men And Biosphère (MAB, programme de L'UNESCO) / Parcs naturels régionaux ; préparation du 10^{ème} anniversaire du classement UNESCO)
 - Visite de la zone du futur parc naturel en amont du Mékong
- 23 février :* Paksé
- Mission exploratoire dans le Sud du pays (Paksé) pour l'aide au montage de projets touristiques dans le cadre du projet « *Grand Mékong* »
 - Entretien avec le Vice-Gouverneur de Champassak
 - Visite d'un futur pôle de développement touristique : le Vat Phou
- 24 février :* - Visite des sites du projet Grand Mékong

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE : UN PAYS ENCLAVÉ, PAUVRE ET SOUS-PEUPLÉ

1. Une situation géographique enclavée

Pays enclavé et montagneux, au coeur de la péninsule indochinoise, le Laos recouvre 236.800 km² et s'étend du Nord au Sud sur 1.100 km. Il est irrigué longitudinalement par le Mékong dont le lit se développe sur 1.898 km (pour un parcours total de 4.200 km).

Bordé à l'Est par le Vietnam sur 2.069 Km et à l'Ouest par la Birmanie et la Thaïlande sur 1.835 Km, le pays a pour voisins, au Nord, la Chine (505 Km de frontières communes) et au Sud, le Cambodge (435 Km).

Le Laos se compose de trois grandes régions nettement différenciées : le Nord, au relief montagneux, culminant à 2.850 m, la plaine de Vientiane au centre, grenier à riz du pays, et le Sud, région de plateaux délimitée à l'Ouest par le Mékong et à l'Est par la cordillère annamitique.

Il bénéficie d'un climat tropical marqué par une saison sèche d'octobre à avril et une saison des pluies de mai à septembre.

2. Une population peu dense

Le Laos ne compte que 5,3 millions d'habitants, avec une densité très faible : 23 habitants au Km². Cette population comprend de nombreux groupes ethniques, dont beaucoup de petites communautés autarciques vivant dans les zones de montagne. Sa croissance démographique est de 2,8 % par an, mais le taux de mortalité infantile est élevé, atteignant 82 ‰ pour les enfants de moins d'un an. 54 % des Laotiens ont moins de 20 ans.

Les indicateurs de développement humain du PNUD classent le Laos au 131^e rang mondial.

Le taux d'alphabétisation est de 58 % (64 % pour les hommes et 42 % pour les femmes) et le taux de scolarisation dans le primaire de 72 %. Seulement 51 % des Laotiens ont accès à l'eau potable.

La population demeure à forte dominante rurale, les campagnes regroupant 83 % des Laotiens, tandis que la population urbaine, 17 %, se répartit dans les quatre grandes villes du pays : Vientiane, la capitale, Luang Prabang, ancienne capitale historique, Savannakhet (chef-lieu de la province la plus peuplée), et Champassak.

La répartition de la population active, soit 70 % (3.157.417 habitants), se décompose comme suit :

- agriculture et pêche : 85 %
- secteur secondaire : 5 %
- secteur tertiaire : 10 %.

3. Une histoire tourmentée

Sa position géographique a valu au Laos d'être, au cours de l'histoire, l'objet des convoitises alternées des populations Thaï (à l'Ouest) et Khmers (au Sud), tout en étant perçu comme une zone naturelle d'expansion pour les Vietnamiens. Son enclavement en a fait ainsi une sorte d'Etat tampon, enjeu des luttes d'influence régionale menées par les Britanniques et les Français, puis par les protagonistes de la guerre froide.

<u>QUELQUES REPÈRES CHRONOLOGIQUES</u>	
1353 – 1376	Règne de Fa Ngum, fondateur du <i>Lane Xang</i> , « Royaume du million d'éléphants ».
Début du 18^e siècle	Partition du Lane Xang en trois royaumes rivaux : Luang Prabang, Vientiane et Champassak.
1885	Les trois royaumes passent sous la tutelle siamoise
1893	Signature du traité franco-siamois reconnaissant le Protectorat de la France sur le Laos.
1896 – 1897	Délimitation des frontières du Laos.
1940 – 1945	Occupation japonaise.
Oct. 1945	Après la capitulation japonaise, naissance du premier mouvement d'indépendance, le Lao Issara, qui deviendra par la suite le <i>Pathet Lao</i> .
Mars 1946	Les troupes françaises reviennent au Laos.
22 oct. 1953	Indépendance totale du Royaume du Laos.
1964 – 1973	Guerre du Vietnam. Au Laos, le <i>Pathet Lao</i> contrôle la majorité des provinces.
2 déc. 1975	Proclamation de la République Démocratique Populaire du Laos.
1978 – 1982	Gel des relations diplomatiques entre le Laos et la France.
1986	Adoption du « nouveau mécanisme économique » qui conduit le Laos vers l'ouverture à une économie de marché.
1991	Sommet de la Francophonie de Chaillot : le Laos fait désormais partie des pays ayant en partage la langue française.
23 juillet 1997	Le Laos est admis au sein de l'ASEAN.

L'identité Lao a ainsi eu d'autant plus de mal à s'affirmer qu'elle se caractérise par une diversité ethnique exceptionnelle avec 47 ethnies officiellement répertoriées. Celles-ci se répartissent en trois grands groupes : les Lao Loum : Lao des plaines, de culture Thaï, qui regroupent les deux tiers de la population ; les Lao Theung ou Lao des plateaux, premiers occupants du pays, apparentés au groupe austroasiatique, qui représentent approximativement le quart de la population ; et enfin les Lao Soung ou « Lao des sommets », moins nombreux (environ 10 %), principalement les Hmong, venus de Chine au XIXe siècle. Parmi ces composantes, l'ethnie dominante Lao ne représente qu'environ la moitié de la population, alors qu'un nombre plus important d'entre eux vivent à l'extérieur des frontières et en particulier dans le nord-est de la Thaïlande. Cela renforce le sentiment de ceux qui critiquent la délimitation actuelle du Laos, en en imputant la responsabilité à la colonisation française.

Il reste que de nombreux Laotiens – de l'ethnie Lao en particulier – ont une conscience forte de leur identité culturelle, fondée sur une histoire qui remonte aux origines du royaume du Lane Xang, c'est-à-dire du « million d'éléphants », (XIVe – XVIIe siècle). Les Lao fondèrent à l'époque sur la rive gauche du Mékong une principauté dépendant de l'empire Kmer, le Muong Xua, avec pour capitale Luang Prabang, autour de laquelle gravitaient des principautés vassales jouissant d'une grande autonomie. La monarchie, qui s'appuyait sur le bouddhisme Theravada (« voie des anciens ») devenu religion d'Etat, a connu son « âge d'or » sous le règne de Souigna Vongsa. Mais la mort de celui-ci entraîne l'éclatement du Laos en trois royaumes rivaux, qui subissent les dominations successives des Birmans et du Siam au long des XVIIIe et XIXe siècles.

La France, qui entreprend la conquête de l'Indochine à partir de 1858, s'intéresse au Laos, car il lui permet d'accéder au marché chinois par le Mékong.

En 1893, le Siam reconnaît par traité la souveraineté française sur le territoire situé à l'est du Mékong. S'il cède à la France quelques territoires de la rive droite par un nouveau traité signé en 1904, il parvient à conserver le contrôle du plateau de Khorat où vivent les quatre cinquièmes de la population lao. Aussi, les frontières actuelles du Laos héritées de cette période, délimitent-elles un territoire appauvri et dépeuplé par la politique de déportation massive pratiquée par le Siam au XIXe siècle.

Le mouvement nationaliste émerge lentement sous le coup de nouvelles poussées expansionnistes des Thaïlandais au cours des années 1930, puis dans le tourbillon des guerres d'Indochine (1945-1975).

Les Japonais éliminent l'administration française en mars 1945. Un gouvernement dirigé par le prince Phetsarath, père du nationalisme Lao, déclare l'indépendance, confirmée par la capitulation japonaise. Le pays est réunifié autour de Luang Prabang.

La période est marquée par des dissensions internes entre les différentes forces politiques en présence. Après une brève reconquête du pays par la France en 1946, le pays accède au statut d'Etat associé en 1949. Avec l'appui du Viet Minh, se met en place un gouvernement provisoire de l'Etat lao (« Pathet Lao »). L'indépendance totale du Laos est consacrée en 1954 par la Conférence de Genève, qui prévoit également sa neutralisation. Cependant, le processus d'unification et de réconciliation est contrarié par une succession d'alternances entre les différentes forces politiques en présence (armée royale, Pathet Lao, neutralistes), sur fond de guerre d'influence étrangère, américaine et vietnamienne. Puis, en 1960, on assiste à la reprise de la guerre civile. A partir de 1964, le Laos devient un champ de bataille entre Nord-vietnamiens et Américains qui se disputent le contrôle de la « piste Ho Chi Minh », infligeant au Laos plus de bombardements que n'en subit l'ensemble de l'Europe pendant la Seconde guerre mondiale (certaines régions de l'est du pays demeurent encore aujourd'hui des champs de mines).

En 1973, l'accord de Paris sur le Vietnam entraîne un cessez-le-feu immédiat au Laos. Le gouvernement de coalition mis en place en 1974 ne résiste pas à la détermination du Pathet Lao de reprendre le pouvoir, avec le soutien du Vietnam. Le 2 décembre 1975, la monarchie est abolie et la République démocratique populaire Lao proclamée. Le pouvoir revient au parti populaire révolutionnaire lao dont le président Kaysone Phomvihane devient l'homme fort du pays jusqu'à sa mort en 1992. Le régime communiste lao dont le Vietnam a soutenu la mise en place, demeure placé dans l'orbite de ce pays.

Après une période de mise sous tutelle du clergé bouddhique, de nationalisation de l'économie et de collectivisation agraire, une ligne plus pragmatique est adoptée à partir de 1979. Depuis 1986, le régime s'est engagé dans un « nouveau mécanisme économique », qui se traduit par des réformes économiques et par l'ouverture graduelle du pays, dont l'adhésion à l'ASEAN a marqué une étape importante en 1997, sans pour autant que soit remis en cause le système politique.

4. Un régime communiste engagé sur la voie des réformes

Le régime institutionnel

La République démocratique populaire Lao (RDPL), instaurée le 2 décembre 1975, est un des derniers régimes marxistes-léninistes orthodoxes. Il est fondé sur le principe du centralisme démocratique et le rôle dirigeant du parti unique sur l'Etat et sur la société, ainsi que le réaffirme la Constitution de 1991.

Le Parti populaire révolutionnaire Lao, qui compte 100.000 adhérents, exerce une influence déterminante sur la marche de l'Etat. Le

Parti contrôle également la société au travers des organisations de masse (Front d'édification nationale, qui assure la coexistence des groupes ethniques et religieux, Fédération des syndicats, Union des jeunesses révolutionnaires, Union des femmes). Organe suprême du Parti, le Congrès se réunit une fois tous les cinq ans. A cette occasion, il élit un Comité central, composé, lors de la rédaction du présent chapitre, de cinquante-trois membres, qui se réunit deux fois par an. C'est le Bureau politique, comprenant onze membres, qui détient la réalité du pouvoir. Sa composition reflète la prédominance du groupe ethnique des Lao Loum et la domination des provinces du Sud (Savannakhet et Champassak) et du Nord-Est (Xieng Khuang, Hua Phan). Elle traduit également la symbiose entre le Parti et l'armée.

La Constitution de 1991 a doté le Laos d'un pouvoir exécutif dirigé par le Président de la République, assisté d'un vice-président de la République et d'un gouvernement dont plusieurs membres ont le titre de ministre au bureau du Premier ministre, les autres ministres se répartissant les départements ministériels.

Le Parlement

Sur le plan législatif, le Parlement se compose d'une chambre unique, l'Assemblée nationale, dont les membres sont élus au suffrage universel direct et secret pour cinq ans. L'Assemblée nationale, présidée par le Général Samane Vignakhet, comprend un comité permanent de sept membres. Elle dispose de six commissions permanentes : les affaires étrangères ; les affaires ethniques ; l'économie, la planification et les finances ; la culture et les affaires sociales ; la défense nationale et la sécurité ; les lois.

Treize députés sont membres du Comité central du Parti populaire révolutionnaire Lao, dont trois appartiennent au Bureau politique du Parti.

La dépendance du Laos à l'égard de l'extérieur

Compte tenu du rôle joué par le Vietnam dans la mise en place du régime en 1975, le pays est demeuré fortement dépendant de son grand voisin, en particulier en matière de sécurité. L'armée laotienne, très démunie, ne serait en effet pas en mesure, à elle seule, d'assurer la défense du pays face à une menace intérieure ou extérieure, sans la protection vietnamienne.

Sur le plan politique et idéologique, le gouvernement de Vientiane s'en remet également assez largement au Vietnam, sur le fondement d'une « relation spéciale » instituée par le « traité spécial d'amitié et de coopération » de juillet 1977, impliquant pour le Laos d'accepter de se soumettre en échange de la protection vietnamienne.

Les relations institutionnelles entre les deux pays sont renforcées par des liens personnels qui unissent les dirigeants laotiens au Vietnam, à l'instar du père fondateur, Kaysone Phomvihane, d'origine lao-

vietnamienne. Il existe cependant, au sein de la population, certains sentiments latents anti-vietnamiens. A un degré moindre, la Chine exerce également son influence politique sur le Laos.

En matière de politique étrangère, le Laos fait preuve de prudence et de discrétion du fait de sa dépendance politique vis-à-vis du Vietnam et de sa dépendance économique (cf. infra) vis-à-vis de la Thaïlande induisant des intérêts parfois contradictoires.

La situation politique marquée par la stabilité

Le VIIe Congrès du Parti populaire révolutionnaire Lao, qui a eu lieu en mars 2001, a reconduit la ligne politique suivie depuis 1986, combinant des réformes économiques progressives et le statu quo politique. Tous les membres historiques du Parti conservent leur place au Bureau politique. Le Président de la République élu en février 1998, le Général Khamtay Siphandone, a été réélu à l'unanimité à la présidence du Parti. L'armée conserve sa place prépondérante au Bureau politique où elle est représentée par huit membres sur onze. Les élections législatives du 24 février 2002 sont également inscrites dans la continuité, tous les candidats aux 106 sièges à pourvoir étant membres du Parti populaire révolutionnaire Lao. Le Parti se trouve donc ainsi assuré d'un soutien sans faille à l'Assemblée nationale.

Les remaniements ministériels récents se sont traduits par l'accession au poste de Premier ministre de l'ancien ministre des finances, Bounngang Vorachi, en 2001, et de la promotion du ministre de l'intérieur, le Général Asang Laoly, au rang de vice-Premier ministre en 2002.

Au sein de la population, se font jour certaines résistances.

Tout d'abord, si le Parti peut compter sur le soutien de certaines ethnies minoritaires qui ont constitué le vivier du Pathet Lao pendant la guerre, il doit faire face à l'instabilité d'autres minorités, en particulier celle des Hmong. Bien qu'il cherche à s'appuyer sur les valeurs traditionnelles du pays, en favorisant en particulier le bouddhisme, celui-ci reste étroitement encadré. Depuis 1999, on assiste à la montée de certains signes d'instabilité : manifestations estudiantines à Vientiane, attaque d'un poste frontière, série d'attentats à la bombe dans la période précédant le congrès de 2001 ; pillages de voyageurs dans les régions des hautes montagnes ; rébellion et revendication de la minorité Hmong dans la région de Vang Vieng...

Si la libéralisation économique de 1986 s'est accompagnée d'un certain assouplissement dans le domaine des libertés publiques, les droits civils et politiques demeurent très restreints, malgré les interventions de la communauté internationale en faveur du respect des Droits de l'homme. Mais en l'absence d'une véritable opposition et d'une base populaire forte, le régime ne semble pas menacé de l'intérieur.

5. Un potentiel économique encore sous-exploité

Pays enclavé aux potentialités encore inexploitées, le Laos souffre de plusieurs handicaps sérieux. En 2002, avec un PIB de 360 dollars par habitant, il est l'Etat le plus pauvre du Sud-Est asiatique, 75 % de ses habitants vivant avec moins de deux dollars par jour.

Recouvert aux trois quarts de massifs montagneux, il ne dispose pas des infrastructures de communication nécessaires à son développement et, en particulier, n'est doté d'aucune ligne ferroviaire.

Le secteur agricole demeure, on l'a vu, prédominant, employant plus de 80 % de la population active et assurant avec l'exploitation forestière la moitié du PIB.

Le Mékong et ses affluents offrent un réseau médiocrement navigable. La faible densité humaine (à peine 23 habitants au Km²) élève le coût individuel des infrastructures d'accueil sanitaires, sociales et éducatives. La période troublée des années 1975-1980 a induit un important phénomène d'exode engendrant une pénurie de personnels qualifiés dans tous les secteurs de l'économie.

Certes, les réformes économiques engagées à partir de 1986 en vue de la transformation progressive d'une économie planifiée en économie de marché ont produit peu à peu leurs résultats et favorisé un taux de croissance annuel relativement fort (7 % par an de 1988 à 1997, 5,5 % en 2003, 6,5 % en 2004). Mais le contrôle de l'Etat sur l'activité économique, de même que le délabrement et l'insolvabilité du système bancaire, l'inefficacité du système fiscal et le manque de dynamisme des entreprises publiques constituent autant de freins à l'essor économique.

De plus, le Laos a dû faire face, à la fin des années 1990, à un effondrement de sa monnaie, le kip, qui a ainsi perdu 80 % de sa valeur par rapport au dollar, entre 2001 et 2003 et à l'hyperinflation.

Mais le Laos dispose d'un réel potentiel de développement, à condition de réaliser un désenclavement effectif du pays, ainsi que les réformes de structures nécessaires. Sa situation géographique au centre de la péninsule indochinoise constitue en effet un atout et pourrait en faire un carrefour régional bénéficiant d'une demande mondiale et du dynamisme des marchés du Sud-est asiatique (Thaïlande, Chine, Vietnam), de même que du marché européen.

Le Laos dispose en outre de ressources naturelles importantes (agricoles, forestières et minières), d'un patrimoine naturel, ainsi que de ressources hydroélectriques (18.000 MW), qui permettraient d'en faire à terme le principal fournisseur d'électricité de la péninsule indochinoise.

Des facteurs encourageants peuvent être relevés :

- l'approbation par la Banque mondiale en juin 2002 d'un crédit d'ajustement pour la gestion financière en faveur du Laos devrait lui offrir une opportunité nouvelle d'engager les réformes de structures dans trois domaines clés : la gestion des finances publiques, la réforme des entreprises publiques et la restructuration du secteur bancaire ;

- la poursuite de la croissance qui s'accompagne désormais d'une stabilisation de l'inflation : 11,9 % en avril 2004 et du taux de change ;

- la nouvelle mise en place de mesures incitatives pour accueillir les investisseurs étrangers.

Le Laos attend également beaucoup du lancement à terme des travaux du barrage hydroélectrique Nam Theun II. L'électricité qu'il produira sera intégralement exportée vers la Thaïlande, renforçant les liens économiques puissants de ce pays avec le Laos.

La politique d'ouverture et la participation du Laos aux rencontres multilatérales devraient lui permettre de mieux affirmer son insertion dans le cadre régional. A cet égard, l'ASEAN, dont le Laos assure la présidence en 2004-2005, est considéré comme un vecteur de développement économique et le garant de la sécurité régionale.

Le Laos attend beaucoup de la mise en oeuvre de projets régionaux d'infrastructures dans les domaines des transports (corridors Est-Ouest et Nord-Sud qui passent tous deux par le pays) et de l'énergie (interconnexion des réseaux des pays du Mékong), autant de secteurs vitaux et stratégiques pour le développement et le désenclavement du pays.

6. Une identité culturelle et religieuse forte

Les Laotiens appartenant à l'ethnie Lao dominante ont une forte conscience de leur identité culturelle, produit de sept siècles d'histoire. Cette identité s'appuie sur le bouddhisme theravadin, le culte des esprits et les mythes fondateurs, associant les Lao des plaines (Lao Loum) et les Lao des plateaux (Lao Theung) et faisant du peuple des Laotiens les descendants du royaume du Lane Xang.

La société laotienne est caractérisée par des clivages qui reposent, non pas sur des bases sociales ou économiques, mais sur l'appartenance ethnique.

Les premiers habitants du pays ont été repoussés par l'ethnie, aujourd'hui dominante, dans les montagnes. Ils se sont concentrés dans certaines provinces du Nord et sur le plateau des Bolovens au Sud. En majorité agriculteurs sur brûlis, ils pratiquent l'animisme et sont dotés de structures d'organisation peu hiérarchisées, se limitant au niveau du village.

Les Lao Soung, Hmong pour l'essentiel, sont concentrés sur les hauteurs des provinces du Nord-Est, où ils vivent également de l'agriculture sur brûlis et de la culture de l'opium. Mais ils pratiquent le chamanisme et le culte des ancêtres, et forment une société clanique très hiérarchisée. Leur objectif est de créer un royaume Hmong, ce qui les amène périodiquement à se mobiliser dans de grandes manifestations.

Outre l'ethnie dominante, les Lao Loum rassemblent plusieurs ethnies, dites « Thaïs montagnards », pratiquant l'animisme. S'y ajoutent d'importantes communautés chinoises et vietnamiennes installées dans les villes et qui jouent un rôle prépondérant dans le commerce.

L'ethnie dominante Lao constitue une société paysanne composée de villageois, de riziculteurs, auxquels le bouddhisme theravadin fournit ses cadres spirituels, moraux et culturels. Les communautés de chaque village se réunissent dans le monastère (*vat*), non seulement pour les cérémonies cultuelles, mais aussi pour débattre des affaires profanes. Le *vat* joue un rôle essentiel dans l'existence du village.

La vie des Lao est rythmée par des fêtes religieuses, au cours desquelles les dons ostentatoires à la communauté monastique donnent l'occasion de manifester son rang social. Le bouddhisme est pratiqué par environ 60 % de la population du pays et constitue un élément fédérateur et essentiel. Il n'en cohabite pas moins de façon harmonieuse avec le culte prébouddhique des *phi*, qui rend un culte à différentes catégories d'esprits dont les plus importants sont les génies tutélaires des villages.

La littérature avec l'art traditionnel lao sont essentiellement d'inspiration religieuse, tout en portant l'empreinte des arts khmers, thaïs et birmans. Mais la statuaire bouddhique de même que l'architecture des temples du Laos ont leurs traits caractéristiques propres. L'ancienne capitale de Luang Prabang apporte le plus beau témoignage de cet art original.

7. Une organisation territoriale peu décentralisée

Marquée par le principe du centralisme démocratique propre au régime communiste laotien, **l'organisation territoriale du pays n'est pas à proprement parler décentralisée, si ce n'est au niveau des villages.** Elle fait plutôt l'objet d'une déconcentration – au sens français – au niveau des provinces, avec à leur tête des gouverneurs nommés par le pouvoir central.

A ces différents niveaux, c'est le Parti qui joue le rôle prépondérant.

Le Laos est divisé en **18 provinces**, elles-mêmes composées de **142 districts** et de **11.386 villages**.

On relèvera que l'organisation des villes au Laos est spécifique et permet une forme d'autonomie locale reposant sur les traditions ancestrales.

En effet, la ville n'y est pas divisée en quartiers, mais en villages, dont la vie se déroule autour de leur temple (*vat*). Ces villages urbains ont la même organisation politique que ceux de la campagne. C'est cette structuration politique qui constitue la base d'une certaine forme de démocratie locale au Laos.

Dans chaque village, un conseil des sages, constitué des personnes les plus âgées, choisit les candidats au poste de chef, ainsi que ses assistants. Les membres du conseil des sages sont élus périodiquement par le village au suffrage universel.

Les autorités centrales sont très attentives aux demandes et aux réactions exprimées par les représentants des villages. Elles sont conscientes de l'importance des structures d'organisation villageoise et veillent à la satisfaction des demandes formulées par ces instances locales, le village constituant ainsi le cadre de base de la vie sociale et politique du Laos.

8. Les relations bilatérales entre la France et le Laos : un dialogue progressivement renoué

Le début des relations franco-laotiennes est relativement récent et doit beaucoup à l'attachement porté au Laos par Auguste Pavie, devenu vice-consul de France à Luang Prabang en 1887. Si la reconnaissance du statut du protectorat peut aujourd'hui jeter une certaine suspicion sur les relations entre colonisateurs et colonisés, beaucoup admettent que la présence française a évité au Laos de tomber sous domination siamoise et de préserver son existence entre ses puissants voisins.

Après l'indépendance du pays, consacrée par les Accords de Genève de 1954, la France maintient une forte présence économique et culturelle au Laos. Elle adopte une attitude favorable au courant neutraliste et soutient le Prince Souvanna Phouma, l'élite laotienne continuant à recevoir une formation universitaire en France.

L'avènement en 1975 du nouveau régime qui se tourne résolument vers l'Union soviétique crée une véritable coupure consacrée par la décision du gouvernement lao de rompre les relations diplomatiques en août 1978.

Le dialogue bilatéral reprend dans le courant des années 80 et donne lieu à la signature en 1989 d'un accord de coopération scientifique, technique et culturelle et d'un accord sur l'encouragement et la protection des investissements en 1997.

Le français, très pratiqué par les classes supérieures avant 1975, a cessé d'être enseigné à partir de là et n'est plus désormais parlé que par une population âgée.

Les relations politiques entre les deux pays ont été relancées :

- par la visite officielle en France, en 1997, de M. Khantay Siphandone, alors Premier ministre et aujourd'hui Président de la République ;

- par la visite en France, en septembre 2002 et janvier 2005, du vice-premier ministre et ministre des affaires étrangères, M. Somsavat Lengsavat ;

- par les visites des ministres laotiens en France, qui tendent à devenir régulières (deux ministres en 2003, et un ministre en 2004).

Sur le plan économique, la France est au 5e rang des pays donateurs.

Le Laos fait partie de la Zone de Solidarité Prioritaire. Les collectivités locales de notre pays apportent un concours non négligeable à l'aide française, ainsi que les ONG dont l'apport est estimé à 1,5 million d'euros par an.

Le total de l'aide française est évalué à 13 millions d'euros en 2004. L'intervention française porte prioritairement sur la formation des ressources humaines (appui à l'Ecole de formation des fonctionnaires laotiens, perfectionnement des fonctionnaires des ministères de la justice et des affaires étrangères), ainsi que sur la gestion de la santé (hôpital Mahosot de Vientiane notamment) et l'agriculture.

Un effort important a également été consenti pour renforcer la position du français dans ce pays, membre de la Francophonie depuis 1991 (développement des cours au centre de langue, formations des formations à l'université, classes bilingues).

La France est également le premier investisseur européen au Laos, les principaux secteurs concernés étant le tourisme, l'industrie textile et la santé.

En revanche, le Laos constitue un marché marginal pour les entreprises françaises. Notre balance commerciale est très déficitaire : nos exportations sont tombées à 6 millions d'euros en 2001 contre 49 millions d'euros d'importations. En dépit d'une légère reprise des exportations l'année suivante, les échanges restent très déséquilibrés.

La réalisation par un consortium piloté par EDF du projet de barrage de Nam Theun II – dont on attend un point de croissance supplémentaire pour le Laos – pour un montant de 1,1 milliard d'US dollars devrait jouer un rôle de levier sur l'ensemble de nos relations bilatérales. Bénéficiant du soutien du Président de la République française, ce projet a fait l'objet d'un accord signé le 8 novembre 2003 pour l'achat de puissance

électrique. La Banque mondiale a accordé sa garantie en 2003 en la subordonnant toutefois à l'avancée des réformes structurelles que le gouvernement laotien s'est engagé à mettre en oeuvre. Le début des travaux est prévu pour le courant 2005.

II. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : UNE VOIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU LAOS

1. Les enseignements généraux de la mission

(a) L'amorce d'une nouvelle étape politique, économique et sociale

Le Laos semble à un tournant sur le plan politique. Même si les avancées se font avec beaucoup de prudence, on dénote une réelle volonté d'ouverture. Les dirigeants arrivés aux affaires en 1975 vont progressivement faire place à une nouvelle génération de quinquagénaires compétents et ayant reçu une solide formation (généralement en Union soviétique). Le Laos sait qu'il lui faut composer face à ses puissants voisins, en particulier le Vietnam, dont il reste très dépendant.

Le fait que le Sommet de l'ASEAN de novembre 2004 se soit tenu à Vientiane a été considéré comme un événement historique majeur et a permis de signer 32 accords. Le Laos a pu, à cette occasion, apporter la preuve de ses capacités organisationnelles et de son habileté diplomatique, ce qui a redonné confiance aux autorités.

Sur le plan économique, l'évolution est également positive : la croissance atteint 6 % l'an. Les conditions de vie s'améliorent en ville, mais également dans les campagnes. L'électricité et le téléphone (fixe) desservent de plus en plus de foyers.

La question des rapports entre les autorités centrales et les autorités provinciales demeure certes posée. Beaucoup de gouverneurs auxquels ont été donné de très importants pouvoirs déconcentrés et les moyens budgétaires correspondants ont pris une grande indépendance. Les gouverneurs ont d'autant plus de poids et d'influence qu'ils sont membres du Parti. Il en résulte en particulier que les ressources fiscales ne remontent pas jusqu'à l'Etat. Cependant, le gouvernement a réagi et a désigné chaque ministre, responsable d'une province pour mieux contrôler celles-ci. Certains gouverneurs pourraient être remplacés l'année prochaine à la suite des élections législatives.

(b) Le Laos demeure dépendant de l'aide extérieure

L'ouverture économique du régime a permis de développer un courant d'échanges avec l'extérieur, particulièrement intense avec le

Vietnam, la Thaïlande et également avec la Chine. Le Laos continue cependant à faire partie des pays les moins avancés, avec un niveau de vie parmi les plus bas du monde. La balance des paiements laotienne est fortement déficitaire, de même que le budget. Le Laos demeure ainsi très dépendant de l'aide extérieure qui finance ses dépenses budgétaires d'investissement à 85 %.

L'apport des bailleurs de fonds internationaux est très important. Le FMI et le Laos sont parvenus, en avril 2001, à un accord sur une « Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) », ouvrant la voie à une reprise de l'assistance apportée par le Fonds et la Banque mondiale, qui avait été suspendue depuis 1997. Les institutions financières internationales (Banque asiatique de développement, Commission européenne, Banque mondiale, FMI, PNUD, Fonds nordique de développement) subordonnent pour la plupart leur aide à la mise en oeuvre de réformes structurelles les plus indispensables.

Le Laos a certes amélioré le cadre des investissements étrangers, mais la restructuration du secteur bancaire et la réforme de la gestion budgétaire tardent à se faire.

L'aide extérieure a marqué un certain tassement dans la période récente : après avoir atteint 386 millions de dollars en 2001, elle est tombée à 243 millions de dollars en 2003, du fait de la diminution de 30 % de l'aide japonaise. A ce niveau, elle représente malgré tout 13,9 % du PIB et 46 dollars par habitant.

En ce qui concerne les aides bilatérales, la France fait figurer le Laos dans la zone prioritaire et intervient notamment au travers des actions financées par l'Agence française de développement. Celles-ci se combinent avec les apports de la coopération décentralisée. Celle-ci, en même temps qu'elle apporte un savoir-faire technique, est assortie le plus souvent de soutien financier.

(c) Un tourisme en plein essor

Bien que l'agriculture reste l'activité prédominante, le Laos s'attache à développer d'autres branches d'activité économique, telles que les ressources minières et l'hydroélectricité, mais également et surtout le tourisme.

- Il existe, en effet, une volonté politique manifeste d'ouvrir le pays pour faire venir les étrangers. Les pays de l'ASEAN constituent la première cible. Des mesures ont été prises pour lever l'obligation de visa concernant les Thaïlandais et les ressortissants des pays de l'ASEAN, la Chine, le Japon, la Corée... Un effort est également fait pour attirer les touristes des pays européens, dont la France. Notre pays est le premier pays européen et le cinquième pays d'origine des touristes derrière la Thaïlande, le Vietnam, la Chine et les Etats-Unis, mais devant le Japon. Au nombre de

26.748 en 2002, un fléchissement dû vraisemblablement au SRAS a été observé les années suivantes, mais 2004 a marqué leur retour.

- Le Comité d'Etat du Mékong, avec à sa tête le ministre président de l'autorité Lao du tourisme, s'apprête à mettre en place un programme touristique d'envergure : le projet « Grand Mékong », qui a son siège à Vientiane et intéresse les quatre Etats indochinois : Thaïlande, Cambodge, Laos, Vientiane, ainsi que la Birmanie et la province du Yunnan. Ce projet, financé par la Banque asiatique, bénéficiera également des apports des pays donateurs, en particulier le Japon et la France (cf. ci-après 4).

- L'équipement hôtelier et la structuration des métiers du tourisme sont encore très lacunaires au Laos.

D'après les responsables de la Chambre de commerce et d'industrie de Vientiane, entendus par votre Délégation, les équipements hôteliers sont le fait d'investisseurs qui n'ont aucune culture touristique et ne sont formés ni aux services ni à l'accueil linguistique. Sur le plan du confort, les standards sont mal définis et donnent lieu à des appréciations approximatives. A côté des hôtels, se développe un important réseau de *guest house*, toutefois, il n'existe pas de classification satisfaisante et l'on peut rencontrer le meilleur et le pire. Le contrôle qualité s'avère difficile, d'autant qu'il dépend des différentes gestions provinciales. C'est sans doute un des points sur lequel l'effort devra porter au cours des prochaines années.

Il convient de souligner que le tourisme peut constituer un levier de développement privilégié, à condition de faire appel aux populations locales. Au Laos, l'écotourisme doit, en particulier, être encouragé car il peut irriguer le développement dans les villages dès lors qu'un effort de formation sera accompli pour préparer les habitants à l'accueil des touristes et des guides chargés d'animer les circuits.

(d) Le nécessaire sursaut de la francophonie

Après 1975, le français a cessé d'être enseigné et pratiqué au Laos. Aujourd'hui, peu de Laotiens sont en état de le parler, en particulier dans les tranches d'âge de moins de 60 ans. Alors que le plus fort contingent de touristes européens est français, la plupart des hôtels ne pratiquent pas notre langue, y compris les hôtels du groupe ACCOR, ce qui paraît tout à fait regrettable. Il n'y a pas d'Alliance française au Laos. On peut d'autant plus le regretter que la langue constitue un vecteur d'influence essentiel et que le français est en perte de vitesse. Le développement du tourisme d'origine hexagonale devrait pouvoir redonner au français sa place parmi les langues enseignées au Laos. Le Centre culturel et de coopération linguistique a été chargé de prendre des dispositions pour l'organisation de cours à l'intention du personnel des hôtels et des restaurants, ainsi que des guides touristiques.

A Luang Prabang, le gouverneur est lui-même favorable au développement de l'enseignement du français, en raison de l'accroissement du nombre des touristes français qui s'y rendent.

(e) Une coopération décentralisée encore peu développée

La réussite remarquable de la coopération décentralisée établie entre Chinon et Luang Prabang, sous l'égide de l'UNESCO, ne doit pas cacher la faiblesse des actions de coopération engagées par les collectivités territoriales au bénéfice des entités territoriales laotiennes.

L'ouverture progressive du pays devrait contribuer à corriger cet état de chose. L'exemple de Luang Prabang pourra, à cet égard, beaucoup apporter. Il est apparu au cours des entretiens de votre mission que les autorités laotiennes avaient une attitude positive à l'égard de ce type de partenariat. Le projet « Grand Mékong » devrait, lui aussi, à terme, servir de laboratoire pour la mise en place de partenariats, axés notamment sur le tourisme et s'appuyant sur les institutions locales laotiennes (en particulier les villages).

L'importance et la richesse du patrimoine naturel au Laos, de même que l'enjeu de sa préservation justifient de mettre l'accent sur des coopérations faisant également appel à l'expérience française des parcs naturels.

(f) La coopération interparlementaire

M. Jean Faure, rapporteur, a été particulièrement heureux, en sa qualité de président du groupe d'amitié sénatorial France-Laos, de rencontrer le président du groupe d'amitié Laos-France de l'Assemblée nationale populaire Lao, en présence de M. Yves Fromion, député du Cher et président du groupe homologue de l'Assemblée nationale française. Au cours de l'entretien, il est apparu que l'Assemblée laotienne, qui a déjà bénéficié d'un premier appui de la part de l'Assemblée nationale française, souhaite que puissent être développés les échanges interparlementaires, notamment avec le Sénat, pour permettre au Parlement laotien de bénéficier de l'expérience française. L'objectif est de pouvoir améliorer les procédures relatives, d'une part, au processus parlementaire et, d'autre part, à la formulation des lois. M. Jean Faure, rapporteur, a fait savoir que le Sénat était disposé à participer à cette coopération interparlementaire.

2. Les coopérations décentralisées franco-laotiennes

Depuis 2000, la coopération décentralisée au Laos, soutenue par le ministère des affaires étrangères, s'incarne essentiellement dans un partenariat établi entre deux collectivités locales françaises : la **ville de**

Chinon et le Conseil général du Puy-de-Dôme, avec respectivement la ville de Luang-Prabang et la province du Champassak.

(a) Les coopérations recensées et cofinancées par l'Etat

Six projets ont été cofinancés à ce titre par le ministère des affaires étrangères entre 2000 et 2004 pour un total de 594 500 € (dont 205 700 € en 2003 et 110 000 € en 2004).

- Chinon – Luang Prabang

Le projet le plus emblématique mené en coopération décentralisée avec le Laos est sans doute celui de la **ville de Chinon** (37) qui a développé, depuis 1996, un partenariat avec la ville de **Luang Prabang**, inscrite au Patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette coopération vise à renforcer les compétences du gouvernement local en matière de gestion des espaces publics urbains et de réhabilitation du patrimoine architectural. Ces programmes ont également pour objectif de sensibiliser les communautés à la sauvegarde de l'environnement et de l'espace public (cf. ci-après 3).

Les principales coopérations décentralisées franco-laotiennes

Collectivité	Partenaire	Domaine concerné	Description	Année de convention
<u>Régions</u>				
Centre	Région de Luang Prabang	Tourisme	Développement touristique	En cours
Centre	Région de Luang Prabang	Protection de l'environnement général	Environnement	En cours
Rhône-Alpes	Province Khammouane	Santé	Aide médicale	2001
Rhône-Alpes	Province Khammouane	Culture et loisirs	Francophonie	2001
<u>Départements</u>				
Puy-de-Dôme (63)	Préfecture de Vientiane	Tourisme	Formation des cadres du tourisme au Laos	2000
Puy-de-Dôme (63)	Préfecture de Vientiane	Tourisme	Projet éco-touristique dans la zone de conservation de Xe Plan	2000
<u>Communes</u>				
Chinon	Luang Prabang	Distribution d'eau et assainissement		1997
Dinan	Champassak	Non affecté / non spécifié		2002
Gardanne		Education, niveau non spécifié	Développement du réseau éducatif pour enfants aveugles et malvoyants	

Gardanne		Culture et loisirs	Soutien au développement du livre et des bibliothèques	
Paris	Vientiane	Formation technique supérieure de gestion	Formation aux métiers de la ville (projet « Asia Urbas » 2002-2003)	

Cette coopération est également exemplaire par ses financements qui reposent sur des contributions très diverses : AFD région Centre, Union européenne, UNESCO. Une nouvelle requête a été déposée en 2003 pour un financement sur trois ans.

- Le Conseil général du Puy-de-Dôme et la région Auvergne

Le **Conseil général du Puy-de-Dôme** a entrepris, depuis 1999, plusieurs programmes dans le domaine de l'ingénierie touristique visant à former les professionnels laotiens du tourisme à un tourisme de qualité, respectueux de la culture locale, de l'environnement et du patrimoine. Des partenariats ont été établis avec les universités de la **région Auvergne** et une convention interuniversitaire franco-laotienne a été signée en vue d'engager un programme de coopération décentralisée sur une durée de cinq ans.

Le dernier projet (démarrage fin 2004, requête de 110 000 € sur 2 ans) doit apporter une aide à la planification d'une stratégie de développement touristique durable de la zone de conservation de Xe Plan (tourisme solidaire et communautaire). Des activités génératrices de revenus sont créées, notamment avec la mise en place de circuits de trekking. Par ailleurs, les populations concernées par le projet recevront un appui pour l'identification et la mise en place d'un plan de développement concerté. (A noter que ce projet s'inspire du projet pilote de l'UNESCO à Luang Namtha considéré comme exemplaire et devrait faire l'objet d'un appui conseil du WWF).

- Les autres partenariats
 - Le **Conseil général des Côtes d'Armor** – Pays de Dinan via l'Association Armor Mekong développe avec PAKSE (province de Champassak) des contacts visant principalement à une sensibilisation au patrimoine et à la culture laotienne.
 - En novembre 2001, la **région Rhône-Alpes** a signé une convention de coopération décentralisée avec la province de Khammouane. Cette convention, qui s'achèvera en décembre 2004, prévoit une poursuite des interventions dans le domaine de la santé, centrée sur l'hôpital de Thakhek : missions de formation médicale, chirurgicale et hospitalière, bourses,

remises d'équipements et de matériels pédagogiques notamment. Lors d'une mission au Laos en septembre 2004, le vice-président de la région Rhône-Alpes a préparé avec le nouveau gouverneur de la province de Khammouane une convention concernant la période 2005-2008 qui prendra la suite du protocole actuel. Un volet « appui au commerce équitable » pourrait être inclus dans la convention triennale. Le conseil régional a décidé de doubler le montant de l'aide qu'il consacre au développement et envisage de porter l'enveloppe annuelle actuellement consacrée à Khammouane de 150 000 à 400 000 €.

- D'août 2001 à septembre 2003, la **ville de Paris** a développé avec Bruxelles et Vientiane, dans le cadre d'un projet Asia Urbs, un projet d'appui institutionnel à la préfecture de Vientiane, d'un montant total de 800 000 euros dont 500 000 euros de subvention européenne, visant à former une équipe de treize cadres techniques essentiellement municipaux à travers l'étude et le traitement de projets concrets choisis, avec les responsables de la ville de Vientiane, parmi les priorités les plus urgentes. Il comporterait trois composantes consacrées à la formation en urbanisme, au montage et suivi de projets en alimentation en eau potable dans la zone périurbaine. Un FSP « développement urbain », sur financement de l'ambassade, pourrait prolonger ce projet avec la préfecture de Vientiane incluant l'expertise de la ville de Paris.

(b) Le rôle des organisations non gouvernementales

Les ONG françaises au Laos ne sont pas très nombreuses, mais constituent de par la pertinence de leurs interventions une référence pour nos partenaires laotiens. Elles sont par ailleurs reconnues pour leur professionnalisme par les organisations internationales, l'Union européenne, la coopération technique française et l'Agence française de développement, qui les utilisent très souvent comme opérateurs dans la mise en oeuvre de leurs projets de terrain.

Huit projets portés par des ONG françaises au Laos sont soutenus depuis 2001 pour un montant total de 1.217.300 euros.

Six d'entre elles concernent le secteur de la santé :

- 2001** - EED - Enfants et développement : mise en place d'un réseau de soins de santé primaire
- HI - Handicap international : projet d'appui au secteur de la santé
- SFE - Service fraternel d'entraide : appui médical à la province d'Attopeu

- 2002 - CRF – Croix-Rouge française : éducation à la santé et amélioration des conditions sanitaires
- 2003 - ACFL - Amitié et coopération franco-laotienne : appui médical et chirurgical à la province de Khammouane
 - AOI - Aide odontologique internationale : appui au programme de santé bucco-dentaire

Deux concernent le développement rural :

- 2001- FONDEM - Fondation énergies du monde : électrification rurale et développement durable
- 2003 - HI - Handicap international : projet de développement rural dans l'est de la province de Savannakhet.

3. Luang Prabang : une coopération décentralisée exemplaire et hors norme

(a) Historique

- ♦ *Le point de départ* : le classement au Patrimoine mondial de l'UNESCO

Le 2 décembre 1995, à Berlin, le Comité du Patrimoine mondial a inscrit Luang Prabang sur la liste des Villes du patrimoine mondial, mettant ainsi en évidence le caractère de « valeur universelle de cette ville ».

Dans sa partie urbaine, Luang Prabang réunit en effet des paysages naturels et urbains, de zones humides remarquables et un patrimoine bâti exceptionnel d'architecture Lao et coloniale.

- ♦ *La mise en place de la coopération décentralisée*

Le gouvernement de la République démocratique populaire Lao a demandé à l'UNESCO le soutien de la communauté internationale, « afin de pérenniser l'authenticité et la valeur du patrimoine de la ville ».

En réponse, l'UNESCO a suggéré l'élaboration d'un projet de coopération décentralisée entre les villes de Chinon et de Luang Prabang, qui a été acceptée par les deux parties et par le gouvernement Lao, le 10 août 1996.

Cette solution a aussi été approuvée par le gouvernement français et par l'Union européenne, qui ont apporté les premiers financements. Les partenaires du projet se sont donné pour mission de conduire un projet global de protection et de mise en valeur de la ville.

Relevons que dès 1995, en cohérence avec la décision de classement de l'UNESCO, notre collègue Yves Dauge lançait l'élaboration d'un **Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)** très complet, fort de l'expérience acquise avec celui de Chinon. Dès ce stade, un soin tout particulier a été mis à faire participer la population à ce projet.

Dans leur avant-propos au Guide pratique de la coopération décentralisée : le cas de la coopération Chinon - Luang Prabang, (publication : Agence de développement et d'urbanisme du Chinonnais, 2003), Mme Minja Yang, qui a suivi ce programme au nom de l'UNESCO, et M. Yves Dauge soulignent : « Dans ces deux villes, nous avons un patrimoine très complexe qui recouvre plusieurs domaines :

- un outil technique, **le plan de sauvegarde** qui est le guide de tous les jours pour les projets ;
- une administration qui instruit, conseille ;
- et la force du droit qui permet le contrôle, s'il le faut, le sanctionne ».

Ce plan de sauvegarde devait prendre en compte tous les richesses patrimoniales de Luang Prabang.

Ainsi que le relèvent les auteurs :

« La ville est une superposition et un mélange d'histoire, d'architecture, de nature, de fonctions très variées. Il s'agit de prendre en compte tous ces patrimoines dans ce qu'ils sont chacun et dans leurs relations subtiles.

« En effet, plusieurs villes se superposent : La ville religieuse, avec ses nombreux monastères ; la ville villageoise, avec ses quartiers d'habitat populaire et ses architectures de bois ; la ville coloniale, avec ses équipements publics, ses maisons, sa trame ; la ville végétale, avec ses arbres exceptionnels, ses fleurs, ses jardins, ses cultures plantées ; la ville des zones humides, avec ses parcours de roseaux, sa production de cresson, de poisson, son rôle essentiel pour l'équilibre de la qualité du milieu ; la ville du fleuve puissant, de ses berges cultivées avec sa batellerie, sa pêche, ses baignades, son tourisme fluvial. C'est tout cela que le Plan de sauvegarde a dû reconnaître, analyser, protéger et chercher à mettre en valeur. Le Plan comprend une partie réglementaire et surtout un cahier de recommandations illustré pour aider les habitants, les pouvoirs publics au quotidien. »

Si la ville de Luang Prabang présentait beaucoup de similitudes avec celles de Chinon, il existe aussi des différences évidentes tenant au cadre institutionnel et législatif d'ensemble, à l'organisation territoriale dans les deux pays et aux cultures administratives.

A Luang Prabang, il convenait donc de mettre en place un cadre législatif adapté et de mettre à profit l'expérience acquise et les compétences techniques développées par Chinon.

L'accent a été mis sur l'importance du facteur humain : « Les liens entre Chinon et Luang Prabang sous l'égide de l'UNESCO n'ont pu se concrétiser que grâce à une volonté partagée de travail en commun et à l'instauration de contacts personnels ».

On notera que l'originalité et la force du projet tiennent à ce qu'il repose sur un partenariat international où le Centre du Patrimoine mondial de l'UNESCO a joué un rôle primordial, avec le soutien dès l'origine du ministère des affaires étrangères (ainsi que l'Union européenne). L'engagement du programme de coopération décentralisée entre collectivités de même type et sur la base d'un engagement très personnel et très riche est alors intervenu pour appuyer la politique de protection du site de Luang Prabang menée par l'UNESCO : le projet a d'emblée eu une portée non seulement locale, mais globale.

Sur la base de **l'approbation donnée au projet par le gouvernement Lao**, sous la forme **d'une décision interministérielle**, une convention a été établie entre les deux villes pour une durée de trois ans, le 4 août 1997, et a été renouvelée le 12 novembre 2001, puis le 12 février 2004 pour une durée de deux ans.

La première convention a précisé le but de la démarche : le projet « *vise à l'appropriation par les autorités et la population lao de leur patrimoine, des capacités de le protéger et de le valoriser. Outre les aspects réglementaires à mettre en place, cela passe par un apprentissage des divers... principes et notions dans la préservation du patrimoine... des moyens de sauvegarde et de mise en valeur...* » (article 1-3 de la convention de 1997).

La démarche s'est appuyée sur l'expérience de Chinon, qui a souhaité faire bénéficier Luang Prabang de ses connaissances pour la préservation d'éléments remarquables du patrimoine de Luang Prabang, notamment par son assistance technique et l'ingénierie de montage des projets. En retour, la ville de Chinon a bénéficié de l'expérience pour enrichir sa propre démarche et ses projets.

(b) Objectifs, méthodologie, stratégie

♦ **Les objectifs du projet** ont ainsi été définis : « adopter une perspective de développement durable », ce qui suppose de préserver :

- le patrimoine tout en envisageant l'avenir de la ville dans le respect de la tradition urbaine laotienne ;

- développer les capacités institutionnelles locales par le transfert de compétences, de gestion locale, d'aménagement et de développement

territorial entre les collectivités, grâce à des échanges entre responsables politiques locaux d'une part et entre techniciens d'autre part ;

- placer la population locale au coeur du projet, en veillant à prendre en compte la culture locale : élément caractéristique de la vie quotidienne et de la vie culturelle populaire.

En effet, ainsi que le relève notre collègue Yves Dauge, « *Quelle légitimité la communauté internationale a-t-elle à poser ses critères de valeur, ses canons d'esthétisme, ses priorités et ses méthodes ? Quel effet induit du programme sur la ville et sur ses habitants ... ? Qu'en est-il de la population, de ses aspirations, de ses choix ? Car c'est bien de la population dont il s'agit. Il n'a jamais été question de préserver des bâtiments et des espaces naturels de la ville au détriment de ses habitants, mais de respecter l'échange permanent qui existe entre ces trois pôles...* »

C'est ainsi, en particulier, que la restauration des bâtiments, sites villageois, s'est faite tout en maintenant en place la population actuelle.

Les décisions ont été prises par le gouverneur, les administrations locales (chefs provinciaux des ministères), les bonzes, les chefs de village et la population.

La sensibilisation et la concertation avec la population ont occupé une place privilégiée au sein du projet. Il est en effet apparu essentiel que la population s'approprie les valeurs culturelles propres à la spécificité de sa ville.

L'équipe du projet s'est attachée dès le départ à **définir une méthodologie et une stratégie** :

♦ A partir de l'identification des besoins a été élaborée une **méthode d'intervention** définie et mise en oeuvre par un architecte des Bâtiments de France, qui a été chargé dès mai 1996, de définir cette méthode. Celle-ci repose sur les principaux points suivants : **étude préalable** pour la connaissance du site, élaboration d'un règlement spécifique de protection : le **Plan de sauvegarde et de mise en valeur**, appelé à servir de guide aux prises de décision, l'animation de **chantiers-écoles**, pour réapprendre les savoir-faire locaux dans les domaines de la construction et de la fabrication des matériaux traditionnels, avec relance des filières locales correspondantes, **réalisation d'opérations démonstratives de restauration** d'édifices historiques et d'habitats traditionnels, d'aménagement urbain et d'assainissement, mise en place d'un **fonds d'aide à la population** pour aider les habitants les plus modestes à restaurer et à moderniser leur habitation, création d'une structure locale de conseil : la **Maison du Patrimoine** (MDP), disposant d'une équipe permanente de techniciens laotiens, formés pour assurer à terme la pérennité de la structure. L'assistance technique et organisationnelle apportée par l'agence de développement et d'urbanisme

du Chinonnais (ADUC) à la MDP. Cette méthode approuvée par tous les partenaires a été mise en oeuvre à partir de 1997.

- ♦ La **stratégie** retenue, à partir du cadre institutionnel, a été établie en collaboration avec les autorités lao au niveau national et au niveau local.

- ♦ Un **cadre institutionnel** adapté au Laos :

- Les pouvoirs publics, à la demande de l'UNESCO, ont accepté de travailler à la mise en place d'un **dispositif politique et réglementaire** d'ensemble.

- *Au niveau national*, l'engagement a été pris de préparer un projet de loi cadre sur le territoire.

D'autre part, a été créé un comité interministériel, le **Comité national de conservation du patrimoine national, culturel, historique et naturel** (CNCPCHN), dont le président est le ministre de l'information et de la culture. Il est composé de quatre des vice-ministres représentant les principaux ministères laotiens, ainsi que des membres de la commission nationale lao de l'UNESCO.

- *Au niveau local*, la création d'un **Comité local du patrimoine** (CLP), dont le président est le chef du district de Luang Prabang. Cette instance est composée principalement de représentants de la province, de directeurs et directeurs adjoints des services des provinces des ministères et de chefs de village représentant la maîtrise d'ouvrage provinciale.

- **La Maison du Patrimoine (MDP)**

Vrai service public d'urbanisme et de conseil architectural, la Maison du Patrimoine est une entité tout à fait originale chargée de mettre en application les programmes suivant les directives retenues par le comité local du patrimoine (sous l'autorité duquel elle est placée). Constituant un pôle de conseil et d'assistance auprès des autorités locales, la MDP est chargée d'une double mission :

- *une mission permanente de conseil* pour tous les projets publics ou privés situés dans le périmètre de protection. Le service provincial de la construction doit solliciter systématiquement son avis sur la base du règlement urbain, sur toutes les demandes de permis de construire et de démolir, ainsi que le contrôle des constructions illicites ;

- *une mission de mise en oeuvre des différents programmes* financiers provenant de l'aide publique internationale et pour lesquels la MDP peut être soit maître d'oeuvre soit conducteur d'opérations. Initialement codirigée par un représentant des autorités lao et un représentant des partenaires internationaux, la MDP est depuis juillet 2001 dirigée exclusivement par des responsables lao.

Les statuts de la MDP ont été adoptés le 9 avril 2002 et lui ont conféré une identité administrative lui permettant d'être intégrée au service provincial du ministère de tutelle et aux autorités locales provinciales

représentées par le comité local du patrimoine. Ses statuts lui garantissent également les ressources nécessaires pour assurer sa pérennité et son indépendance. Dans le cadre de la coopération décentralisée avec Chinon, l'Agence de développement et d'urbanisme de Chinon lui a servi de base arrière en affectant à ce dossier trois personnes.

♦ *Un programme d'action reposant sur le Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), puis sur le schéma de cohérence territoriale (SCOT)*

- Le programme d'action était riche et complexe puisqu'il déclinait le **Plan de sauvegarde et de mise en valeur** (PSMV) de la ville de Luang Prabang, lui-même porté par une vision globale.

Son lancement a nécessité l'élaboration de règles de protection du patrimoine. Pour ce faire ont été réalisées des études analytiques (zones humides, étude morphologique, étude architecturale).

Le PSMV lui-même a été précédé d'une phase de collecte des données, puis d'analyse et de synthèse de celles-ci.

Une fois le plan élaboré, ont été lancées diverses réalisations à vocation démonstrative.

La valeur d'exemplarité a été recherchée dans la restauration d'édifices anciens, à des coûts abordables, tout en les adaptant aux normes de confort actuelles, la réalisation des constructions neuves respectueuses de l'identité locale, la réalisation d'aménagements urbains, l'expérimentation des techniques d'assainissement peu coûteuses ou l'organisation de chantiers-écoles à destination des entreprises locales et réintroduisant les techniques anciennes. L'ensemble de ces actions a été réalisé en y associant, à tous les stades, la population. Les réalisations probantes d'aménagement urbain ont inspiré aux autres opérateurs internationaux intervenant sur le site des principes d'aménagement concertés avec la population locale.

Sans citer toutes les opérations exemplaires réalisées avec le support du PSMV dans le cadre de cette coopération décentralisée, le présent rapport s'attache à celles qui ont été présentées sur place à la mission sénatoriale (cf. infra *Les réalisations*).

- En 2002, a été lancé un nouvel outil financé par l'Agence française de développement, le **schéma de cohérence territoriale** (SCOT), plus souple que le PSMV dans sa procédure mais plus complexe par les thématiques abordées. Il a été mis au point pour assurer la cohérence du développement territorial, la coordination des politiques menées en matière de développement économique, d'infrastructures, d'habitat, de déplacement et d'implantations commerciales.

Dès lors que la ville de Luang Prabang est devenue un site touristique majeur et la cible d'investissements privés, elle exerce une

attractivité très forte sur les populations des territoires avoisinants et elle subit une pression foncière très difficile à maîtriser.

Le SCOT, lancé selon un processus de participation et de concertation avec les acteurs et les décideurs locaux, a par conséquent tenté de définir des actions tenant compte des problèmes, mais également des opportunités de développement de la ville.

Les principales propositions du SCOT ont été présentées aux autorités provinciales et nationales qui les ont aussitôt validées. Ces autorités ont également donné leur accord à la création d'un **Parc naturel régional** (PNR) qui a pour objet de protéger les espaces naturels tout en s'attachant à la valorisation de la région en matière d'animation, d'éducation, de développement économique et touristique.

Le SCOT privilégie deux axes de développement de l'urbanisation, l'un vers le sud-est de la ville, l'autre à moyen terme vers le nord-est, n'en veille pas moins à maintenir le cadre paysager de la ville et à préserver sa centralité, tout en établissant des zones d'accueil pour les immigrants des campagnes environnantes d'une part, pour les activités nouvelles d'autre part.

Il prévoit, en outre, des interventions urbaines de cinq ordres : des actions structurantes, des actions de consolidation, des interventions de dégagement sur des nouveaux secteurs d'activité et d'urbanisation, des interventions d'accueil des nouvelles populations et enfin de préservation du paysage, en particulier pour préserver le potentiel des terres agricoles.

(c) Les financements et les partenaires

Le programme de coopération entre Chinon et Luang Prabang s'est construit de manière progressive au fur et à mesure que les compétences s'affirmaient et que les projets se concrétisaient.

Au cours des trois phases qui se sont succédé jusqu'ici (lancement, montée en puissance, pérennisation), il a été nécessaire de mobiliser les concours financiers appropriés.

♦ Pour la première phase (1996-1998), un total de douze bailleurs ont apporté leur soutien dont le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, l'Union européenne, le ministère français des affaires étrangères et le ministère de la culture, pour un montant global de 670 000 €.

♦ Au cours de la montée en puissance (1999-2001), les résultats positifs de la première phase ont permis de donner une plus grande envergure au programme grâce, en particulier, au soutien de l'Agence française de développement qui a joué un rôle essentiel et complété la coopération décentralisée par une coopération bilatérale.

La Commission européenne a également accru son soutien. Pour sa part, la région Centre s'est investie dans la réhabilitation du patrimoine bâti, celle en particulier de la Maison des Douanes, qui abrite désormais la Maison du Patrimoine. Elle a également participé au programme « Zones humides ».

♦ La phase de pérennisation (depuis 2002)

Les programmes existants se poursuivent et de nouveaux projets pilotes émergent. Le financement des opérations relevant de la coopération décentralisée fait désormais intervenir les villes de Chinon, Hofheim et Luang Prabang, ainsi que la région Centre, avec l'appui de l'Union européenne, de l'UNESCO, ainsi que des ministères français des affaires étrangères et des affaires sociales.

Au titre de la coopération bilatérale, l'AFD a financé notamment le programme PAU-LP (Plan d'aménagement et d'urbanisme), le soutien à la MDP, la restauration de bâtiments, des crédits d'étude et des travaux de structure.

A partir de 2002, l'Agence a mobilisé 5,5 millions d'euros pour financer un second programme : PASS-LP (Plan d'aménagement du secteur sauvegardé) qui porte notamment sur l'aménagement de dix villages urbains, la mise en valeur de bâtiments remarquables, la mise en cohérence des réseaux urbains et l'appui institutionnel.

(d) *Les réalisations*

♦ *La restauration d'édifices historiques : le temple de Vat Pafang*

En mars 1999, le Grand vénérable de Luang Prabang a souhaité confier à la MDP le projet de restaurer le temple de *Vat Pafang* menacé de tomber en ruine. Les travaux de restauration se sont déroulés au travers de différents chantiers-écoles associant les architectes de la MDP, la Fédération bouddhique Lao et les bonzes du Vat. Ce chantier offrait une occasion privilégiée de sensibiliser la population au programme de coopération, compte tenu de la place des pratiques culturelles dans la vie sociale lao. Rappelons que les temples sont gérés par trois personnes : le chef du temple, le chef de village et un ancien (représentant du Parti). Les travaux ont porté sur la restauration du *Taht* et du *Vihan*, le renforcement des murs de soutènement et la mise en valeur des abords. L'opération a permis d'apporter aux bonzes les techniques de base de restauration et d'entretien des édifices monastiques anciens. La MDP a élaboré des simulations d'implantation et dessiné les plans d'une nouvelle construction à l'intérieur de l'enceinte du Vat. Ces deux opérations réalisées dès 1999 ont ouvert un dialogue entre les autorités religieuses de la ville et la MDP avec l'avantage de sensibiliser les bonzes aux richesses de leur patrimoine.

♦ *La restauration de l'ancienne Maison des Douanes et régies*

Le choix de cette maison a été guidé par plusieurs considérations : elle est située à l'intérieur du site inscrit au point de confluence du Mékong et de son affluent la Nam Khan. Cet édifice public est représentatif de l'architecture coloniale. Le bâtiment et ses annexes permettaient d'accueillir l'ensemble des activités de la Maison du Patrimoine. L'enjeu était de démontrer qu'il était possible de restaurer un bâtiment ancien en l'adaptant à des besoins modernes tout en préservant sa valeur patrimoniale. Lancé dès 1997, ce projet a été réalisé grâce à un engagement de la région Centre (pour un montant de 150 000 € sur trois ans).

♦ *La restauration des venelles de Luang Prabang*

Répondant au souhait des autorités locales de mettre l'accent sur les chemins et venelles irriguant la partie ancienne de la ville, cette opération a été inscrite dans le premier programme de financement de l'AFD et a fait partie des travaux démonstratifs d'aménagement urbain.

Plus de 40 venelles ont ainsi été réaménagées, dotées d'un réseau d'assainissement, avec une amélioration du passage. Leur aménagement qui préserve la personnalité de chacune d'entre elles, comporte un parement en brique de terre cuite et des bornes lumineuses (dont les alimentations sont enterrées). Une bande de terre laissée libre de chaque côté des voies a permis aux riverains, associés au projet, de planter des fleurs et arbustes, caractéristiques des petites voies piétonnes de la ville ancienne. Les caniveaux conçus en forme de V assurent une vitesse d'écoulement optimale des eaux de ruissellement.

Ce sont les potiers d'un village situé à quelques kilomètres de là qui ont fabriqué les matériaux traditionnels de construction nécessaires. A partir des deux premiers chemins réaménagés, ce type de réalisation a été étendu à l'ensemble de la ville.

♦ *Les mobiliers urbains*

Dans le cadre du projet européen Asia Urbs, sur la thématique des marchés publics, la MDP a mis en place des projets pilotes de stands et d'étals démontables et transportables pour répondre aux besoins du marché artisanal, ainsi que des corbeilles à papier en osier tressé, supportées par des petits poteaux en bois, qui, outre leur aspect esthétique, règlent en partie le problème de la gestion des déchets publics. Le modèle dessiné par la MDP a un coût unitaire de 12 €.

Votre délégation a assisté à l'inauguration officielle du marché public de plein air, dont la réalisation est également à porter au crédit de la MDP.

♦ *Le projet « zones humides »* : la construction de l'écomusée de Bona Kang Boung

Les zones humides jouent un rôle important pour l'équilibre écologique de la ville. Un programme a été lancé pour les préserver et les réhabiliter, avec l'idée de construire un écomusée au sein des zones humides.

Le site retenu a été choisi pour son intérêt paysager et architectural : il était composé de deux mares, dont l'une accueillait une maison sur pilotis. L'état sanitaire du bâtiment ne permettait pas sa restauration. Aussi a-t-il été décidé de réaliser une nouvelle construction conforme à la réglementation mais s'inspirant des modèles présents à Luang Prabang. Les matériaux et les techniques utilisés ont repris les savoir-faire traditionnels (maison en bois, toitures en bardeaux de bois).

Les mares ont été parallèlement assainies.

Ce chantier a, depuis, inspiré des opérateurs privés qui investissent dans les zones humides, pour des programmes hôteliers notamment.

♦ *Les chantiers-écoles pour la restauration d'édifices historiques : la maison en bois de Ban Xieng Movane*

Construite en 1900 par un dignitaire, cette maison d'architecture traditionnelle est l'une des plus belles et des plus vastes, située dans le centre historique de la ville.

Dès 1996, cette maison a été sélectionnée pour son exemplarité et l'élégance très représentative de l'architecture locale. Elle a été mise à la disposition du projet par les autorités locales lao pour servir de support aux chantiers-écoles.

Les principaux objectifs du chantier étaient de :

- démontrer la faisabilité d'une intervention de réhabilitation lourde et la possibilité d'y intégrer de nouvelles fonctions (ex : salle de bains) ;
- donner une vitrine au patrimoine local, en faisant appel aux matériaux traditionnels ;
- retrouver des savoir-faire dans la construction et constituer une documentation technique pour la diffusion de ces savoirs.

Le chantier a été financé par l'Union européenne. En outre, en 1997 et 1998, quatre chantiers-écoles ont été organisés par l'Ecole des métiers d'Avignon (menuiserie, moulures, charpente, maçonnerie) et financés par le ministère français de la culture.

Enfin, on citera deux outils originaux mis en place à Luang Prabang :

- le « *contrat village* », passé entre le chef du temple, le chef du village, le président du Comité local du patrimoine de la MDP, pour mener à bien une action conjointe,

- et le *fonds d'aide à la population* qui a vocation à aider les habitants à restaurer leur maison, tout en y apportant des améliorations d'hygiène et de confort.

A l'examen, la coopération décentralisée avec Luang Prabang est apparue très vivante à M. Jean Faure, rapporteur. Lors de sa visite sur place, il a assisté à une réunion de travail associant les responsables de la Maison du patrimoine et les représentants du Comité local du patrimoine, portant notamment sur les prochains chantiers portés par le projet, en particulier la mise en place d'un parc naturel, sur le bassin versant de la Nam Khan, principal affluent du Mékong à Luang Prabang, avec le soutien de l'UNESCO dans le cadre du programme « Biosphère ». L'objectif est de favoriser l'émergence d'un nouveau mode de gestion conciliant préservation de la biodiversité et développement humain.

Le partenariat mis en place entre Luang Prabang et Chinon (ainsi qu'avec d'autres acteurs régionaux : région Centre, Parc naturel de la Vallée de la Loire) apparaît donc d'une grande richesse. Ses enseignements le sont tout autant et peuvent beaucoup apporter, en particulier pour les autres coopérations pouvant se mettre en place au Laos.

4. Le projet du Grand Mékong et la mission exploratoire de la Délégation sénatoriale

Depuis 1992, la Thaïlande, le Vietnam, le Laos, la Birmanie, le Cambodge et la province de Yunnan ont élaboré sous l'égide de la Banque asiatique de développement (BAD) un programme régional de développement (GMS).

En décembre 2003, la BAD a approuvé l'octroi de prêts et de dons pour un montant de 30 M\$ pour le Cambodge, **10,9 M\$ pour le Laos** et 8,5 M\$ pour le Vietnam. Les objectifs généraux de ce programme sont de développer le tourisme durable, en particulier l'écotourisme et le tourisme rural, ainsi que la formation, de mettre en place les infrastructures nécessaires et l'appui institutionnel aux autorités nationales du tourisme. Ainsi conçu, le tourisme apparaît en effet comme un moyen privilégié de lutte contre la pauvreté des communautés villageoises. La BAD a clairement identifié le tourisme comme secteur de développement prioritaire pour le GMS.

Cette approche rejoint la doctrine française concernant la coopération en matière de tourisme éthique et responsable. Depuis quelques années, des actions menées conjointement par le ministère délégué au tourisme et la DGCID ont permis de constituer un réseau des acteurs du tourisme durable, de créer un comité des agences de coopération et bailleurs de fonds du tourisme responsable.

La France a donc décidé de matérialiser la démarche dans les quatre Etats du Sud-Est asiatique concernés par le programme GMS, en proposant de l'inscrire dans une vision globale susceptible d'être intégrée dans les programmes régionaux des différents bailleurs de fonds, à commencer par la Banque asiatique de développement, puis de procéder par voie d'accords-cadres bilatéraux avec chacun des Etats. Il a été décidé, fin 2003, de contribuer ainsi à la création d'une nouvelle offre touristique diversifiée susceptible de répondre aux nouvelles demandes des touristes (tourisme culturel, patrimonial, éthique et responsable) dans le respect de la diversité culturelle.

Ce programme régional intègre des coopérations existantes axées sur le patrimoine et la formation.

L'idée de relier les quatre sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO (Sukhothai en Thaïlande, Angkor au Cambodge, Luang Prabang au Laos et Hué au Vietnam) a été retenue comme « tête d'affiche » du programme régional. Cette route des « cités royales du grand Mékong » sera réalisée sous l'égide de l'UNESCO et de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT). Le projet consistera à définir un **circuit de tourisme culturel**, en liaison avec les **quatre autorités nationales du tourisme**, les compagnies aériennes et à créer un **portail internet commun pour le promouvoir**.

Ce programme régional permet d'ouvrir l'accès au financement de la Banque asiatique de développement, qui semble disposée à ce que la France devienne « un partenaire du développement » dans les quatre Etats du Grand Mékong.

A partir d'un travail réalisé à sa demande par des consultants et des experts, la BAD a préparé un plan stratégique pour le développement du tourisme dans les pays du Grand Mékong pour la prochaine décennie, dont les objectifs sont les suivants :

- protéger et mieux gérer les sites patrimoniaux pour un tourisme culturel ;
- promouvoir la région du Mékong en tant qu'entité géographique ;
- développer des produits touristiques susceptibles d'avoir un impact positif sur les populations locales ;

- contribuer par le tourisme à la réduction de la pauvreté des communautés villageoises ;
- définir des zones prioritaires de développement ;
- développer les infrastructures nécessaires au développement touristique ;
- mettre en place une réelle politique de formation de l'ensemble des acteurs et opérateurs ;
- encourager la participation et le partenariat avec le secteur privé ;
- développer l'appui institutionnel aux autorités nationales du tourisme.

Les trois grandes composantes du programme régional présenté par la France et qui ont été intégrées à la stratégie décennale de la BAD sont de :

- relier les quatre sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO (Sukhothai en Thaïlande, Angkor au Cambodge, Luang Prabang au Laos et Hué au Vietnam) par une valorisation numérique du patrimoine ;
- diversifier l'offre touristique par la création d'un réseau régional de nouveaux hébergements, de nouveaux circuits et produits touristiques gérés par de petits opérateurs locaux afin d'augmenter la part de la valeur ajoutée et contribuer à la création d'emplois pérennes ;
- assurer une réelle formation continue pour ces opérateurs leur permettant de maîtriser l'ensemble des métiers du tourisme depuis l'accueil à la commercialisation de leurs produits.

A partir de ces orientations, chacun des Etats concernés devra pouvoir bénéficier d'un programme de travail spécifique correspondant à des demandes particulières.

Chaque accord-cadre prévoira la constitution de groupes de travail mixtes chargés d'élaborer les cahiers de charges des projets inscrits dans un plan d'action triennal associant le tourisme, la culture, la formation et les nouvelles technologies.

Dans ce contexte, l'ONG « TETRAKTYS », qui a à son actif des interventions de ce type, notamment en Afrique, en faveur du tourisme éthique et responsable, est pressentie pour jouer un rôle fédérateur, assurant le lien entre les différentes initiatives mises en route sur place, mais qui actuellement ne sont pas coordonnées, ce qui fait que leur action n'a pas de visibilité pour la BAD.

En tant qu'opérateur, TETRAKTYS, qui n'est pas partie prenante à l'heure actuelle, pourrait faire un état des lieux et proposer aux bailleurs de fonds un vrai programme d'ensemble sur trois ans, qui puisse être éligible selon les critères définis par la Banque asiatique du développement.

L'approche complémentaire est celle de l'appui institutionnel, qui suppose une articulation entre l'appui de l'Etat et celui que peut apporter la coopération décentralisée sur la thématique du tourisme.

Lors de la mission exploratoire dans le sud du Laos, M. Jean Faure, rapporteur, a pu constater le caractère encore très embryonnaire des coopérations décentralisées dans cette partie du pays.

Cela est d'autant plus dommage qu'il existe de réelles opportunités de placer le tourisme au coeur d'un projet de développement : patrimoine naturel d'une très grande richesse, sites historiques d'un intérêt architectural exceptionnel, tel le temple préangkorien Vat Phou, ressources de la faune et de la flore, beauté des paysages du Mékong dont le lit s'étend sur plusieurs kilomètres parsemé d'îles très attractives.

Au cours de l'entretien qu'il a eu avec le Vice-gouverneur de Champassak, **M. Sengkham Phomke**, votre président délégué, a constaté que les autorités provinciales étaient conscientes de ces atouts exceptionnels, mais qu'elles souhaitaient privilégier la mise en place d'un tourisme équitable, la priorité étant le développement local des habitants.

Le Vice-gouverneur a indiqué qu'avant de prendre toute décision concernant les projets touristiques présentés par divers investisseurs, une étude préalable était effectuée, sur la nature des projets à mettre en oeuvre et leur impact sur la population.

En particulier, les autorités lao, en dépit de pressions, semblent marquer la plus grande réserve à l'égard de gros complexes hôteliers, qui n'ont pas d'impact positif sur l'économie locale et risquent de porter atteinte à l'environnement.

M. Sengkham Phomke a indiqué qu'il existait plusieurs projets d'aménagement touristique sur les îles du Mékong situées au sud du pays, mais qu'ils faisaient l'objet d'études préalables approfondies.

Il a cité l'exemple d'une île située à proximité de Paksé et disposant de 15 Km de côtes : plutôt que de retenir la solution d'équipements hôteliers lourds, la solution vers laquelle s'orientent les autorités consisterait à mettre en valeur les huit villages (*bans*) installés sur l'île, y développer de petits équipements de type *guest house*, afin, d'une part, de faire bénéficier les habitants des retombées touristiques et, d'autre part, de préserver la nature.

M. Jean Faure, rapporteur, estime que ces orientations doivent être encouragées et accompagnées, le cas échéant, d'une politique de **création et de mise en valeur de parcs naturels, prenant appui sur les entités territoriales locales**.

*

* *

Votre président délégué a eu l'occasion, au cours d'une réunion de travail à la Maison du Patrimoine de Luang Prabang, de rappeler la philosophie dont la mise en oeuvre trouve idéalement à s'appliquer dans la politique des parcs naturels régionaux, mais peut sous-tendre plus largement toutes les actions de coopération décentralisée, faisant de la mise en valeur des richesses patrimoniales un vecteur du développement.

Cette politique doit être inspirée par deux principes : **préserver et développer**, mais à condition de préserver en développant, car si on ne développe pas, on n'apporte pas de réponse aux populations locales. En leur faisant comprendre qu'ils peuvent bénéficier du développement de leur territoire, ils sont incités à le protéger.

Le développement ne peut reposer que sur les ressources naturelles de l'espace régional délimité par le projet (dans le cas d'un parc naturel tout particulièrement : la faune, la flore, les paysages, le patrimoine).

Le tourisme n'est pas seul en cause : l'agriculture, l'artisanat doivent avoir toute leur place.

Pour que le tourisme ne soit pas déstructurant pour les populations locales, il doit être encadré, l'effort devant porter en priorité sur la **formation** :

- la **formation des acteurs locaux** à l'accueil dans de petites structures légères. Il importe de former les hôtes en les instruisant des habitudes et des attentes des touristes (hygiène, nourriture) ;

- la **formation des guides naturalistes** (qui devront renseigner les touristes sur la faune, la flore, et leur apprendre à respecter et comprendre les coutumes et les traditions locales) ;

- le problème de la formation étant réglée, il devient possible de mettre en place des **structures d'accueil** légères et peu coûteuses, soit individuelles, soit collectives ;

- l'étape suivante est le **montage du produit et sa commercialisation** : ce produit peut être vendu soit par une agence locale, soit par des tour-opérateurs internationaux qui intègrent cette offre dans leurs circuits.

Si l'on néglige une seule de ces phases, l'opération est vouée à l'échec.

CHAPITRE II :

LE CAP-VERT : DES COOPÉRATIONS À DÉVELOPPER

Le présent chapitre rend compte de la mission sénatoriale effectuée au Cap-Vert, du 15 au 24 septembre 2005, conduite par M. Jean FAURE, Questeur du Sénat, Président délégué, au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, en vue de dresser le **bilan des actions de coopération** susceptibles d'être conduites en faveur du développement des collectivités territoriales de ce pays, et à esquisser les perspectives d'intervention des collectivités territoriales françaises notamment en matière **d'appui institutionnel et d'ingénierie de la décentralisation**.



Dans le cadre des activités d'évaluation de la Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée, son président délégué a effectué une mission au Cap-Vert du 15 au 24 septembre 2005, en vue d'y étudier les potentialités de développement de ce pays et les actions de coopération susceptibles d'être menées par les collectivités territoriales françaises en faveur de leurs homologues capverdiennes.

Le Cap-Vert est une jeune démocratie, qui a déjà connu l'alternance politique, et s'est dotée d'un système de décentralisation, même si l'autonomie locale doit encore s'affirmer face aux autorités nationales.

Plusieurs raisons militaient pour le choix de cet Archipel, qui est situé au carrefour de trois continents, est doté d'atouts naturels remarquables et bénéficie d'une culture originale marquée notamment par les influences lusophones et africaines.

- Le premier motif d'attention à ce pays se rapporte à son appartenance à la francophonie dont la vitalité est entretenue par les liens entre les populations locales et l'importante communauté capverdienne installée en France.

- Le second motif tient à **l'ampleur de l'effort de coopération déployé par l'Etat français au bénéfice des municipalités** de l'archipel, en vue notamment d'y encourager le processus de décentralisation, tandis que, **paradoxalement, la coopération décentralisée est pratiquement inexistante, en dépit d'une réelle attente des collectivités capverdiennes.**

- Enfin, le **potentiel touristique exceptionnel** de l'archipel a été, jusqu'à présent, **soit sollicité de manière intensive** et préjudiciable à l'environnement (à Sal et à Boa Vista), **soit pratiquement inexploité** dans les autres îles **où le savoir-faire français pourrait être mis utilement à profit** pour permettre un développement touristique de nature, responsable et respectueux de l'environnement.

Le présent chapitre se propose, après une rapide présentation du contexte géographique, politique et économique du Cap-Vert, d'analyser l'état des relations de ce pays avec la France, des actions de coopération déjà conduites, en particulier dans le domaine de l'ingénierie démocratique locale et du développement rural et de tirer les enseignements de la mission concernant aussi bien les attentes qui se sont manifestées à l'égard des collectivités françaises que les moyens de répondre à ces attentes.

PROGRAMME

- 16 septembre*
- Praia, capitale du Cap-Vert (Ile de Santiago) :
 - Accueil par Son Exc. M. Bernard Demange, Ambassadeur de France au Cap-Vert, et M. Didier Niewiadowski, conseiller de coopération et d'action culturelle
 - Entretien avec M. le ministre de la Culture
 - Entretien avec M. le secrétaire d'Etat à la Décentralisation
- 17 septembre*
- Assomada (au centre de l'île de Santiago) :
 - Visite au président de la Câmara et de l'Espace francophone
 - Tarafal (au nord de l'île de Santiago) :
 - Visite au président de la Câmara Municipale
- 19 septembre*
- Entretien avec le président du tribunal des comptes de la République
 - Visite des coopérations françaises à Cidade Velha (ancienne capitale de l'île de Santiago)
 - Ile de Sao Vicente :
 - Visite à Mme Isaura Gomes, maire de Mindelo, chef-lieu de l'île et 2^e ville du pays
 - Rencontre avec M. Joao Do Rosario, consul honoraire de France
 - Rencontre avec les responsables de l'Alliance française
- 20 septembre*
- Ile de Santo Antão :
 - Visites à la Câmara municipale de Porto Novo, à la Câmara municipale de Ribeira Grande et à la Câmara municipale de Paül
- 21 septembre*
- Ile de São Nicolau :
 - Accueil par le président de la Câmara municipale
 - Visite des installations économiques et touristiques
- 22 septembre*
- São Nicolau :
 - Transfert pour l'île de Sal
 - Retour à Praia (Santiago)
 - Visite de l'école francophone « les Alizés »
 - Dîner offert par Mme Tarabal, consul adjoint, en présence de M. l'Ambassadeur de France, et M. Azevedo, secrétaire d'Etat à la Décentralisation du Cap-Vert
- 23 septembre*
- Visite de l'Association nationale des municipalités du Cap-Vert (ANMCV)
 - Entretien avec le ministre des Affaires étrangères
 - Entretien avec le président de la Câmara municipale de Praia
 - Entretien avec le président de l'Assemblée nationale
 - Visite de Pedra Badejo et du centre Katchas
 - Dîner offert par M. l'Ambassadeur

I. PRÉSENTATION DU PAYS

Le Cap-Vert est un archipel de la Macronésie, qui comprend également les Açores, Madère et les îles Canaries. Situé plus au Sud, il est aussi le seul de cet ensemble à ne pas appartenir à l'Union européenne. Sa position est stratégique, à l'ouest de l'Afrique (la plus courte distance entre sa partie orientale et les côtes sénégalaises est de 580 km), à 1.400 km au sud des îles Canaries, ce qui le place en quelque sorte au point de confluence entre l'Afrique, l'Europe et l'Amérique latine.

Compte tenu de la dispersion des îles qui le composent, sa zone économique exclusive s'étend sur près de 700.000 km².

Le Cap-Vert est constitué de dix îles, dont neuf habitées, et de treize îlots, d'une superficie totale de 4.034 km². On peut distinguer deux grands groupes d'îles :

- les îles « au vent », situées au Nord : *Santo Antão* (île jumelée avec Douarnenez), *São Vicente*, dont la principale ville, Mindelo, est la capitale culturelle du pays et deuxième par la population, *Santa Lucia*, déserte et inhabitée, *São Nicolao* auxquelles s'ajoutent *Sal* et *Boa Vista*, qui sont les deux îles à faibles ressources naturelles, mais à importante fréquentation touristique ;

- les îles « sous le vent », situées plus au Sud : *Santiago*, où est installée la capitale Praia (75.000 habitants), *Brava* (« l'île aux fleurs »), *Fogo*, île presque entièrement occupée par un volcan et très fertile.

Le sol du Cap-Vert est essentiellement volcanique. Les îles les plus anciennes, situées à l'Est, sont plates et sablonneuses (*Sal*, *Boa Vista* et *Maio*), tandis que le relief des autres îles est accidenté avec des pics situés à plus de 1.500 m d'altitude. Le volcan de Fogo, dont la dernière éruption remonte à 1995, est le point culminant de l'archipel avec 2.829 m, mais également de l'Afrique de l'Ouest.

Le Cap-Vert ne possède pas de ressources minières identifiées, bien que le sel et le cristal aient été exploités autrefois sur l'île de Sal, devenue aujourd'hui quasi-exclusivement touristique.

10 % seulement de la superficie totale de l'archipel est occupé par des terres arables.

Le climat de l'archipel, situé dans la partie septentrionale de la zone sahélienne, est tropical et la température moyenne est de 24°, avec une faible amplitude thermique sur l'année. On distingue deux saisons, l'une, sèche, entre novembre et juillet, et l'autre, humide, entre août et octobre, mais les précipitations, faibles et irrégulières, sont très inégalement réparties entre les îles (300 mm de précipitations annuelles sur les 65 % de terres situées à moins de 400 m d'altitude, contre 700 mm au moins dans les

zones d'altitude faiblement exposées au vent). Certaines zones sont arides et semi-arides, entraînant sur plusieurs îles un grave problème de manque d'eau.

Sur le plan démographique, l'archipel comptait, en 2002, une population globale de 450.489 habitants, soit une densité de 111 habitants au km². Le taux de croissance démographique est de 2,6 % par an, les femmes représentant 51,63 % et les hommes 48,48 % de la population. Celle-ci est désormais en majorité urbaine (55,2 %). **L'île de Santiago** concentre près de **55 % de la population**, sa capitale, Praia, y contribuant pour pratiquement la moitié.

La population capverdienne est considérée comme en transition démographique depuis les années 80, avec une réduction de la mortalité (11 décès pour 1000 habitants dans les années 60 contre 5,6 dans la décennie 90), une baisse de la fécondité (de 7,1 par femme en 1980 à 4 en 2000), corrélées à une réduction relative du nombre de jeunes de moins de 15 ans dans la population (45 % en 1990, 40,62 % en 2002), et l'amélioration de l'espérance de vie (75 ans pour les femmes et 66,5 ans pour les hommes).

Il existe une importante diaspora capverdienne dans le monde, estimée à plus de 600.000 personnes, répartie entre les Etats-Unis d'Amérique (260.000), le Portugal (100.000), les Pays-Bas (35.000), le Sénégal (30.000) et la France (30.000). Ces communautés participent à la vie économique du pays grâce à des transferts financiers importants qui représentent plus de 10 % du PIB.

II.LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Données générales	
Nom officiel :	République du Cap-Vert
Superficie :	4.034 km ²
Population :	0,450 million d'habitants
Capitale :	PRAIA
Villes principales :	Praia, Mindelo, Assomada
Langue officielle :	Portugais
Monnaie :	Escudo capverdien (1 euro = 110 escudos environ)
Fête nationale :	5 juillet (proclamation de l'indépendance, en 1975)
Croissance démographique :	2,6 % par an (<i>Banque mondiale, 2003</i>)
Espérance de vie :	69 ans (<i>Banque mondiale, 2003</i>)
Taux d'alphabétisation :	75 % (<i>Banque mondiale, 2003</i>)
Religion(s) :	Catholicisme (93 %), protestantisme (7 %)
Indice de développement humain (2002) :	0,717 / 105 ^e sur 177 pays (<i>PNUD</i>)

PIB (2004) :	770 M€ (DGPTÉ 2005)
PIB par habitant :	1.440 dollars (DGPTÉ 2005)
Taux de croissance :	4 % en 2004 (DGPTÉ 2005)
Taux de chômage :	25 % (estimations)
Taux d'inflation :	- 1,6 % en 2004 (DGPTÉ 2005)
Solde budgétaire :	- 2,6 % du PIB en 2004 (DGPTÉ 2005)
Balance commerciale :	- 242 millions de dollars en 2003 (The E.I.U., 2004)
Principaux clients :	Portugal (80 %, USA, Allemagne (DGPTÉ 2005)
Principaux fournisseurs :	Portugal (48 %), Pays-Bas, Brésil (DGPTÉ 2005)
Part des secteurs d'activités dans le PIB :	Primaire : 6,6 %, secondaire : 18,9 %, tertiaire : 74,5 % (Banque mondiale, 2003)
Exportations de la France vers le Cap-Vert :	7,7 M€ en 2004 (DGPTÉ 2005)
Importations françaises de Cap-Vert :	128.000 € en 2004 (DGPTÉ 2005)
Communauté française au Cap-Vert	195 personnes immatriculées en 2003
Communauté capverdienne en France	30.000 (estimations)

L'archipel du Cap-Vert est très dépendant de l'extérieur, en ce qui concerne tant ses approvisionnements que ses ressources financières. Les activités agricoles et la pêche ne couvrent que 15 % environ des besoins nutritionnels du pays. C'est pourquoi le Cap-Vert doit importer près de 85 % de ses besoins en céréales et compter sur l'aide internationale au développement pour assurer sa subsistance.

Le **produit intérieur brut** (PIB), qui s'est élevé en 2004 à 770 millions d'euros, provient en majorité des activités de services (75,3 % du PIB), correspondant essentiellement aux importations, aux transports, à l'hôtellerie et aux télécommunications.

Le tourisme, avec 150.000 touristes en 2004, est en plein développement et offre des perspectives prometteuses, à condition que les infrastructures portuaires et aéroportuaires puissent se développer suffisamment pour répondre à des besoins en expansion. L'hôtellerie et la restauration devront, elles aussi, se développer et s'adapter aux attentes d'une clientèle internationale.

L'agriculture et la pêche (respectivement 8,8 % et 1,8 % du PIB en 2004) n'offrent, en revanche, que des perspectives limitées de progression, compte tenu, en particulier, de la faiblesse des superficies cultivables et des problèmes des ressources en eau.

En dépit d'un PIB en forte croissance (plus de 6 % par an) et d'un montant par tête (1.440 US \$ en 2004), qui classe le Cap-Vert au second rang de l'Afrique après la Tunisie, le taux de pauvreté a connu une aggravation au cours de la dernière décennie. On dénombrait 36,7 % de pauvres en 2002 (30 % en 1990) et 19,7 % de très pauvres (14 % en 1990). Il est important **de noter que le tourisme, les industries de services, le**

secteur financier, les transports et la communication, en pleine croissance, n'ont pas d'impact direct sur les créations d'emplois au sein des populations les plus démunies, essentiellement occupées à l'agriculture, alors que la part de celle-ci est en constante diminution. Le taux de chômage est estimé à 25 % de la population active. C'est pourquoi les politiques publiques développées au Cap-Vert tendent principalement à une augmentation de l'emploi et à une réduction des inégalités des revenus.

Les aides extérieures proviennent des migrants (12 % du PIB, dont un quart en provenance de la communauté capverdienne de France), l'aide extérieure officielle représentant, pour sa part, 14 % du PIB.

Il convient de mentionner les fonds provenant des financements communautaires auxquels la France contribue indirectement à hauteur approximativement du quart, sans préjudice de son aide directe, beaucoup plus importante (cf. E), ci-après). Membre de l'Accord de Cotonou, le Cap-Vert est en effet éligible au Fonds européen de développement (FED) et bénéficie également de prêts financiers en provenance de l'Union européenne, ainsi que des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La dotation européenne au Cap-Vert provenant du 8^e FED a atteint 40,1 millions d'euros. Au titre du 9^e FED, l'enveloppe A a atteint 52,4 millions d'euros, ces crédits se répartissant entre l'aide projets (eau, électricité) et l'aide budgétaire. Une enveloppe B d'urgence (7,1 millions d'euros) doit être convertie en aide aux projets créateurs d'emplois.

Enfin, l'accord de pêche avec l'Union européenne représente un apport annuel de l'ordre de 680.000 euros au bénéfice du Cap-Vert.

Le commerce extérieur est structurellement déficitaire, les exportations concernant surtout les services, alors que les produits d'origine capverdienne (produits de la mer, confection, chaussures) destinés pour l'essentiel au marché portugais, n'en représentent que le quart.

Quoi qu'il en soit, le PIB du Cap-Vert le classe au niveau intermédiaire et devrait le conduire à quitter en 2008 la catégorie des Pays les moins avancés pour entrer dans celle des Pays à développement moyen, avec pour conséquence, dès 2006, de perdre les avantages liés au Millenium Challenge Account.

III. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

1. Un Etat de droit doté d'institutions démocratiques

La République du Cap-Vert, qui a accédé à l'indépendance, après plusieurs siècles de colonisation portugaise, le 5 juillet 1975, a connu un régime de parti unique pendant 15 ans, au profit au départ du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert (PAIGCV). Lui a succédé le Parti africain de l'indépendance du Cap-Vert (PAICV), à la suite de la scission d'avec la Guinée-Bissau, le 12 février 1981. Le parti unique a perdu son statut constitutionnel en 1990, permettant à d'autres partis de voir le jour, en particulier le Mouvement pour la démocratie (MPD), autour duquel s'est regroupée l'opposition.

Les premières élections législatives libres, qui ont eu lieu le 13 janvier 1991, ont donné la victoire au MPD. Le chef de la nouvelle majorité, M. Carlos Veiga, est alors devenu Premier ministre à la place de M. Pedro Pires, l'élection présidentielle, organisée dans la foulée, conduisant également à un changement de Président de la République. Ainsi, la transition démocratique s'est-elle faite sans heurts voici quinze ans dans ce pays issu de la décolonisation.

Une nouvelle Constitution, promulguée le 4 septembre 1992, a posé le principe de la séparation et de l'interdépendance des pouvoirs, les organes de souveraineté étant le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Gouvernement et les Tribunaux.

La vie politique demeure, depuis lors, dominée par deux grands partis : le Parti africain de l'indépendance du Cap-Vert (PAICV) et le Mouvement pour la démocratie (MPD). Une nouvelle alternance politique a eu lieu à l'issue des élections de 2001, après dix années, le MPD laissant la majorité parlementaire et la Présidence de la République au PAICV. Mais l'élection présidentielle a été très disputée, donnant seulement une dizaine de voix d'avance à M. Pedro Pires par rapport au Premier ministre sortant, Carlos Veiga. De nouvelles élections ont eu lieu le 22 janvier 2006¹.

Ainsi, depuis le 5 juillet 1975, jour de l'indépendance, le Cap-Vert n'a connu que trois Présidents de la République et trois Premiers ministres, offrant au pays une remarquable stabilité, qui s'inscrit dans un cadre démocratique depuis l'établissement du multipartisme en 1990. En effet, d'autres partis politiques participent également à la vie démocratique, mais avec une audience moins importante.

*

* *

¹ Elles ont permis au PAICV de conserver la majorité.

2. L'organisation institutionnelle

Le Cap-Vert est un **Etat unitaire** dans lequel sont affirmées « l'existence d'une autonomie du pouvoir local, ainsi que la décentralisation démocratique de l'administration publique ».

On relèvera que le **Parlement est monocaméral** et qu'il n'existe pas de seconde chambre représentant les collectivités territoriales.

Toutefois, les articles 281 et 282 de la Constitution ont institué un **Conseil pour les affaires régionales**, composé de deux représentants de chaque île, élus par un collège comprenant les députés et les membres des assemblées municipales des communes de cette île. Ce conseil a un pouvoir consultatif et émet un avis sur toutes les questions revêtant un intérêt important pour le développement régional. Il peut être saisi à l'initiative de l'un de ses membres ou à la demande de l'Assemblée nationale, du Président de la République ou du Gouvernement. L'avis du conseil est requis pour les affaires régionales en ce qui concerne le plan national de développement, les parcs régionaux de développement, les projets et propositions de loi concernant les collectivités locales et les finances locales.

Le Cap-Vert dispose d'un Tribunal des comptes, chargé du contrôle de la dépense publique, composé de quatre juges (une réforme en cours devrait porter ce nombre à cinq) nommés par le Président de la République. Le Tribunal des comptes contrôle toutes les nominations de fonctionnaires, les marchés publics passés par l'Etat, ainsi que tous les comptes des municipalités et des établissements publics.

A l'instar de la Cour des comptes française (avec laquelle s'est établie une coopération technique), le Tribunal des comptes établit un rapport annuel qui est soumis au Parlement.

Il juge les comptes des autorités et administrations de l'Etat, ainsi que des municipalités et a le pouvoir de prononcer des sanctions en cas de malversation. **La qualité du contrôle du Tribunal des comptes justifie le nouveau système d'aide au développement, dont bénéficie le Cap-Vert, de la part des grands bailleurs internationaux.**

Ainsi que l'a indiqué le président du Tribunal des comptes, M. José Carlos da Luz Delgado, lors de l'entretien qu'il a accordé à M. Jean Faure, rapporteur, il existe une forte volonté des autorités capverdiennes de renforcer la capacité de contrôle du Tribunal des comptes, et de coopérer en la matière avec la France. Les bailleurs internationaux ont accepté de faire transiter par l'Etat leurs dispositifs d'aide au développement, dès lors que le Tribunal des comptes est chargé de contrôler l'emploi des fonds.

3. Les institutions locales

L'organisation territoriale est conçue selon un schéma d'inspiration portugaise.

Le titre VI de la Constitution est consacré au **pouvoir local**. Une loi constitutionnelle du 23 novembre 1999 a renforcé ce volet.

L'organisation territoriale de l'Etat prend en compte les spécificités d'un pays archipélagique. La Constitution prévoit que la division administrative du territoire est établie par la loi (article 252). Ces divisions sont au nombre de trois : les conseils (*concelhos*), les paroisses ou subdivisions de conseils (*freguesias*) et les *povoados*, qui constituent la structure administrative de base.

Le processus de décentralisation, qui n'a réellement débuté qu'en 1991, **s'est vu conforté par la Constitution de 1992**. La révision constitutionnelle de 1999, a consacré l'existence de collectivités locales. Celles-ci ne peuvent être créées, délimitées et supprimées que par la loi.

Actuellement, **les seules collectivités locales sont les municipalités**. La possibilité inscrite dans la Constitution de créer des collectivités de dimension supérieure ou inférieure n'a pas été mise en œuvre. Les municipalités disposent de l'autonomie financière et d'un patrimoine propre.

Chaque municipalité comprend une assemblée délibérante élue, composée de treize à vingt et un membres élus au suffrage universel à la représentation proportionnelle pour quatre ans, et un organe exécutif collégial, de cinq à neuf membres élus au scrutin majoritaire, responsable devant l'assemblée. A la tête de cet organe collégial, est placé le *Presidente da Câmara* ou maire.

Les attributions et l'organisation des collectivités locales, ainsi que la compétence de leurs organes sont définies par la loi, en respectant les principes de l'autonomie et de la décentralisation constitutionnellement garantis. Les municipalités jouissent d'un pouvoir réglementaire propre, sous réserve des limites fixées par les dispositions constitutionnelles et législatives. Elles disposent d'un personnel propre dont l'effectif est déterminé par la loi. Les employés et agents des collectivités locales relèvent du régime général de la fonction publique. Enfin, les collectivités locales peuvent constituer des associations et des fédérations en vue de réaliser des objectifs d'intérêt commun.

Une **loi du 3 juillet 1995** portant statut des municipalités a précisé les **principes généraux de l'autonomie locale, les modalités d'organisation et de fonctionnement des municipalités**. Elle a, en outre, prévu le transfert de l'Etat à celles-ci de certaines de ses prérogatives dans les domaines de proximité, notamment l'assainissement, la planification, la

santé, le développement rural, les transports terrestres, l'éducation, l'environnement, le tourisme, les sports, la protection civile, la police et la formation professionnelle.

Le **concelhos** est la circonscription administrative dans laquelle sont organisés non seulement les pouvoirs de l'Etat (services déconcentrés des ministères) mais également le pouvoir local représentant les collectivités locales (*município*). Cette circonscription est également le cadre de référence pour les élections législatives.

Les plus petites îles n'ont qu'une seule circonscription administrative de l'Etat et par conséquent une seule municipalité, collectivité locale décentralisée. C'est le cas de Brava, Boa Vista, Sal, Maio et São Vicente. Les îles de plus grande taille ont plusieurs circonscriptions administratives de l'Etat et autant de municipalités.

A la suite des élections municipales d'avril 2004, le gouvernement a décidé, en février 2005, de promouvoir cinq *freguesias* en *concelhos*, c'est-à-dire en municipalités : trois nouvelles communes (municipalités) ont ainsi été créées sur l'île de Santiago, une sur l'île de Fogo, une sur l'île de São Nicolao, faisant passer le nombre total de municipalités à vingt-deux (de six à neuf celles de l'île de Santiago, de deux à trois celles de Fogo et de un à deux celles de São Nicolao). **Un maire a été nommé par le pouvoir central à la tête de chacune des nouvelles municipalités**, en attendant le prochain renouvellement général.

La régionalisation du pays ne semble, en revanche, pas à l'ordre du jour, les autorités jugeant le pays trop petit pour la dévolution d'un pouvoir politique à ce niveau.

Lors de son entretien avec M. Jean Faure, rapporteur, le secrétaire d'Etat à la Décentralisation a relevé qu'à l'issue de trois mandatures, les premières élections municipales au scrutin de liste ayant eu lieu en 1991, **le pouvoir local commençait à s'affirmer**. Mais il s'avère difficile de créer des compétences locales, d'autant que le Cap-Vert est confronté au problème spécifique de l'insularité et de l'isolement des villes, ce qui rend en particulier malaisée la mobilisation des cadres.

Le secteur des services est encore peu développé, et le gouvernement compte sur les pouvoirs locaux pour s'impliquer. **Dans le cadre de l'élaboration des lois de décentralisation, sont prévus des transferts de compétences dans les domaines des transports et de la protection sociale.**

Une loi a été récemment adoptée concernant les **transferts de moyens financiers aux municipalités**, aux termes de laquelle une partie des impôts est transférée aux municipalités. Mais le dispositif repose sur une négociation avec les maires, dont l'assemblée est réunie deux fois par an afin d'examiner les conditions de mobilisation des ressources.

Les impôts existants sont assis sur le revenu, le patrimoine, les véhicules, la TVA. Mais l'une des difficultés réside dans la capacité à les lever. La répartition des ressources versées par l'Etat aux collectivités locales repose sur un faisceau de critères –population, superficie, indicateur de pauvreté...

Le secrétaire d'Etat à la Décentralisation a fait part à M. Jean Faure, rapporteur, du souhait du gouvernement capverdien d'un approfondissement de la coopération avec la France en matière de décentralisation. Un des objectifs est d'introduire plus de rigueur dans la bonne gouvernance et de bénéficier d'une assistance technique pour renforcer les capacités humaines et techniques au plan local.

Un programme d'informatisation de la gestion des municipalités a été lancé, grâce à un partenariat avec l'Autriche. Des discussions sont en cours avec la France pour améliorer la transparence de la gestion. Plus largement, le gouvernement capverdien souhaite pouvoir moderniser le secteur financier local et la comptabilité des municipalités. Les jumelages sont une voie efficace de coopération. Nombreux avec les communes portugaises et allemandes, ils sont encore peu développés avec les collectivités françaises. Des tentatives ont été lancées en direction de La Rochelle, Orléans, Lorient, Sarcelles, mais pour l'instant sans suite (cf. ci-après E) Les relations bilatérales).

IV. LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CAP-VERT

Carrefour maritime occupant, on l'a vu, une position stratégique entre l'Europe, l'Afrique, les Amériques et Caraïbes, le Cap-Vert a une diplomatie active et ambitieuse. Cette jeune République veille à établir des relations équilibrées entre ses différents partenaires, répartis entre les grands ensembles régionaux, voire avec l'Asie.

Toutefois, son appartenance au monde lusophone joue un rôle déterminant. Le Cap-Vert reste en effet très lié au Portugal, l'ancienne puissance coloniale, sur les plans politique, culturel et commercial. L'archipel entretient aussi des partenariats privilégiés avec les Etats lusophones du sud (Angola, d'une part, Brésil, d'autre part).

Se réclamant de son rattachement à l'ensemble macronésien, le Cap-Vert a entrepris des démarches actives pour obtenir un statut spécial au sein de l'Union européenne. Pour plaider sa cause, il peut mettre en avant que l'ensemble formé par les Canaries, Madère et les Açores en font déjà partie, mais aussi que ce jeune Etat bénéficie d'une bonne gouvernance politique et économique et qu'il est lié à une importante diaspora répartie dans plusieurs pays européens.

Dans le cadre de sa recherche d'équilibre géopolitique, le Cap-Vert s'attache aussi à développer ses relations avec l'Asie, plus spécialement la Chine, ainsi qu'avec les Etats-Unis.

Enfin, il s'implique fortement dans le maintien de la stabilité en Afrique de l'Ouest et dans le dossier de la Guinée Bissau.

Cette ouverture sur le monde renforce sa capacité à mobiliser l'aide internationale (cf. ci-après le chapitre « coopération »).

V. LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LA FRANCE

1. Le contexte général

- ♦ La France et le Cap-Vert ont progressivement instauré des relations privilégiées dues notamment à l'importance de la communauté capverdienne résidant en France.

La France a ouvert une représentation diplomatique et a nommé un ambassadeur au Cap-Vert. Ce pays a ouvert de son côté une ambassade à Paris en 1996.

Trois accords internationaux ont été conclus entre la France et le Cap-Vert et de nombreuses visites d'Etat ont déjà eu lieu.

Plusieurs visites réciproques de ministres ont eu lieu au cours des dernières années.

Dès 1997, Jacques Godfrain, ministre délégué à la Coopération, se rendait au Cap-Vert, avant que le Premier ministre M. Carlos Veiga ne se rende en France en juin 1998 pour une visite de travail.

En 2002, M. Charles Josselin, alors ministre délégué à la Coopération décentralisée et à la Francophonie, s'est rendu à son tour au Cap-Vert.

Le Premier ministre du Cap-Vert, M. Neves, a effectué à son tour en France, du 17 au 22 novembre 2003, une visite de travail axée sur le développement du secteur touristique.

Puis, le ministre capverdien des Affaires étrangères, de la Coopération et des Communautés, M. Borges, s'est rendu en France en avril 2004 et en mars 2005.

Pour sa part, Mme Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, s'est rendue en visite officielle à Praia en juin 2005.

Ces visites réciproques ont donné une nouvelle dynamique aux échanges entre la France et le Cap-Vert.

Les autorités publiques du Cap-Vert n'oublient pas que la grande chanteuse capverdienne, Césaria Evora, doit à la France le début de sa notoriété et le lancement de sa carrière internationale, qui a fait beaucoup pour le renom de son pays et la diffusion de sa culture dans le monde entier.

- ♦ De plus, les actions de coopération de la France, en matière d'aide au développement et de soutien institutionnel, notamment, jouent un grand rôle dans le bon climat des relations bilatérales.

- ♦ Toutefois, les relations économiques entre la France et le Cap-Vert restent modestes (loin derrière le Portugal et les Pays-Bas). Le solde est largement excédentaire pour la France dans la mesure où les échanges commerciaux sont majoritairement constitués d'exportations françaises.

Les points forts de nos relations bilatérales

L'archipel fait partie des pays membres de la francophonie. D'après les chiffres fournis par le ministre de la Culture à M. Jean Faure, rapporteur, 12 % de la population capverdienne résidente parle le français. Ce sont principalement les élites qui sont francophones.

La France est considérée en effet comme un pays ami, dont le soutien à la politique de promotion de la diversité culturelle est apprécié¹.

L'entrée du Cap-Vert dans la francophonie en 1996 a, à cet égard, créé une nouvelle dynamique franco-capverdienne sur le plan culturel.

Sur le plan économique, les relations entre les deux pays restent néanmoins modestes, loin derrière le Portugal et les Pays-Bas. Le solde commercial est légèrement excédentaire au profit de la France, dans la mesure où les échanges commerciaux sont majoritairement constitués d'exportations françaises.

Mais c'est surtout sur le plan de la coopération culturelle, scientifique et technique et de l'aide au développement que les relations de la France avec le Cap-Vert sont importantes.

2. La coopération bilatérale

Il convient tout d'abord d'observer que le Cap-Vert a bénéficié jusqu'à présent du **statut de Pays moins avancé (PMA)**. Mais, ses performances en matière de croissance et de développement humain au cours de la dernière décennie lui ont permis de se placer au 3^e rang des pays africains grâce, en particulier, à une « **stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté** ». Il devrait prochainement intégrer les pays à

¹ *Le ministre de la Culture, lors de l'audience accordée à la mission, s'est félicité de la perspective d'approbation de la convention UNESCO sur la diversité culturelle, prévue en octobre 2005 à Paris.*

revenus intermédiaires. Il reste que le taux de pauvreté demeure élevé (36,7 % d'après les estimations du PNUD) et qu'on observe plutôt un accroissement des inégalités dans la distribution des revenus. Aussi, le Cap-Vert bénéficie-t-il de l'aide de plusieurs bailleurs internationaux et de certains de ses partenaires, notamment dans le domaine de l'aide budgétaire (Banque mondiale, Union européenne, Pays-Bas).

L'aide publique au développement (APD) représente plus de 24 % de son PIB auquel s'ajoutent, rappelons-le, les transferts provenant de la diaspora capverdienne, qui atteignent plus de 10 % du PIB. Il convient, pour compléter ce cadre général, de mentionner l'aide multilatérale qui représente 50,37 millions de dollars dont 21,66 versés par la Banque mondiale, premier bailleur, et l'Union européenne au second rang avec 15,48 millions de dollars (51,6 millions de dollars pour la période 2000-2007). Les **secteurs prioritaires d'intervention de l'Union européenne sont l'eau et l'assainissement**. Viennent ensuite l'appui à la bonne gouvernance, ainsi que le soutien au secteur privé et à la société civile.

En ce qui concerne **la France, sa part dans l'aide publique au développement s'est élevée en 2004 à 3,12 millions de dollars**, ce qui place notre pays au **5e rang des bailleurs de fonds bilatéraux** derrière le Portugal (10,9 millions de dollars), le Luxembourg (7,7 millions de dollars) et le Japon (6,3 millions de dollars).

En juillet 2005, la France a défini, en cohérence avec sa stratégie de concentration de la coopération avec le Cap-Vert, et conformément aux résultats de la consultation bilatérale franco-capverdienne du 23 septembre 2004, **deux axes prioritaires de concentration au titre de l'aide-projet française** pour les prochaines années :

- la **francophonie** et la **formation** des cadres à travers le renforcement de l'enseignement en français et la poursuite d'une politique de bourses d'enseignement supérieur et de formation professionnelle ;

- la **gouvernance** par la continuation de la coopération française (ministérielle) en matière de **décentralisation**, l'appui à la définition des politiques publiques et une réflexion sur les possibilités de coopération dans le domaine de la sécurité.

En outre, le Fonds social de développement (FSD) a ouvert une ligne de crédits déconcentrés en faveur de la lutte contre la pauvreté, tandis que les actions en faveur du sport, de l'enseignement secondaire et de l'agriculture ne sont plus directement soutenues. En 2006, il est par ailleurs prévu, pour tenir compte des contraintes budgétaires, de mettre fin aux interventions dans le secteur de la santé (lutte contre le sida) et de l'environnement. Un assistant technique a été chargé d'une mission dans le domaine du tourisme qui a permis d'élaborer un Plan Stratégique pour le développement du tourisme. En 2005, **la France a décidé d'appuyer**, en collaboration avec le PNUD, **la Table ronde des bailleurs de fonds pour la promotion du Tourisme**, conformément aux recommandations de la

mission conjointe Affaires étrangères/direction du Tourisme. Des appuis spécifiques en matière de **développement du tourisme rural et du tourisme de nature** au Cap-Vert sont, en outre, envisagés en 2005, sur le volet tourisme rural du FSP de gestion des ressources naturelles.

S'agissant plus spécialement de **l'appui à la gouvernance démocratique**, la coopération française a mis l'accent sur l'appui au processus de **décentralisation** et à la **maîtrise d'ouvrage des municipalités** sur la base d'un projet FSP en cours d'exécution. Cela devrait permettre de mobiliser les acteurs de la coopération décentralisée. L'effort a également porté sur **l'appui à la définition des politiques publiques et à la gouvernance financière**.

Des missions d'experts ont été menées dans le cadre de l'appui à la consolidation de l'état de droit, appliqué aux domaines de la sécurité, de la lutte contre les trafics, du contrôle des comptes et de la justice.

En 2006, notre ambassade prévoit de programmer un FSP qui s'ordonnerait autour de trois axes : les **finances publiques**, la **décentralisation** et la **sécurité**.

L'Agence française de développement a pour sa part mis à la disposition des banques capverdiennes une ligne de crédits de 5,5 millions d'euros destinée à financer des prêts aux municipalités.

Il convient de relever qu'en matière **d'appui à la décentralisation et au développement local, la France occupe une position de chef de file**, depuis qu'elle s'est engagée dans cette voie en 1993. Un projet FSP d'un montant de 69.796 euros, lancé en août 2002, a eu pour objet de poursuivre l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation et l'appui aux communes. Des résultats significatifs ont pu être enregistrés se traduisant notamment par l'implication des autorités nationales et locales dans le processus de décentralisation et le renforcement de la gouvernance démocratique.

3. La coopération décentralisée

Alors que l'Etat français s'est largement investi dans le soutien à la décentralisation au Cap-Vert, il peut paraître paradoxal que la coopération décentralisée entre collectivités françaises et capverdiennes soit à ce jour embryonnaire. On recense en effet au plus deux coopérations décentralisées, relativement actives, ce qui semble justifier de mettre l'accent sur ce volet essentiel au succès de la coopération en matière de décentralisation.

On retracera ci-après les actions d'appui au développement local conduites ou financièrement soutenues par la France, au niveau central, en mentionnant le cas échéant les attentes des collectivités capverdiennes à l'égard de leurs homologues françaises.

▪ **Ile de Santiago**

♦ *Municipalité de Praïa*

Située au sud de l'île de Santiago, qui occupe elle-même une position méridionale dans l'archipel, **Praïa** est la **capitale du Cap-Vert**. Le quart de la population capverdienne y vit.

La coopération française intervient dans les domaines de la protection civile, de la francophonie, de la culture avec le Centre culturel français, de la santé et de la lutte contre les inégalités et la pauvreté.

Aucune coopération décentralisée n'a, en revanche, été conclue avec une collectivité territoriale française

Lors de l'entretien que votre président délégué a eu avec le ministre de la culture, celui-ci a souligné qu'il attachait une grande importance au développement de la langue française. Il a précisé que l'appartenance du Cap-Vert à la francophonie et son adhésion à la charte de l'UNESCO sur la diversité culturelle orientaient les coopérations avec la France vers la mise en valeur des archives et la rénovation de bâtiments tels que le séminaire de St-Nicolas...

Au cours de l'entretien avec le ministre de la décentralisation, celui-ci a rappelé que le premier contrat de coopération bilatérale entre la France et le Cap-Vert remontait en 1976, et il a souligné à son tour la volonté du gouvernement capverdien d'approfondir encore la coopération avec notre pays.

♦ *Municipalité de Santa Catarina de Santiago (chef lieu : Assomada)*

Située au centre-ouest de l'île de Santiago, cette municipalité au territoire relativement étendu rassemblait, en 2000, lors du dernier recensement, 12 % de la population nationale.

La coopération française a cofinancé un guide touristique de la commune.

Le centre culturel municipal d'Assomada abrite un espace francophone appuyé par la coopération française. Chaque année, en juin, a lieu le festival national de la Tabanka (fête folklorique de danses et de processions d'inspiration africaine).

La coopération française participe au maintien et au renforcement de cette tradition culturelle. Elle finance par ailleurs des projets entrant dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

♦ *Municipalité de Santa Cruz (chef lieu : Pedra Badejo)*

L'Ambassadeur de France a inauguré, le 8 juillet 2005, à Pedra Badejo, le nouveau centre de la jeunesse, qui a été rénové avec la participation de la coopération française.

La coopération française apporte également différents concours à des actions de lutte contre la pauvreté et la fourniture d'eau potable.

Enfin, le ministère français des affaires étrangères apporte un concours financier à l'association française DIA, qui met en œuvre un programme de soutien à l'intégration de la jeunesse dans la vie économique et sociale locale.

Relevons qu'un jumelage a été conclu entre la commune de Beaucouze et Pedra Badejo.

♦ *Municipalité de Tarrafal*

Cette municipalité, située au nord de l'île de Santiago, dispose de fortes potentialités touristiques, mais leur mise en valeur est encore très modeste. La coopération française finance des projets de lutte contre la pauvreté, notamment au bénéfice de la jeunesse (exemple à Chão Bom).

♦ *Municipalité de São Miguel (chef-lieu : Vila de Calheta)*

Cette municipalité est située à l'est de l'île de Santiago.

La coopération française a financé plusieurs projets concernant la lutte contre la pauvreté.

♦ *Municipalité de São Domingos*

Située au centre-ouest de l'île de Santiago, cette commune possède des potentialités touristiques, en particulier dans la **région de Rui Vaz** où la **coopération française va appuyer un projet de développement du tourisme rural**. Elle finance, en outre, plusieurs projets de lutte contre la pauvreté.

**Un projet d'appui de la coopération française au tourisme rural
(randonnées pédestres)**

La France soutient un **projet d'appui à la gestion durable des ressources naturelles**, géré par le ministère capverdien de l'environnement, de l'agriculture et des pêches, en finançant notamment un poste d'assistant technique de coopération, Mme Marie-Elodie Ninin, auprès de ce ministère.

Ce projet, aux dimensions ambitieuses, a été programmé sur deux tranches bisannuelles (2003-2006) et a fait appel à plusieurs institutions partenaires.

Il comporte trois composantes principales :

- gestion intégrée des ressources hydriques
- utilisation rationnelle des ressources naturelles
- **management et suivi du projet.**

Chacune de ces composantes a été déclinée en une importante variété de **micro-projets répartis sur plusieurs localités de l'archipel**. C'est la raison pour laquelle le troisième volet « management et suivi » a justifié une implication importante de l'assistant technique français. Celle-ci a, en outre, plus particulièrement travaillé sur un **projet de tourisme rural intégré situé dans la zone pilote de Rui Vaz/Sao Jorge** considérée comme porteuse d'un fort potentiel

Une étude d'identification financée en juillet 2004 et une expertise menée à sa suite ont permis de tracer les lignes directrices du projet pilote et des partenaires potentiels mobilisés pour sa mise en œuvre. Directement pris en charge par les camara de Sao Lourenço et Sao Domingos, le projet a également fait appel aux associations locales impliquées dans les actions touristiques, ainsi que les scouts du Cap-Vert qui se sont portés volontaires pour les activités de nettoyage. En outre, le projet a fait appel à des opérateurs privés pour les structures d'hébergement.

Enfin, les directions de l'environnement et du tourisme du Cap-Vert ont été tenues systématiquement informées de l'avancement du projet et chargées de promouvoir celui-ci auprès des opérateurs.

Concrètement, les **équipements touristiques et les activités devraient prendre leur essor à partir de la réhabilitation de trois circuits de randonnées pédestres**, d'infrastructure de signalétique, de **restauration de sites d'intérêt majeur** et de petites infrastructures de vente artisanale.

On relèvera enfin que la commune de São Domingos est jumelée avec la ville de Vierzon.

♦ *Municipalité de Santiago de Cidade Velha*

Située sur la côte occidentale de l'île de Santiago, la municipalité de Santiago de Cidade Velha a été créée en février 2005.

Ancienne capitale, connue jadis sous le nom de Ribeira Grande, cette municipalité est un lieu historique de réputation mondiale. Le tourisme et la culture seront les principaux atouts de cette nouvelle municipalité.

Les coopérations avec Santiago de Cidade Velha sont, pour des raisons historiques, principalement d'origine portugaise.

▪ **Ile de São Vicente**

♦ *Municipalité de Mindelo*

L'île de São Vicente, située au nord-ouest de l'archipel, ne comporte qu'une seule municipalité ayant pour chef-lieu la ville de **Mindelo**.

Mindelo est la **seconde municipalité du pays**. C'est la ville d'origine de la grande chanteuse capverdienne Cesaria Evora, qui a contribué à en renforcer la réputation.

Le premier Centre culturel français au Cap Vert fut d'abord installé à Mindelo. Transformé en annexe du Centre culturel de Praia, il est devenu une **Alliance française**.

De nombreuses manifestations culturelles (le festival de théâtre Mindelact, le carnaval, la fête de la francophonie, le festival musical de Baía des Gaïtas) sont soutenues par la coopération française. Des projets de lutte contre la pauvreté et les inégalités sont également financés dans plusieurs domaines.

Dans le cadre du projet « **Appui à la langue française vecteur de développement** », un centre de ressources et d'expertises pédagogiques a été installé à Mindelo sous la responsabilité conjointe d'un assistant technique et d'une homologue capverdienne.

Les autorités de Mindelo ont fait part d'une forte attente de jumelage avec une collectivité française. La tenue du festival du film insulaire à Mindelo a suscité un courant d'échanges avec certaines villes françaises, notamment Lorient, mais aucune convention n'avait encore été signée au moment de la mission sénatoriale.

▪ **Ile de Fogo**

L'île de Fogo, située au sud-ouest de l'archipel, se caractérise par la présence d'un important volcan aux pentes verdoyantes et fertiles.

♦ *Municipalité de São Filipe*

São Filipe, au sud de l'île, est la cinquième municipalité du pays.

La coopération française participe au développement de la francophonie et finance des projets de lutte contre la pauvreté.

♦ *Municipalité de Mosteiros*

Mosteiros est située au nord de l'île de Fogo.

La coopération française intervient également dans le développement de la francophonie et dans la lutte contre la pauvreté. Les locaux du lycée de Mosteiros ont été réhabilités par la coopération française. Un projet de formation professionnelle a été financé à Ribeira Ilheu.

▪ **Ile de Santo Antão**

L'île de Santo Antão est située au nord de l'archipel.

♦ *Municipalité de Porto Novo (chef-lieu : Cidade Porto Novo)*

La municipalité de Porto Novo, située au sud-ouest de l'île, est la commune la plus grande, par rapport aux deux autres municipalités de Santo Antão.

Plusieurs actions de la coopération française ont été faites ou sont menées dans cette municipalité. Elles concernent la formation et la lutte contre la pauvreté.

♦ *Municipalité de Ribeira Grande (chef-lieu : Ponta do Sol)*

Cette municipalité est située au nord de l'île.

La coopération française intervient dans la formation des cadres municipaux, notamment par l'intermédiaire de l'ANMCV, dont l'ancien président est M. Jorge Santos, ancien président de la Câmara municipale. Elle intervient également dans le domaine de la **formation professionnelle** et de la **lutte contre la pauvreté**. La France a participé à l'équipement du centre de la jeunesse.

Le maire de cette municipalité a fait part à M. Jean Faure, rapporteur, de son souhait de pouvoir lancer une coopération décentralisée avec une collectivité française, tout en regrettant de n'avoir encore pu identifier de candidature potentielle.

♦ *Municipalité de Paúl (chef-lieu : Vila das Pombas)*

Cette municipalité est située sur la partie orientale de l'île de Santo Antão.

La coopération française y soutient la lutte contre la pauvreté en finançant quelques projets concernant en particulier la formation professionnelle et le soutien aux métiers manuels.

▪ **Ile de São Nicolau**

♦ *Municipalité de São Nicolau (chef-lieu : Ribeira Brava)*

Cette municipalité avec celle de Tarrafal, créée en 2005, composent les deux municipalités de l'île de São Nicolau.

La coopération française a contribué à améliorer la situation des populations par des actions, parfois spectaculaires, qui ont permis un meilleur accès à l'eau potable. Ainsi, les réseaux d'eau des deux agglomérations de l'île ont été récemment rénovés grâce aux fonds de contrepartie de l'aide alimentaire française.

La coopération française, à travers le projet « **Appui à la gestion durable des ressources naturelles** », continue à soutenir le renforcement des capacités des services autonomes des eaux.

Un plan municipal de développement appuyé par le PNUD a été adopté, la coopération étant escomptée dans le domaine culturel, le tourisme rural, les jumelages...

On enregistre dans cette île également un souhait de jumelages avec des villes françaises. Mantes-la-Jolie et Andrésy ont été presenties par les autorités locales.

Le maire a fait part à M. Jean Faure, rapporteur, de son adhésion au **plan de renforcement de la francophonie dans les îles du Nord**, et du projet de lancement d'un cours de français sur la radio locale.

A cet égard, il a été rappelé par notre ambassade que TV 5 serait accessible sur toutes les îles de l'archipel fin 2006.

▪ **Ile de Brava**

♦ *Municipalité de Brava (chef-lieu : Nova Sintra)*

Située au sud-ouest de l'archipel, cette île est la plus petite, mais aussi l'une des plus pauvres du Cap-Vert. Elle ne comprend qu'une seule municipalité.

La coopération française est présente dans le soutien aux projets de lutte contre la pauvreté et la formation, notamment des cadres municipaux.

▪ **Ile de Maio**

♦ *Municipalité de Maio (chef-lieu : Vila do Maio)*

Située au sud-est de l'archipel, Maio ne comporte qu'une seule municipalité.

La coopération intervient dans les domaines de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté et le soutien à des activités économiques.

L'eau est l'un des principaux domaines d'intervention de la coopération française dans le cadre du projet FSP de 1997.

Le Centre d'études et de recherche **Méze Hérault** (CEREMHER) était intervenu sur l'île de Maio, de 2001 à août 2004, dans le cadre de la coopération décentralisée avec des subventions du ministère des affaires étrangères.

*

* *

En conclusion, il convient de souligner une nouvelle fois combien la France s'est investie à l'échelle nationale pour des actions de coopération multisectorielles (appui à la décentralisation, formation de cadres territoriaux, soutien à des micro-projets notamment en matière d'équipements à vocation touristique, manifestations culturelles, lutte contre la pauvreté).

On peut dès lors regretter que les municipalités capverdiennes n'aient pas réussi à établir un dialogue bilatéral avec des collectivités françaises, en dépit du dynamisme de la communauté capverdienne établie en France.

Dans ce contexte, votre rapporteur a décidé d'engager une étude de faisabilité pour soutenir le projet d'appui à la réhabilitation de trois circuits de randonnée pédestre en cours dans la région de Rui Vaz sur l'île de Santiago. Il est en effet persuadé que cette forme de tourisme responsable pourrait servir de modèle, et apporter, s'il inspirait d'autres expériences, une contribution essentielle au développement durable de l'archipel.

CHAPITRE III :
LES ASSISES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE
FRANCO-CHINOISES : EXPÉRIENCES ET BONNES
PRATIQUES

Compte rendu de la mission en Chine, du 25 au 28 octobre 2005, faite au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, par MM. Jacques VALADE, président de la commission des affaires culturelles, sénateur de la Gironde et président du comité de pilotage de ces assises, et Jean BESSON, sénateur de la Drôme, et président du groupe interparlementaire d'amitié France-Chine.



Votre Délégation à la coopération décentralisée est convaincue de l'intérêt des rencontres bilatérales mettant en présence les collectivités territoriales avec pour objectif la **mise en valeur des bonnes pratiques de coopération** et la **mise en cohérence des initiatives**.

Comme elle l'avait fait précédemment pour plusieurs de ces rencontres, notamment les assises de la coopération décentralisée franco-vietnamienne qui ont eu lieu en 2005, elle a décidé de s'impliquer plus directement dans les **premières rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise, organisées à Wuhan, capitale de la province du Hubeï, les 26 et 27 octobre 2005**.

Ces rencontres ont connu un très grand succès puisqu'elles ont réuni **plus de 250 élus Français et 270 élus Chinois représentant environ quatre-vingts collectivités territoriales des deux pays**, en présence de MM. Jacques VALADE, ancien ministre, sénateur de la Gironde, adjoint au maire de Bordeaux, et président du comité de pilotage français des Rencontres de Wuhan, M. CHEN Haosu, président de l'Association du peuple chinois pour l'amitié avec l'étranger, et président du comité de pilotage chinois des Rencontres de Wuhan et M. LI Xiansheng, maire de Wuhan.

Deux journées entières ont été consacrées aux échanges d'expérience, dans le domaine du rôle de la politique d'aménagement du territoire dans le développement des villes.

Outre les exposés généraux faits par M. Pierre MAUROY, ancien Premier ministre et sénateur, et les grandes associations d'élus locaux (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, et Association des régions de France), une soixantaine de contributions présentées dans les quatre ateliers (urbanisme, environnement urbain, mobilité urbaine, éléments de méthodologie pour la coopération décentralisée franco-chinoise) ont permis à l'ensemble des participants d'évaluer le potentiel de coopération entre les collectivités territoriales des deux pays.

La « Déclaration de Wuhan » a été approuvée à l'unanimité par les participants aux Rencontres, lors de la cérémonie de clôture, en présence de M. MIAO Weï, Premier secrétaire du Parti communiste de Wuhan, de Mme HE Luli, vice-présidente de l'Assemblée populaire nationale de Chine, des membres de la Délégation sénatoriale, et de M. Brice HORTEFEUX, ministre délégué aux collectivités territoriales. Dans cette Déclaration, les participants aux Rencontres ont proposé conjointement de constituer, en Chine et en France, un comité de coordination de la coopération décentralisée franco-chinoise pour aider les collectivités à identifier les potentiels de coopération, à s'informer sur les projets en cours entre partenaires français et chinois et sur les résultats des coopérations engagées entre collectivités territoriales de ces deux pays.

PROGRAMME

- 27 octobre*
- Ouverture des rencontres au Centre international des Congrès de Wuhan par MM. Chen Haosu et Jacques Valade, présidents des comités de pilotage chinois
 - Séance plénière, présidée par M. Jacques Valade
 - Déroulement des quatre ateliers en parallèle
- 28 octobre*
- Suite des ateliers
 - Présentation des rapports de synthèse
 - Séance de clôture, présidée par M. Jean Besson
 - Approbation à l'unanimité de la Déclaration de Wuhan

I. CONTEXTE

Pourquoi renforcer la coopération avec la Chine ?

La montée en puissance de la Chine dans l'économie mondiale apparaît comme l'un des événements majeurs en ce début du XXI^{ème} siècle. Le rythme de croissance annuel (9,4 % en moyenne depuis 1980) est d'autant plus impressionnant que la taille de l'économie chinoise est immense. Selon les dernières estimations, en incluant Hong-Kong, la **Chine représente le deuxième produit intérieur brut mondial**. Cette expansion s'appuie notamment sur **son intégration dans les marchés internationaux**.

Comme le note le rapport d'information n° 2473 (2004-2005) de MM. Dreyfus et Novelli, fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *compte tenu du potentiel de développement considérable que représente la Chine, l'ensemble des acteurs du commerce extérieur doit se mobiliser* » afin de bénéficier de l'exceptionnelle croissance économique de la Chine.

Les collectivités territoriales françaises sont d'autant plus concernées que **l'énergie, les transports et la protection de l'environnement**, qui sont des domaines dans lesquels elles disposent d'un grand savoir-faire, **deviennent des priorités pour les autorités chinoises**.

Pourquoi a-t-il été décidé d'organiser ces rencontres en 2005 ?

L'année de la France en Chine, d'octobre 2004 à juillet 2005, a été l'occasion pour la France et la Chine **d'enrichir leur partenariat**. Or, la **coopération décentralisée paraît être un moyen privilégié d'approfondissement des relations franco-chinoises**. C'est pourquoi, l'Etat, par l'intermédiaire de la Délégation à l'action extérieure des collectivités locales du ministère des affaires étrangères, a encouragé financièrement ces rencontres, initiées et organisées par les villes de Bordeaux et de Wuhan avec l'implication de nombreuses autres collectivités. L'année 2005 a permis à de nombreux élus de finaliser des accords avec les Chinois qui sont très demandeurs de nouvelles coopérations. Il semblait très pertinent à la fois de mettre en commun les bonnes pratiques engagées et de promouvoir les coopérations embryonnaires ayant vu le jour en 2005.

II. LES ENJEUX

Nos collègues, les présidents Jacques Valade et Jean Besson se sont associés à cette initiative, parce qu'ils sont convaincus que la coopération décentralisée doit être encouragée. En effet, elle crée tout d'abord un **cadre de coopération durable** ; en outre, les collectivités jouent un **rôle moteur pour l'ensemble des acteurs de leur territoire** (entreprises, associations, population...), et enfin elles ont des **secteurs d'intervention spécifiques** dans lesquels elles sont très performantes (gestion des services publics, politiques urbaines, formation...) et où leurs connaissances peuvent faciliter le développement d'économies émergentes avec le soutien d'acteurs politiques ou économiques français.

Le rôle primordial joué par les collectivités territoriales dans l'aménagement urbain et l'expérience française en la matière expliquent le choix de la thématique de ces rencontres : la politique d'aménagement du territoire et le développement urbain. L'angle choisi pour aborder ce sujet a bien évidemment été **le rôle joué par les collectivités décentralisées dans l'aménagement urbain et l'intérêt que pouvait revêtir pour les différents acteurs une coopération entre collectivités françaises et chinoises.**

L'année de la Chine en France a permis de relancer, voire de renforcer, les partenariats anciens, tout en favorisant de nouvelles initiatives de coopération. La mobilisation des partenaires (Etat, régions, départements, villes et autres acteurs) pour ces rencontres avait pour but :

- de mettre en cohérence des initiatives, **d'abord entre partenaires français**, puis entre **partenaires français et chinois**,

- de lancer des **initiatives concrètes de coopération** issues de la réflexion des différents ateliers thématiques,

- et de mener en parallèle un **suivi et une réflexion sur les modes et méthodes de coopération** afin de fournir aux collectivités françaises des **informations élémentaires sur le mode opératoire des partenaires chinois**, de faire apparaître les **verrous et barrières de forme et de fond**, et de tirer des rencontres des leçons pour une coopération tenant compte de la culture politique et administrative chinoise, afin de gagner en efficacité par rapport aux principaux concurrents mondiaux déjà parfaitement installés, comme l'Allemagne, modèle en matière de coopération avec la Chine.

Ces journées se sont ordonnées de la manière suivante :

- une réflexion préliminaire de plusieurs mois a tout d'abord été engagée entre collectivités françaises sur les enjeux de la coopération décentralisée franco-chinoise,

- ensuite, un débat en séance plénière a été organisé lors des rencontres afin de définir conjointement, avec les collectivités chinoises, les problématiques de cette coopération,

- des ateliers thématiques ont permis d'alimenter la réflexion sur la **méthodologie de la coopération décentralisée** (quatrième atelier) par des exemples concrets dans les domaines de l'urbanisme (premier atelier), de l'environnement (deuxième atelier) et de transports urbains (troisième atelier),

- enfin, des conclusions ont été tirées, en séance plénière, afin de définir les perspectives pour la coopération décentralisée franco-chinoise. A cette occasion, la « Déclaration de Wuhan » (cf. annexe 2, ci-après, p. 167), portant charte de la volonté des deux pays d'encourager la coopération décentralisée, **a été adoptée par les participants.**

Le Sénat et la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée, se sont trouvés impliqués tout d'abord au travers du **rôle** joué par **M. Jacques Valade**, président de la commission des affaires culturelles et adjoint au maire de Bordeaux, chargé des relations internationales, qui a **présidé le comité de pilotage de ces rencontres**. Ensuite, **M. Jean Besson**, sénateur de la Drôme et président du groupe interparlementaire France-Chine, vice-président de la région Rhône-Alpes, chargé des relations internationales, a présidé la session de clôture et piloté le quatrième atelier relatif à la **méthodologie de la coopération décentralisée franco-chinoise**. Le rôle joué par le Sénat correspond bien à l'ambition de la Délégation, qui sans se substituer aux collectivités pour mener à bien les actions de coopération, peut contribuer à dégager un certain nombre de **bonnes pratiques**, et à en assurer la diffusion, en parallèle à ses réflexions théoriques. Notons à cet égard que le rôle de l'ensemble des sénateurs est important, nombre d'entre eux étant impliqués dans des coopérations avec la Chine, en tant que représentants des collectivités dont ils sont les élus.

Le présent chapitre, partant de la situation politique, économique et sociale de ce pays, et de l'état des relations bilatérales, s'attachera à dégager les principaux enjeux de la coopération décentralisée franco-chinoise, dans le contexte actuel de décentralisation en France et en Chine, et d'ouverture croissante de la Chine vers l'extérieur. Il s'est appuyé notamment sur les débats qui ont eu lieu dans le quatrième atelier des assises, relatif à la méthodologie de la coopération décentralisée franco-

chinoise, piloté par M. Jean Besson et dans lequel M. Jacques Valade est intervenu.

LA CHINE EN BREF

La Chine en chiffres¹

Nom officiel : République populaire de Chine

- Données géographiques

Superficie : 9.561.000 km²

Population : 1,3 milliard (estimation 2005)

Capitale : Pékin (Beijing)

Villes principales : Shanghai, Canton, Tianjin, Chongqing, Wuhan

Langue officielle : Chinois (putonghua)

Monnaie : Renminbi Yuan (1 CNY = 0,1 euro)

Fête nationale : 1er octobre

- Données démographiques

Croissance démographique : 0,8 % (moyenne annuelle décennie 1995-2005)

Espérance de vie : 71,6 ans

Taux d'alphabétisation : 85,8 %

Religions : bouddhisme, taoïsme, islam, catholicisme, protestantisme

Indice de développement humain (Classement ONU - 2003) : 0,755

- Données économiques

PIB (2005) : 1.650 milliards de dollars US

(France : 1 648,40 milliards d'euros en 2004)

PIB par habitant (2004) : 1.270 dollars US (5003 USD en parité de pouvoir d'achat)

(France : 26510 euros en 2004)

Taux de croissance (2004) : 9,5 %

Taux de chômage urbain (2004) : 4,1 %

Taux d'inflation (2004) : + 3,9 %

Balance commerciale : + 80,3 milliards de dollars US (pour les dix premiers mois de 2005)

Principaux clients : Etats-Unis, Union européenne, Hong Kong, Japon.

Principaux fournisseurs : Japon, Union européenne, Taiwan, Corée du Sud, Etats-Unis

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB : ► agriculture : 15 %

► industrie : 53 %

► services : 32 %

Exportations de la France vers la Chine : 5 milliards d'euros (2004)

Importations françaises de Chine : 16,3 milliards d'euros (2004)

Consulats généraux de France : Hong Kong, Shanghai, Canton, Wuhan, Chengdu et section consulaire de Pékin.

Communauté française en 2004 : 11.854

Communauté chinoise en France : 50.200 (2003)

¹ Ces informations sont tirées de la fiche Chine du site Internet du ministère des Affaires étrangères : www.diplomatie.gouv.fr

Éléments de géographie et de démographie

La Chine est le troisième pays du monde par la superficie (près de 9,6 millions de km², soit 17 fois la France) après la Russie et le Canada. Située en Extrême-Orient, entre la Sibérie et l'Asie du Sud-Est, elle constitue une masse continentale qui s'étend d'ouest en est sur 5000 km (du soixante-quatorzième au cent trente-cinquième méridien) et du nord au sud sur 5500 km (du cinquante-quatrième au dix-huitième parallèle).

Elle compte 20.000 km de frontières terrestres et 18.000 km de façade maritime. Elle est bordée au nord-est par la Corée du Nord, au nord par la Russie et la Mongolie, à l'ouest par le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, l'Afghanistan, le Pakistan, au sud par l'Inde, le Népal, le Bhoutan, la Birmanie, le Laos et le Vietnam.

La moitié ouest du pays est constituée de plateaux (Xinjiang, Tibet) et de montagnes qui sont les plus hauts du monde (4000 à 8000 m). On distingue au nord-est la plaine de Mandchourie encadrée de massifs boisés ; au nord la grande plaine de Chine, la vallée du Yang Tsé Kiang, encadrées de massifs montagneux, les plateaux du Gansu, Shaanxi, la presqu'île de Shandong, la plaine de loess du Fleuve Jaune ; au centre, les montagnes du Sichuan, le Bassin Rouge, les basses plaines du Yang Tsé ; au sud les montagnes du Yunnan, la plaine du Xi Jiang.

Les fleuves jouent un rôle considérable dans ce pays essentiellement agricole. Les trois principaux sont : le Fleuve Jaune (Huanghe ou Houan-Ho), 5000 km, qui arrose un bassin d'un million de km² ; le Fleuve Bleu (Yangzjiang ou Yang Tsé Kiang), le plus long du pays avec 6100 km, qui couvre deux millions de km², le fleuve Amour (4300 km, qui délimite la frontière avec la Russie) et le Fleuve de l'Ouest (Xijiang ou Si-Kiang), 2100 km, qui se jette dans la Rivière de Canton. D'autres fleuves, très importants, traversent le territoire. Ce sont le Salouen, le Mékong, le Tsangpo (Brahmapoutre), le Soungarie (affluent de l'Amour) et enfin l'Ili qui se jette dans le lac Baïkal en Russie.

Avec une population totale de 1,3 milliard d'habitants, la Chine est le pays le plus peuplé de la planète (20,7 % de la population mondiale). Si la densité moyenne est de 133 habitants au km², elle varie cependant de 1,8 sur les hauts plateaux du Tibet à 360 dans les provinces côtières et peut même atteindre 2200 habitants/km² dans les grandes villes comme Shanghai.

La population n'est pas répartie de façon homogène sur l'ensemble du territoire ; de fortes disparités apparaissent entre l'est et l'ouest : le Henan, province la plus peuplée, compte 96 millions d'habitants tandis que le Tibet en compte 2,63.

On estime que 60 % de la population vivent sur 1/5ème du territoire. Par ailleurs, 26 % des Chinois sont âgés de moins de quinze ans. La population active est constituée de 750 millions de personnes.

La Chine est un Etat pluriethnique. Les Han constituent l'immense majorité de la population (92 %), les 8 % restant sont divisés en 55 minorités ethno-linguistiques. Les principales minorités sont : les Zhuang (15,5 millions), les Hui (8,6 millions), les Ouïghours (7,2 millions), les Yi (6,5 millions), les Miao (7,3 millions), les Mandchous (9,8 millions), les Tibétains (4,6 millions), les Mongols (4,8 millions), les Dujia, les Puyi, les Coréens, les Dong, les Yao, les Bai, les Hani, les Kazakhs, les Dai, les Li, les Lisu, les Russes...

La population dite « flottante » est importante. Un immense mouvement de migration des campagnes vers les villes est engagé malgré les limitations apportées par le pouvoir central pour canaliser et gérer ces flots de travailleurs.

Une politique volontariste a été mise en place, dans le but **d'impulser un dynamisme économique dans des villes relais**, pour éviter la saturation des grands centres urbains côtiers. L'objectif est à terme de garder ces populations issues de la paysannerie au plus proche de leur foyer de départ et d'éviter l'accroissement des inégalités régionales. L'un des objets de ces journées était ainsi de permettre à des villes chinoises « moyennes » d'engager des coopérations avec des collectivités françaises, et d'encourager un rééquilibrage des coopérations vers l'ouest du pays.

A) LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN CHINE¹ ENTRE AUTONOMIE ET SUBORDINATION

1. Les niveaux de collectivités locales

Contrairement à une idée reçue, la Chine n'est pas un Etat fortement centralisé. Le système politico-administratif est au contraire caractérisé par une **forte décentralisation**, adaptée à la taille et à la diversité du territoire. Cette décentralisation ne doit cependant pas être comprise dans la même acception que sa version française. En effet, les gouvernements locaux bénéficient d'une grande souplesse pour mettre en œuvre des orientations générales définies par le gouvernement central, qui sont **généralement exprimées en termes politiques, plus qu'en termes juridiques contraignants**. Il ne s'agit ainsi ni de « déconcentration », ni de « décentralisation » à proprement parler. **Le principal lien entre le gouvernement central et les collectivités territoriales est la loyauté politique, qui se matérialise par la tutelle du parti communiste.**

Selon M. Cabestan, « *les règles para-légales du parti communiste s'imposent à l'ensemble des collectivités locales* ». Il note qu'après 1984, le système de désignation des dirigeants de collectivités a été décentralisé : le pouvoir de désignation des responsables des préfectures était ainsi passé aux mains des délégués des comités provinciaux du parti. Mais, depuis 1990, en raison de la montée en puissance des municipalités au détriment des provinces, le comité central a repris en main la nomination des responsables des villes de statut vice-provincial (voir *infra*).

Il existe aujourd'hui en Chine les niveaux d'administration locale suivants :

- les provinces (22), les régions autonomes (5) et les grandes municipalités (4),

¹ Certaines informations sont tirées de l'étude de M. Jean-Pierre Cabestan, directeur de recherche au CNRS, faite pour Cités Unies France.

- les districts dits « xian » (à peu près à l'échelle de nos départements en termes démographiques), au nombre de 1 682, les petites municipalités (437) et les arrondissements urbains (749),
- et les cantons et bourgs (38 000).

En outre, on décompte 730 000 villages à la campagne et comités de rue en ville, dotés d'organes politiques mais ne disposant pas de services administratifs. Le parti communiste semble parvenir à orienter le résultat des élections désignant leurs dirigeants.

Ces échelons sont dirigés par des gouvernements locaux, lesquels sont responsables devant des assemblées populaires du même échelon. Les membres de ces assemblées sont en principe élus, mais sont dans les faits encore largement cooptés par le parti communiste, qui conserve sa tutelle sur le gouvernement local : le gouverneur ou le maire d'une collectivité locale est ainsi toujours le numéro deux du comité du parti.

Les zones économiques spéciales, bénéficiant d'un statut particulier, ont été instituées en 1979. Les municipalités concernées bénéficiaient d'une autonomie plus grande, en matière fiscale, d'accueil des investissements étrangers et d'import-export. Les autres collectivités ont cependant progressivement obtenu des avantages similaires. Par ailleurs, certaines **grandes villes** (Wuhan, Chongqing, Canton, Chengdu...) ont un **statut « vice-provincial »**, ce qui signifie que, dans un certain nombre de domaines, en particulier économique, elles peuvent **traiter directement avec le gouvernement central** et échapper à la tutelle des autorités provinciales.

Cette précision est importante puisque **chaque niveau** est supposé être **sous la tutelle du niveau supérieur**. En fait, les échelons réputés les plus puissants se situent **au niveau des provinces et des districts**, qui disposent de systèmes administratifs complets couvrant tous les sujets traités par l'administration centrale. Le niveau préfectoral apparaît comme une courroie de transmission et le niveau administratif de base des cantons et bourgs est considéré comme moins puissant, dans la mesure où il est moins doté en administrations.

2. L'autonomie législative des collectivités territoriales

L'article 99 de la Loi fondamentale prévoit que, « *dans le cadre des compétences que leur confie la loi, les assemblées populaires **adoptent et promulguent des règlements**, examinent et décident les plans de*

développement économique et culturel locaux ainsi que le développement des services publics ».

En outre, aux termes de l'article 100, les assemblées de **l'échelon provincial** bénéficient d'un **pouvoir quasi-législatif** qui les autorise à élaborer des règlements locaux. Ces « lois locales », si elles ne doivent pas contrevenir à la Constitution ou aux lois nationales, ne sont soumises à aucun contrôle de légalité, ces textes étant simplement adressés au Comité permanent de l'assemblée populaire nationale. Or, le mouvement de décentralisation engagé au début des années 1980 a mené rapidement les collectivités à édicter des règlements contradictoires avec les lois nationales.

Depuis la fin des années 1990, des **tentatives** ont été **faites pour** rationaliser et **encadrer ce pouvoir législatif local**, en particulier avec la « **loi sur la législation** » entrée en vigueur en 2000. Ce texte détermine le champ de loi par rapport au règlement, précise la procédure législative nationale, et tente de faire mieux respecter la hiérarchie des normes par les autorités locales.

Mais pour conserver une grande souplesse dans le système, ne pas recentraliser d'une manière qui aurait été ingérable pour les autorités centrales, et pour conserver la possibilité d'utiliser les expérimentations locales afin de tester de nouvelles orientations, la loi sur la législation n'a pas défini de domaine de compétence spécifique pour le législateur local (contrairement au modèle français, par exemple). Il a, en revanche, introduit **une obligation de transmission au niveau supérieur des règlements adoptés**. Le comité permanent de l'assemblée populaire du niveau supérieur est chargé d'étudier la compatibilité entre les textes ainsi édictés et la règle émanant de son niveau. Cette transmission n'est cependant pas suspensive de la mise en œuvre du texte. Dans la pratique, il s'avère en fait que le contrôle n'est pas effectif, en grande partie en raison de la masse des documents transmis. Le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire centrale reçoit en effet plusieurs milliers de textes chaque année en provenance des provinces, qu'elle n'est pas en mesure d'étudier. Un service spécifique a été mis en place, à l'été 2004, au sein de la Commission des lois, pour effectuer ce contrôle.

En attendant que ce service soit pleinement opérationnel, les conflits entre législation nationale et législations locales, et entre les règles émanant des différents niveaux d'administration locale, risquent de durer. D'autant plus que **la loi de procédure administrative de 1989 n'autorise pas le juge à les trancher**, ou en tout cas pas explicitement. Cela signifie, en d'autres termes, que les partenaires des municipalités chinoises doivent s'attendre à être confrontés à des distorsions entre les normes juridiques nationales et locales.

3. Les compétences

Aux termes de la Constitution (art. 107) et de la loi de 1979 (art. 51, § 5 et art. 52, § 2), les gouvernements locaux établissent le plan de développement ainsi que le budget de leur circonscription et dirigent les domaines d'activités suivants : l'économie, l'éducation, les sciences, la culture, la santé publique, les sports, les finances, les affaires civiles, la sécurité publique, l'administration judiciaire, la planification des naissances « et les autres tâches administratives ».

Les textes publiés ne sont pas plus explicites. Ces prérogatives, à l'évidence, sont très larges. Mais elles doivent être précisées en fonction des règles connues et évolutives de répartition des compétences et, évidemment, des ressources financières dont disposent les collectivités locales.

MM. Jacques Valade et Jean Besson se sont attachés à développer, lors des assises, les compétences locales qui ont fait l'objet de discussions.

Les politiques du logement et de l'urbanisme sont du ressort, au premier chef, des municipalités.

Ces secteurs sont en effet financés localement. L'Etat central peut toutefois intervenir sur le rythme de construction, et certes réguler le marché par le truchement du système bancaire, qu'il contrôle.

Ces dernières années, ses interventions n'ont pu toutefois empêcher l'apparition, y compris dans les villes comme Shanghai, d'un surplus d'offre ou encore la construction de logements de mauvaise qualité et parfois inhabitables (donc destinés à être détruits). Il s'avère en fait que les marchandages entre le centre et les localités ainsi que le poids politique particulier de certaines régions au centre (dont Shanghai à l'époque de Jiang Zemin) constituent autant de facteurs d'autonomie réelle dans ce secteur en pleine expansion. Ces collectivités sont à **la recherche d'expériences étrangères en matière de politique urbanistique**, où elles jouent un rôle majeur.

La construction et l'entretien **des infrastructures d'intérêt public** (eau, électricité, gaz, lignes téléphoniques, aéroports, autoroutes et routes) **sont également financés par les collectivités locales**, soit par les municipalités, soit par les provinces. Restent contrôlées par Pékin certaines infrastructures, tel le **réseau ferré** qui est géré par un ministère central.

Or, **la France possède justement une expertise dans ce domaine** et l'expérience de nombreuses villes françaises constitue autant d'illustrations vivantes des solutions qui peuvent être apportées aux problèmes les plus criants qu'affrontent les villes chinoises. Ces problèmes sont nombreux mais l'on peut indiquer en priorité **le traitement et l'adduction des eaux, la modernisation des réseaux électrique, gazier et téléphonique (fixe), le contrôle de la circulation routière** en centre ville, le traitement des ordures ménagères et des déchets industriels, **la protection de l'environnement** et, en particulier, le contrôle du niveau de pollution atmosphérique en zones urbaine et périurbaine, et la création et l'entretien d'espaces verts.

Tous ces sujets sont autant de centres d'intérêt pour les responsables de collectivités chinoises qui se sont exprimés au cours des rencontres.

Il est utile de signaler qu'au cours de ces dernières années, les provinces, et surtout les municipalités chinoises, ont multiplié les relations horizontales de coopération mutuelle. Ainsi Shanghai a-t-elle mis en place une coopération spécifique avec le Xinjiang où de nombreux Han qui y sont implantés depuis les années 50 ou 60, sont originaires de cette métropole. Les villes infra-provinciales ont également tissé des liens, en général fondés sur une complémentarité économique, entre elles. Ainsi, Qingdao possède plus de 280 bureaux de liaisons à travers le pays, Dalian environ 200. Ces liens **peuvent être mis à profit par les partenaires étrangers de ces villes afin d'améliorer leur implantation.**

4. L'autonomie financière des collectivités locales

Dans les années 1980, afin de favoriser l'initiative locale, la collecte des impôts relevait des collectivités et le partage avec le pouvoir central était fondé sur un forfait obligatoire à reverser au budget central. La baisse relative de la place de l'Etat entre 1978 et 1993 l'a poussé à imposer une recentralisation partielle du système fiscal.

A partir de 1994, de nombreux impôts sont prélevés par le gouvernement central. En outre, un nouveau système de répartition des revenus fiscaux est mis en place. A chaque impôt est ainsi associée une clé de répartition différente. La « taxe industrielle et commerciale consolidée » (TVA) d'un taux uniforme de 17 % est ainsi partagée entre l'Etat et les collectivités, 75 % de son montant revenant à l'Etat et 25 % aux collectivités.

La part des revenus de l'Etat a augmenté pour atteindre 52 % des revenus budgétaires en 2001 (contre 33 % en 1993 et 57 % en 1981).

Néanmoins, près de la moitié des revenus fiscaux reste en Chine contrôlée par les collectivités, dont les charges sont, il est vrai, multiples. En outre, l'Etat a mis une grande partie de ces nouvelles ressources au service d'une **politique de redistribution vers les régions pauvres**. Il a en particulier mis en place un plan ambitieux de développement de l'ouest.

L'autonomie financière des collectivités leur assure une indépendance de gestion favorable à la coopération décentralisée.

B) LE DYNAMISME DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE

1. Panorama des collectivités engagées

La base de données (<http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd>), établie par la délégation à l'action extérieure des collectivités locales du ministère des Affaires étrangères recense une **centaine de liens ou jumelages engagés** depuis les années 80, marquées par l'ouverture et les grandes réformes économiques du pays. Ces liens n'ont pas tous été maintenus ou suivis d'effet. On peut néanmoins considérer que, après la relance de ces dernières années et la mise en œuvre de nouveaux partenariats, les 2/3 sont actifs. Notons que les initiatives des collectivités françaises en Chine ne relèvent pas toutes de la coopération décentralisée : ainsi par exemple de tel Bureau ouvert à Shanghai par telle grande collectivité qui a pour **mission unique de faciliter la présence d'entreprises de ladite région qui n'a pas de lien conventionnel avec la province**.

19 régions, 10 départements et 46 villes et communautés de France ont établi des liens, sous diverses formes, avec des provinces, municipalités et districts de Chine.

(a) Premier constat : le grand nombre de conseils régionaux

Le grand nombre de conseils régionaux (19 sur 26) qui s'investissent en Chine constitue une particularité de la coopération décentralisée franco-chinoise. Leurs responsabilités dans le domaine économique les a plus naturellement orientés vers l'Asie, et plus particulièrement en direction de la Chine. Ce constat est intéressant puisque, lors du colloque précité organisé au Sénat, il avait été montré le rôle important que pouvaient jouer les régions, en termes notamment de **mise en commun des actions des différentes collectivités territoriales**.

La complémentarité entre une région ou un département et sa principale métropole, ou entre plusieurs villes voisines peut être l'occasion d'occuper plus largement le terrain. Ont ainsi été évoqués les cas de la

région Midi-Pyrénées et de la ville de Toulouse au Sichuan et à Chongqing, ou celui de la région Aquitaine et de la ville de Bordeaux à Wuhan dans le Hubei, dont les coopérations s'avèrent être à la fois **durables** et **très larges dans leur champ d'activité**. L'une des principales questions de ces rencontres était justement la recherche de synergies géographiques ou thématiques, ce qui n'empêche pas que chaque coopération conserve une **identité propre**.

17 provinces chinoises sont engagées et 5 autres sont concernées par l'implication de villes de leurs territoires. Ce sont principalement les provinces de l'Est. Mais le mouvement, parti de la côte Est, s'étend progressivement, à la demande des autorités chinoises, vers l'ouest du pays. Des relations privilégiées avec une province ou une ville de l'ouest chinois, parce que la concurrence y est moins forte et que la collectivité française sera mieux identifiée et attendue, constituent un atout pour avoir une coopération durable.

En nombre de collectivités françaises, ce sont les Provinces de Jiangsu (10), Pékin (9), Shandong (8), Zhejiang (6), Guangdong (6), Hubei (6) et Liaoning (6) qui viennent en premier. Shanghai se caractérise plus par la présence de représentations ou bureaux d'appui.

(b) *Les partenariats anciens*

Les collectivités engagées depuis longtemps en Chine disposent (ou ont disposé) sous des formes diverses de structures permanentes. Il peut s'agir de missions confiées à des cabinets professionnels ou de collaborations avec des chambres consulaires mais aussi de véritables représentations à vocation le plus souvent économique et commerciale, mais parfois plus larges :

- la région Alsace à Pékin,
- la région Nord-Pas-de-Calais à Pékin,
- la région Bretagne à Qingdao (Shandong),
- la région Rhône-Alpes (E.R.A.I.) à Shanghai,
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur à Canton,
- la région Languedoc-Roussillon à Shanghai,
- le département des Hauts-de-Seine à Nankin (Jiangsu),
- la ville de Nice à Hangzhou (Zhejiang),
- la ville du Havre à Dalian (Liaoning),
- la ville de Toulouse à Chongqing,
- les villes de Paris et Lyon à Pékin.

(c) *Les partenariats récents*

Certaines grandes collectivités qui se sont engagées plus récemment, l'ont souvent fait dans le cadre **d'une réflexion stratégique et politique en rapport avec l'ensemble de leurs territoires** : ainsi, par exemple, de l'engagement récent de la région Auvergne avec le Liaoning où investit la société Michelin, sur la suggestion du ministère des Affaires étrangères. Elles ont pleinement bénéficié des relais que constituent les ambassades et les missions économiques qui - elles l'ont démontré lors des rencontres - ont pleinement intégré le rôle de la coopération décentralisée dans l'approfondissement des relations franco-chinoises.

En outre, les collectivités engagées depuis longtemps ont eu l'occasion de leur faire part de leurs expériences. L'un des points positifs de ces rencontres a été **la mise en commun d'expériences et de bonnes pratiques de coopération**, dont ont profité les collectivités encore peu présentes en Chine.

Les relations avec les consulats comme avec l'Ambassade et les institutions publiques présentes en Chine (AFD ou mission économique par exemple) constituent, pour les élus et leurs collaborateurs, un atout désormais mieux valorisé et utilisé.

2. Les thématiques

Les responsables des collectivités locales chinoises sont, en quelque sorte, des entrepreneurs évalués sur les résultats économiques enregistrés par leur circonscription. **Le thème de coopération prioritaire des collectivités est ainsi celui des échanges économiques**. Il représente 21,1 % du total des coopérations, mais la proportion est plus importante pour les départements (presque un tiers de leurs coopérations) et les régions (25 % de leurs coopérations).

Les collectivités ont le plus souvent un simple rôle d'intermédiaire, qui informe les acteurs économiques français et assure leur mise en relation avec des partenaires chinois potentiels. Les projets concrets semblent en effet assez difficiles à mettre en œuvre. Les méthodes d'intervention sont les suivantes :

- envoi ou accueil de délégations d'entreprises, participation d'entrepreneurs dans les délégations officielles (concerne presque toutes les collectivités ayant une coopération économique),

- présence sur les salons, les foires, les forums,

- constitution d'une banque de données destinée à faciliter l'information sur les offres de partenariats d'entreprises françaises et chinoises (conseil régional de Lorraine), création d'un annuaire économique de la collectivité partenaire (conseil général du Territoire de Belfort),

- bureaux de représentation permanente. Dix collectivités au moins en disposent : la région Alsace, la région Bretagne, la région Rhône-Alpes, la région PACA, la région Languedoc-Roussillon, le département des Hauts-de-Seine, la ville du Havre, la ville de Nice et la ville de Toulouse,

- aide à l'implantation des entreprises françaises en Chine : aide administrative le plus souvent (par exemple, conseil général des Hauts-de-Seine), participation financière parfois (participation du conseil général de l'Orne à l'implantation d'une filiale de la société Normandie Bois Entreprise en Chine),

- réalisation de projets dans le cadre de programmes européens (réalisation par le conseil régional de Lorraine du projet ECHIBUSA – EU-China Business Approach – dans le cadre du programme EU/China LAL – Local Authority Linking Programme),

- échanges d'expérience dans le domaine du soutien aux PME-PMI (conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur avec le gouvernement de la Province du Guangdong),

- échanges économiques dans un domaine précis (par exemple, industrie automobile – Montreuil).

Pour les autres domaines et thématiques, une enquête, réalisée en 2004 par Cités Unies France à la demande du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, fournit les indications suivantes : enseignement et éducation, échanges scolaires et universitaires (15 % des coopérations), culture et francophonie (12 %), patrimoine et tourisme (10 %), sciences et techniques (10 %), environnement (6 %), formation professionnelle (6 %), agriculture et agroalimentaire (5 %), gestion des services publics locaux, aménagement du territoire et formation des cadres territoriaux (6 %).

La coopération décentralisée franco-chinoise ne se limite cependant pas au secteur économique. Elle touche aussi le secteur éducatif et universitaire, avec notamment le développement de l'enseignement de la langue et de la civilisation chinoises. La recherche constitue un secteur clé pour les régions (la région PACA et Marseille ont développé des échanges avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche de Shanghai). De nombreux étudiants chinois sont accueillis dans des universités françaises grâce à l'appui des régions : la Lorraine ou le Nord-

Pas-de-Calais accueillent de très nombreux étudiants chinois. La coopération dans le domaine urbain et des transports tend également à se développer (Rhône-Alpes).

C) LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE

La forte mobilisation des collectivités territoriales françaises et chinoises pour les premières rencontres de la coopération décentralisée a démontré que la coopération décentralisée est devenue un enjeu majeur des relations bilatérales franco-chinoises. Les collectivités territoriales ont pleinement conscience de leur intérêt à mener des actions de coopération décentralisée afin d'encourager le développement local. Cependant, le contenu et les objectifs des coopérations ne font pas forcément l'objet d'un consensus. Or, une coopération efficace nécessite de bien mesurer les attentes des partenaires. Bien que chaque coopération soit différente, il semble possible de décrire à grands traits les objectifs et méthodes des Chinois, d'une part, et ceux des Français, d'autre part.

1. Les objectifs et méthodes des autorités chinoises en matière de coopération

(a) Les objectifs du gouvernement chinois

Si le mot d'ordre dans les années 90 était la croissance à tout prix, les années 2000 sont placées sous le signe du respect des équilibres. Ainsi, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères, M. Kong Quan, déclare-t-il que la Chine veut, avant tout, promouvoir un **environnement stable**, favorable au développement.

Les équilibres géographiques, entre l'Ouest et l'Est et entre villes et campagnes, ainsi que les équilibres sociaux sont recherchés, avec une attention nouvelle portée aux habitants des campagnes : ceux-ci connaissent en effet de graves difficultés en matière d'accès à l'éducation de base et aux soins.

Les enjeux environnementaux sont, en outre, de plus en plus présents : la pollution affecte gravement la qualité de l'eau, et le nombre de décès par maladies respiratoires est estimé à 2 millions par an. L'urbanisation et la croissance économique ont un impact majeur sur la consommation de ressources (pétrole et charbon), rendant impérative une gestion plus rationnelle. Deuxième pollueur mondial et deuxième importateur de pétrole, la Chine souhaite prendre toutes les mesures permettant de limiter sa consommation d'énergie, d'une part, et de réduire

les effets négatifs de la croissance, d'autre part. Dans la perspective de sa participation au protocole de Kyôto en 2012, elle souhaite apparaître comme un modèle en matière de gestion des ressources.

La volonté de l'Etat central de brider la croissance peut notamment passer par **un contrôle accru des projets de développement des gouvernements locaux**. Toutefois, même lorsqu'elles sont contenues dans leurs initiatives, les collectivités locales chinoises restent maîtres d'œuvre des politiques publiques et des projets d'intérêt local.

(b) Les objectifs des collectivités territoriales chinoises

Les collectivités locales chinoises ont **intégré la recherche de partenariats opérationnels à leur stratégie de développement**. Dès le début de l'ouverture, de nombreuses délégations d'experts ont été envoyées aux Etats-Unis et dans l'Union européenne. Cette stratégie se poursuit : les délégations chinoises montrent une grande curiosité et une très bonne connaissance des domaines concernés. Leur intérêt se porte principalement sur la **formation des ressources humaines**, le **transfert de technologies** et, en ligne de mire, la **création d'emplois**.

La crise des entreprises d'Etat menace la stabilité sociale (chômage urbain, disparition du système de prestations sociales) et, par là, la légitimité des autorités locales à gouverner. La coopération économique est donc une priorité, mais celle-ci est envisagée dans le cadre d'un **gain réciproque**. Les Chinois comprennent très bien que les partenaires aient leurs propres ambitions, qui constitueront justement la base de la négociation. Les Chinois parlent d'une « **economic cooperation for mutual benefit** » (« coopération économique pour un bénéfice mutuel »), qui constituait un objectif clairement indiqué dans le titre des rencontres de la coopération décentralisée, en chinois, qui était : « **Amitié, Coopération, Développement et Profit réciproque** ».

Force est de reconnaître que la Chine est aujourd'hui une cible privilégiée pour toutes les collectivités locales européennes, au premier rang desquelles on trouve l'Allemagne et l'Italie. Leur politique volontariste n'est pas sans rapport avec les bons résultats économiques de ces pays en Chine. **Il n'est donc pas exagéré de dire qu'il existe un marché de la coopération décentralisée en Chine, de plus en plus compétitif.**

(c) Les méthodes

Plusieurs collectivités françaises estiment qu'il est difficile de saisir les méthodes de leurs partenaires chinois.

La pratique des **visites ponctuelles**, souvent inopinées, n'offre en effet pas une grande visibilité. Elle renvoie à une des caractéristiques du développement chinois actuel : le pragmatisme. **Les Chinois ne cherchent pas un modèle de développement, mais des solutions pratiques à leurs problèmes.** C'est un pragmatisme entreprenant : une ouverture et une curiosité sans but affiché, qui les rendent disponibles à la recherche de solutions. Là est la clef pour comprendre l'ouverture chinoise : loin d'être une transition de 25 ans, c'est une **combinaison de méthodes, techniques, expériences empruntées** ou puisées dans son passé, jugées efficaces pour résoudre ses problèmes et pouvant être adaptées à ses propres contraintes. Face à cela, les Français sont en général plus enclins à proposer des visions d'ensemble et des concepts explicatifs, ce qui peut provoquer quelques incompréhensions.

2. Les objectifs français

Les collectivités sont amenées à jouer un rôle croissant dans la coopération franco-chinoise : en effet, d'une part, les collectivités françaises ont un rôle de plus en plus grand dans le développement et l'aménagement du territoire, et d'autre part, les autorités locales chinoises, largement autonomes, exercent des compétences dans de très nombreux domaines.

La coopération décentralisée est à choix multiples. La rencontre entre dirigeants politiques locaux peut avoir plusieurs intérêts, que chaque interlocuteur peut vouloir privilégier.

En matière économique, les collectivités françaises ont un regard souvent contradictoire sur la Chine : il s'agit d'un grand marché émergent ouvrant les bras à nos biens et services, mais également d'une puissance économique dont le développement semble compromettre des emplois en France. Le bénéfice mutuel souligné par les partenaires chinois indique bien que les entreprises étrangères sont invitées à faire des affaires en Chine, mais que cela doit passer par des créations d'emplois.

Plusieurs faits doivent cependant être mentionnés.

En premier lieu, les délocalisations en Chine existent mais restent très faibles. Les implantations en Chine (exemple de Peugeot à Wuhan) sont principalement destinées à alimenter le marché chinois et ses voisins dans une logique d'expansion de l'entreprise. Aujourd'hui, 30 % de la production industrielle chinoise est ainsi le fait d'entreprises à participation étrangère.

En second lieu, la concurrence économique en Chine est déjà très rude et la France a tout intérêt à s'y engager, d'autant que, comme l'ont souligné plusieurs intervenants, les collectivités territoriales françaises doivent **démontrer leur importance économique** pour être prises au

sérieux par les Chinois. Certaines villes ont témoigné de la difficulté d'une approche qui serait uniquement culturelle.

Cette approche économique n'empêche pas d'autres formes de coopération d'exister, notamment universitaire. L'Etat français encourage ainsi très fortement ces initiatives (ARCUS, programme 100 architectes), qui ont été décrites lors des rencontres.

Ces échanges, hors de la sphère économique, **permettent de rendre durables les relations et finalement de renforcer l'ensemble de la coopération.**

Les sénateurs qui ont participé aux Assises, ont pu constater que les partenaires chinois marquaient de plus en plus d'intérêt pour la coopération culturelle. M. Chen Haosu, président de l'Association pour l'amitié avec les peuples étrangers, a ainsi déclaré à plusieurs reprises lors des rencontres que l'identification culturelle réciproque était fondamentale dans la coopération décentralisée. Les nouveaux défis de l'ouverture de la Chine ne résident pas seulement, selon lui, dans le développement des échanges économiques, mais également dans l'approfondissement des rapports humains entre les partenaires. M. Jacques Valade a constaté que les délégations chinoises accueillies par la ville de Bordeaux avaient peu à peu modifié leurs demandes. Les premières délégations avaient un intérêt purement économique. Mais l'intérêt en matière de formation s'est ensuite accru, puis, plus récemment, pour les échanges culturels.

Les partenaires français peuvent avoir leurs propres objectifs dans une coopération avec une collectivité chinoise. De nombreux partenariats semblent cependant s'essouffler au-delà des premières actions. Il faut y voir le signe d'une mauvaise adaptation aux attentes des Chinois qui restent fondamentalement économiques, mais aussi d'une coopération qui ne se pense **pas assez en termes d'objectifs et donc de résultats**. Les acteurs chinois jugent au final **l'efficacité d'une relation à ses résultats économiques et techniques**.

D) ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE POUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-CHINOISE

Le volet des rencontres consacré à la méthodologie a suscité quelques pistes de réflexion nouvelles. Les intervenants de l'atelier méthodologie se sont tous interrogés sur les modalités de mise en place des partenariats franco-chinois et sur les moyens de faire les faire durer, questionnement repris lors des séances plénières.

1. Débuter un partenariat

(a) Recenser les initiatives

La volonté politique d'engager une coopération doit s'accompagner d'un recensement des initiatives existantes sur le territoire en matière de coopération franco-chinoise. Quatre avantages majeurs ressortent de cette démarche :

Le recensement des ressources : on pense en particulier à **la maîtrise de la langue chinoise**. Les étudiants chinois, les particuliers et les associations peuvent être mis à contribution pour soutenir la coopération : accueil des délégations, traduction de documents et clarification des différences culturelles. La connaissance du terrain des différents réseaux est primordiale. Les collectivités ayant un consulat chinois sur leur territoire en font, au demeurant, bon usage, à l'image d'Issy-les-Moulineaux ou de l'Alsace.

La mise en place de synergies : les différents acteurs peuvent être associés au projet global et échanger des ressources sur des projets précis : le couple formation linguistique / formation technique revient souvent, impliquant universités, entreprises et associations. Une formation technique aux métiers de l'automobile a été mise en place par la région Lorraine et la province du Hubei, en liaison avec un constructeur français implanté en Chine.

La mise en réseau des initiatives d'un même secteur : elle demande une importante volonté politique, dans la mesure où elle implique **un travail préalable en commun, une tentative de synthèse et une importante coordination**. Une solution plus aisée revient à financer un volet « partenariat » à côté de la structure de coopération institutionnelle en place, en précisant par contrat le rôle de chacun. En visant la complémentarité et en finançant les programmes existants, sont économisées de nombreuses ressources.

Notons que les coopérations de collectivités à collectivités sont parfois la résultante d'initiatives déjà engagées au niveau local, dont elles prennent le relais.

Visibilité : l'appui de la collectivité, outre les ressources financières qu'elle apporte, induit un « effet de labellisation » qui donne un réel crédit aux yeux du partenaire chinois.

(b) Bien choisir la collectivité

Les collectivités françaises sont forcément moins peuplées que leurs partenaires chinoises. Ceci ne gêne en aucune manière la coopération. Toutefois, pour une collectivité qui souhaiterait engager un partenariat, certaines indications peuvent être utiles.

Les premières coopérations se sont naturellement concentrées dans les régions côtières. C'est là que la présence économique française est la plus marquée. De fait, des villes, comme Shanghai ou Pékin, constituent d'excellentes vitrines pour nos savoir-faire. Pourtant, tout le monde ne peut pas être jumelé avec les grandes villes ou provinces de l'est. **Un meilleur quadrillage est souhaitable**, d'autant que les régions du centre et de l'ouest ont un potentiel de développement élevé.

Le partenaire idéal peut être identifié en tenant compte des problématiques communes et donc du potentiel de coopération. Par exemple, la région Lorraine et la province du Hubei se sont associées autour des reconversions industrielles, la communauté urbaine de Brest et la ville de Qingdao autour des activités nautiques. La localisation géographique (littoral, zones de montagne, zones urbaines/rurales) joue un rôle important ainsi que les activités économiques dominantes sur le territoire.

Quant au choix de l'interlocuteur, il peut poser problème dans la mesure où les différents intervenants n'ont jamais leur exact homologue du côté chinois, d'où les difficultés à mettre en place les groupes de travail, et à identifier les interlocuteurs opérationnels. Généralement, on s'adresse **à la fois au vice-maire ou vice-gouverneur** dont les responsabilités couvrent le secteur concerné, et au responsable des ministères aux mêmes niveaux (municipal ou provincial). Les principaux sont le ministère de la science et des technologies (MOST) et le ministère de la construction (MOC) qui s'occupe, entre autres, de la planification urbaine.

(c) Dissiper quelques malentendus culturels

Les différentes interventions ont pu permettre aux sénateurs présents d'identifier quelques caractéristiques culturelles chinoises qui jouent un rôle important en matière de coopération décentralisée, à savoir **l'importance du relationnel et du lien de confiance entre les partenaires**, et un certain **attentisme chinois dans le début de la relation**, qui doit conduire les collectivités françaises à être à la fois patientes et réactives.

Selon l'ensemble des témoignages, une première phase de la coopération doit être consacrée à la **connaissance de l'autre**. En Chine,

l'engagement découle du lien de solidarité tissé entre deux personnes. Selon M. Jean-Pierre Brard, député-maire de Montreuil, il faut d'abord « bien connaître ses partenaires, s'assurer de la pertinence des projets et de leur faisabilité par une meilleure connaissance réciproque ». Cette première étape peut être assez longue, et coûteuse, lorsqu'il s'agit d'envoyer des délégations.

Le climat de confiance et la **compréhension des attentes mutuelles**, peuvent aboutir à la signature d'un **document contractuel**, pratique commune aux Chinois et aux Français. Toutefois, deux différences sont à souligner : d'une part, l'engagement personnel reste plus important que le contrat pour les Chinois, et d'autre part, la volonté de s'inscrire dans un cadre programmatique et méthodologique précis est plus présente chez les Français que chez les Chinois, plus souples sur les moyens de la coopération. L'approche chinoise eu égard aux méthodes utilisées est en effet expérimentale, privilégiant les petits pas : le résultat de chaque action doit être validé, avant de passer à l'étape suivante.

Par ailleurs, M. Pierre Mayet, président des ateliers internationaux d'urbanisme de Cergy-Pontoise, indique que lorsque la confiance est établie et une convention signée, les Chinois peuvent faire preuve d'un certain attentisme. La résolution du partenaire à mener à bien les premières initiatives est alors un gage d'efficacité pour la coopération. En effet, les Chinois préfèrent réagir aux propositions plutôt que les formuler. La concrétisation des actions doit être rapide pour que la partie chinoise se manifeste, mais celle-ci respecte alors scrupuleusement la parole donnée.

(d) Les axes de la coopération

La coopération décentralisée franco-chinoise présente des caractéristiques particulières, qui obligent à adapter la démarche des collectivités françaises : étendue du champ politico-administratif, croissance très rapide et à grande échelle dans un contexte de compétition mondiale.

Dans ces conditions, il s'agit pour la France de faire valoir ses spécificités et de s'engager rapidement sur ses points forts avec des moyens très importants. Il convient par conséquent de mener une réflexion approfondie sur ce qu'elles savent faire, et sur les perspectives offertes par un partenariat avec une collectivité chinoise.

1 - La coopération commerciale et économique

Les partenariats présentant un **fort potentiel de coopération dans les domaines techniques et économiques** sont appréciés, dans la mesure où les Chinois souhaitent avant tout moderniser leur appareil productif et former leurs ressources humaines. De fait, les partenariats qui intègrent ces dimensions sont les plus actifs.

Le volet commercial est en général le moteur de la coopération franco-chinoise. A cet égard, des pouvoirs publics français peuvent y encourager, inquiets de voir notre solde commercial bilatéral se dégrader. Il est aussi une priorité pour nos interlocuteurs chinois. A ce titre, ils sont amenés à solliciter des délégations de PME-PMI françaises pour leur présenter le potentiel économique et les structures d'accueil (exemple : la « vallée optique », dans la Province du Hubei).

L'accompagnement des initiatives commerciales par les collectivités territoriales peut prendre des formes diverses.

Les entreprises françaises doivent apparaître comme sérieuses et attractives, ce qui passe par la qualité des réalisations mais également par un travail de lobbying en amont, par exemple dans le secteur des hautes technologies, où la France n'apparaît pas spontanément comme la mieux placée en Europe. Des délégations économiques ont intérêt à se joindre aux délégations officielles.

Quelques collectivités optent pour le financement de stands dans les foires internationales chinoises ou pour l'invitation d'entreprises de la collectivité partenaire à leurs propres foires (ville de Nice). Des retombées positives pour les entreprises sont généralement observées à moyen terme. Mais certaines agences de développement contestent leur efficacité, en faisant remarquer que les accords obtenus à cette occasion sont souvent illusoire, le travail le plus important restant à fournir ensuite pour obtenir une confiance réciproque. La mise en relation d'entreprises françaises et chinoises serait donc plus efficace si elle s'appuyait sur un réseau de relations (notamment via les chambres de commerce et les agences de développement) plutôt que sur des rencontres spontanées.

De plus, certains regrettent la frilosité des PME pour l'international en général, et la Chine en particulier, qui s'ajoute au problème de masse critique, en particulier quand les foires sont très spécialisées. Il convient donc de mobiliser les partenaires économiques très en amont.

Les collectivités s'appuient aussi sur les agences de développement, pour leurs compétences et leurs connaissances de l'environnement économique local. A la communauté urbaine du Mans, l'Agence de développement économique du Mans (ADEMA) est le véritable porteur du projet économique de la coopération franco-chinoise ; à Montreuil, les acteurs privés du secteur économique sont accompagnés par l'Association montreuilloise pour le développement de la coopération internationale. En Alsace, la mission est assurée par l'Agence de développement de l'Alsace (ADA) et son bureau de Pékin.

Une part importante de leur travail est de préparer les entrepreneurs aux risques et opportunités du marché chinois. Si certains entrepreneurs comptent surtout sur un appui opérationnel à l'étranger, d'autres recherchent plutôt des informations pour préparer en amont leur développement. Ainsi, le Territoire de Belfort élabore un annuaire des entreprises chinoises de la municipalité partenaire. Dans le cadre du programme européen EU/CHINA LAL, la région Lorraine a reçu la visite d'une délégation de la commission des affaires économiques de la Province du Hubei. Ce projet vise à la constitution d'une banque de données destinée à faciliter l'information sur les offres de partenariat entre les entreprises lorraines et chinoises. La mise à disposition de compétences spécifiques, notamment linguistiques pour la rédaction des contrats, est également recherchée. Les synergies avec la coopération universitaire sont à encourager, avec notamment la mise en place d'annuaires d'anciens étudiants français et chinois.

Les collectivités disposant de moyens suffisants ont installé une représentation en Chine. Celles-ci ont le plus souvent une vocation économique. Elles sont situées de préférence à Pékin ou Shanghai, plus rarement dans la province partenaire (bureaux économiques du Havre Normandie, des Hauts-de-Seine, de Provence-Alpes-Côte d'Azur). Le porteur de projet peut être l'Agence de développement, comme c'est le cas pour les régions Nord-Pas-de-Calais et Alsace.

Outre les missions de recherche de partenaires et d'études de marché, un appui opérationnel aux entreprises est parfois proposé. Les représentations permettent d'éviter des déplacements coûteux, et leur proximité avec les acteurs économiques favorise le nécessaire travail de longue haleine pour négocier avec les entreprises locales. Les structures proposant un suivi commercial de longue durée sont plus rares : ERAI (Entreprises Rhône-Alpes International), mise en place par le conseil régional, est souvent citée en exemple. Cette agence, installée en 1991, offre aux entreprises notamment un service de conseil et un hébergement dans un hôtel d'entreprises. En 2001, ERAI était à l'origine de l'implantation en Chine d'un tiers des entreprises régionales. De son côté, la chambre de commerce et d'industrie du Doubs a choisi de contractualiser avec un nombre restreint d'entreprises (cinq).

L'installation doit répondre à une réelle attente des acteurs économiques. Lorsque plusieurs institutions participent au financement, il est important que ses missions soient clarifiées, afin d'éviter la dispersion. En Allemagne, ces bureaux (sociétés pour la coopération économique) s'autofinancent sur leurs actions de conseil et en louant une partie de leurs locaux aux entreprises.

La coopération économique proprement dite résulte d'une action concertée entre partenaires institutionnels français et chinois. Il s'agit de mettre des ressources en commun pour soutenir les entreprises désireuses de

s'implanter à l'étranger, notamment par le biais des incubateurs d'entreprises. C'est la démarche adoptée par les communautés urbaines du Mans et de Montpellier. Pour cette dernière, le programme comporte les mesures suivantes : assistance d'un conseiller, accueil et hébergement de personnel, mise à disposition d'un bureau et insertion dans l'environnement économique local. Les accords sont passés sur une base de réciprocité, avec un co-financement chinois. Mais il faut relever que tous les partenaires doivent avoir un fort potentiel économique dans les technologies de pointe, ce qui limite la généralisation du programme.

Les partenariats les plus avancés ont vu se concrétiser des programmes communs de recherche-développement, à l'exemple de la coopération entre la ville et la communauté urbaine de Bordeaux, d'une part, et la ville de Wuhan, d'autre part, sur la production de batteries pour véhicules électriques. Généralement, les actions visant à un transfert de technologies dans les domaines de l'ingénierie urbaine sont l'occasion de mettre en relation des entreprises des deux pays travaillant sur un même segment, avec des résultats commerciaux positifs.

2 - La coopération scientifique

La coopération scientifique est un objectif majeur des autorités chinoises. C'est aussi un secteur dans lequel la France est en compétition avec les établissements anglo-saxons. Il y a 50.000 étudiants chinois en Grande-Bretagne, contre moins de 10.000 en France. Le système chinois est basé sur la sélection permanente des meilleurs éléments. Le concours d'entrée à l'Université est déterminant. Le ministère chinois de l'Education a mis en place dans certains établissements **des filières d'excellence** considérées comme « disciplines clés d'Etat » : études d'ingénieur, économie/gestion, lettres et langues. **C'est sur ces filières « d'ouverture » que doit se concentrer la coopération.** Au niveau des lycées, les échanges les plus recherchés portent sur les filières techniques et professionnelles. L'ambassade de France en Chine développe à ce titre un outil de sélection des étudiants, le CELA (Centre d'évaluation linguistique et académique), qui gère aussi les procédures d'octroi des visas. Les Chinois apprécient particulièrement la coopération avec la France dans le domaine de l'éducation car le système correspond à leurs attentes : centralisation pour les programmes, autonomie de gestion, association d'établissements publics et privés sous contrat.

L'explosion de la demande d'études à l'étranger s'explique par les faibles capacités d'accueil des universités et par le nombre limité de formations doctorales. Ainsi peut-il être intéressant **de travailler en partenariat avec les lycées chinois et les universités françaises** pour proposer des opportunités aux étudiants dès le premier cycle d'études supérieures. Pour les formations doctorales, les demandes proviennent d'étudiants chinois ayant obtenu leur premier diplôme universitaire. Aussi

peut-on préconiser la mise en place de filières conjointes, qui constituent un moyen durable de soutenir les échanges et peuvent déboucher sur des coopérations dans le domaine de la recherche.

On a déjà parlé des synergies autour de l'enseignement du français, en préalable à d'autres échanges. On constate aussi que les liens tissés entre les étudiants chinois et leur région d'accueil créent un vivier de compétences, pour le secteur privé comme pour le secteur public. En outre, même si les étudiants n'ont pas réellement de réseaux de relations en Chine, ils peuvent être des relais précieux. La mairie de Montreuil utilise ponctuellement les services d'une ancienne étudiante chinoise devenue aujourd'hui fonctionnaire au Service du développement économique de Changchun, la ville partenaire.

3 - La promotion générale de la collectivité

La promotion du territoire peut correspondre à plusieurs objectifs, notamment celui de la connaissance mutuelle à travers l'organisation de manifestations culturelles. Pour certaines collectivités, les manifestations culturelles ont été l'occasion d'un premier pas avec le partenaire chinois. Mais les résultats sont variables : dans certaines villes, les initiatives ont connu des blocages, notamment d'ordre financier, les conduisant à limiter leur action à l'accompagnement des initiatives privées.

Cet objectif de connaissance mutuelle, dont on a souligné plus haut l'importance dans le contexte franco-chinois, est difficile à concrétiser. Il peut utilement être intégré dans un programme de promotion touristique et économique, comme l'a préconisé Mme ZANG Aimin, maire-adjointe de la ville de Qingdao. La connaissance mutuelle est un élément important de la coopération, mais n'est pas une fin en soi pour les Chinois.

Derrière la recherche d'une meilleure connaissance mutuelle, on trouve en fait souvent la notion de prestige. Et en Chine, l'excellence doit surtout se manifester dans la **performance technologique**, ce qui plaide encore une fois plutôt pour donner une priorité aux coopérations dans les domaines scientifique et économique.

2. Faire vivre un partenariat : rechercher les synergies fonctionnelles

Le maire-adjoint de la ville de Wuhan, M. Yuan Shanla a dégagé cinq grands principes nécessaires à la pérennisation d'une coopération décentralisée :

- établir des liens fréquents,
- maintenir une liaison étroite et permanente,
- instaurer des échanges d'information,

- partager les ressources,
- promouvoir l'interactivité entre les entreprises françaises et chinoises.

Cela passe par la capacité à mobiliser les acteurs de son territoire, notamment par l'utilisation des relais institutionnels.

(a) *Mobiliser les acteurs de son territoire*

La coopération décentralisée met en jeu les trois ressources centrales d'une collectivité territoriale : ses compétences propres, en apportant au partenaire une aide technique ; sa capacité de financement, pour soutenir les porteurs de projets et développer des structures ; et sa connaissance du territoire, pour susciter des partenariats autour d'un projet global.

La connaissance du territoire permet de répondre à l'impératif de mobilisation et de concertation, primordial dans la coopération décentralisée franco-chinoise, du fait de la différence de statut entre collectivités françaises et chinoises.

Les collectivités chinoises, outre qu'elles sont étendues et très peuplées, disposent d'un fort pouvoir d'orientation sur l'initiative privée ou institutionnelle. Les entreprises, notamment, sont dépendantes des banques, gérées par l'Etat, et au sein desquelles les gouvernements locaux ont souvent une participation financière. Leur coopération avec l'étranger sont en outre soumises à approbation. Par ailleurs, les collectivités chinoises ont des capacités souvent supérieures à leurs homologues françaises : elles peuvent, par exemple, décharger dix fonctionnaires de leurs responsabilités pour un enseignement intensif de français de plusieurs mois, avant de les envoyer en mission en France. Ces capacités représentent un atout certain pour la coopération décentralisée. Mais, symétriquement pour répondre aux attentes chinoises, il est capital d'associer l'ensemble des partenaires locaux. Dans la mesure où cette mobilisation peut être plus longue en France, il est également important que les différents acteurs (universités, entreprises, société civile) soient associés à tous les stades du projet. La stratégie de coopération internationale avec la Chine d'une collectivité passe par la mobilisation des acteurs dans la relation dès les premiers contacts, afin de pouvoir faire preuve d'une grande réactivité.

Le rôle de la collectivité peut être vu comme celui de facilitateur, de médiateur. Elle fixe les lignes directrices du partenariat, en s'appuyant sur sa connaissance du terrain, ce que traduit la convention de coopération. Elle constitue aussi un cadre d'impulsion et de concertation, face à un partenaire chinois doté de fortes capacités, bien que généralement plus passif. Ensuite, le rôle qu'entend jouer la collectivité est variable. La ville d'Issy-les-Moulineaux, par exemple, continue de centraliser les informations concernant la

coopération entre lycées. A l'inverse, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur souhaite voir ses partenaires locaux s'impliquer d'avantage dans la gestion des projets. De même, la communauté urbaine de Brest définit ainsi son rôle : mettre en relation les acteurs locaux des deux villes ; être le moteur d'une dynamique que les partenaires sont chargés de mettre en œuvre par leur savoir-faire.

(b) La recherche de relais institutionnels

1 - La coopération des collectivités territoriales au sein de l'espace régional

Pour répondre à la demande chinoise et s'adapter à l'échelle du pays, une concertation peut également être menée à l'échelle régionale.

Un recensement des coopérations à l'échelle régionale permet d'orienter les différentes collectivités vers un ou plusieurs secteurs, en fonction des compétences ou des priorités de chacun. La mise en place d'un groupe de concertation peut constituer un espace de mutualisation des ressources (pour la traduction, l'implantation locale : exemple de région Bretagne/Rennes et Strasbourg/Alsace).

Ces coopérations entre territoires permettent de surmonter les limites fixées par les compétences de chacun. Les collectivités chinoises disposent en effet de compétences élargies, chaque échelon ayant autorité sur celui placé en dessous, avec les mêmes compétences sectorielles. En France, la recherche des complémentarités entre une région, un département et leur principale métropole, ou entre plusieurs villes voisines, permet d'accroître l'étendue des compétences. Elle donne aussi la possibilité à des villes de moindre importance d'apporter leur contribution au sein de ce groupement. Par exemple, la ville de La-Roche-sur-Yon envisage de se rapprocher d'autres villes coopérantes de sa région pour offrir, en réseau, d'autres perspectives à son partenaire chinois, Zibo, **dont la taille et les compétences sont supérieures à ce que la ville peut offrir**. Les attentes des partenaires chinois sont principalement économiques. Or, il leur est difficile d'atteindre une masse critique et une offre suffisamment diversifiée sans s'appuyer sur un réseau dépassant les limites territoriales.

Paradoxalement, il semble que ces coopérations entre territoires soient plus faciles à mettre en place entre collectivités européennes, dans le cadre de partenariats existants.

2 - Le rôle de l'Etat

L'Etat a pris conscience de l'importance de la coopération décentralisée pour accompagner, voire parfois – financièrement - se substituer, aux relations bilatérales entre Etats. Il a ainsi encouragé et participé au financement de ces rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoises.

L'Ambassadeur de France en Chine, M. Philippe Guelly, est intervenu lors de la clôture des rencontres pour affirmer le soutien de l'ambassade aux initiatives des collectivités territoriales. Il a rappelé que la coopération décentralisée était mentionnée dans la déclaration conjointe franco-chinoise pour un partenariat global, signée le 16 mai 1997, qui sert de feuille de route à la diplomatie française.

L'Etat a une volonté forte d'encourager les synergies entre les acteurs. Le programme ARCUS, programme de coopération universitaire et de recherche du ministère des Affaires étrangères fondé sur un partenariat avec les Régions, a ainsi été lancé début 2006. Ce programme fonctionne sous forme d'appels à projets de partenariats scientifiques et universitaires. ARCUS a pour objectif d'aider à fédérer et dynamiser des partenariats de coopération scientifique au niveau régional afin de concourir à une meilleure lisibilité de certaines actions au niveau international. Les appels à projets concernent notamment la Chine et peuvent s'inscrire en complément de programmes européens.

3 - Les programmes européens

On constate que les pays comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie sont très présents en Chine à travers des programmes européens, ce qui témoigne une fois de plus des lacunes de la culture administrative française en la matière. On relève principalement le programme Asia-Urbs (expériences de Paris, Bussy-St-Georges, Toulon) pour les thématiques urbaines et EU / China LAL pour la coopération économique (région Lorraine).

III. QUEL RÔLE POUR LE SÉNAT DANS LES COOPÉRATIONS FRANCO-CHINOISES ?

La participation de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée aux Assises de Wuhan a démontré d'abord le soutien actif et l'attention continue que porte le Sénat à la coopération décentralisée avec la Chine. Il convient de noter cependant que pour la Chine, l'appui institutionnel et le soutien à la démocratie locale ne sont ni une priorité, ni une demande.

Aussi convient-il d'éclairer la voie des collectivités, en apportant des contributions aux réflexions sur la coopération décentralisée.

C'était précisément l'objectif des sénateurs présents, qui ont mis l'accent sur la nécessité de dresser un état des lieux synthétique de la coopération décentralisée franco-chinoise, en dégagant quelques traits caractéristiques de cette opération, et en tentant de mettre en valeur **un certain nombre de bonnes pratiques**.

Aux lendemains de ces rencontres s'est mis en place un Comité de suivi des assises de coopération décentralisée franco-chinoises, dont la présidence a été confiée à notre collègue Jacques Valade. La perspective ouverte est de tenir de nouvelles assises fin novembre 2007 à Bordeaux. La délégation du Sénat ne manquera pas de s'associer en tant que de besoin aux travaux du comité de suivi.

CHAPITRE IV :
LES ASSISES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE À
MADAGASCAR



I. PRÉSENTATION DES ASSISES

Les Assises de la coopération décentralisée à Madagascar se sont déroulées les 11 et 12 mai 2006 à Antananarivo (Madagascar). Elles ont réuni **plus de 350 intervenants** venant d'horizons très divers : gouvernements, parlements, collectivités territoriales de tous niveaux, associations et organisations non gouvernementales impliquées dans la coopération franco-malgache.

1. Des assises réussies

Le thème de ces assises était le **rôle de l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée à Madagascar**. Mais elles ont eu plus généralement pour intérêt d'être à la fois un **lieu de rencontre** entre les différents acteurs de la coopération décentralisée, **d'échange d'expérience** entre collectivités territoriales et de **réflexion commune sur les thématiques et les modalités d'intervention de la coopération décentralisée**.

Ces assises ont ainsi été l'occasion :

- de tirer un **bilan analytique des actions passées et en cours**, notamment des coopérations entre communes afin d'en tirer des enseignements et de tracer des perspectives nouvelles dans le cadre d'un renforcement du pouvoir des communes malgaches ;

- d'identifier la valeur ajoutée que peuvent apporter les régions françaises au moment où le pouvoir central malgache souhaite transformer les régions malgaches en collectivités territoriales à part entière et leur confier de nouvelles responsabilités. Il est toutefois ressorti des interventions que **les problématiques malgaches sont plutôt communales** (eau, assainissement, fiscalité, maîtrise d'ouvrage sur certains projets d'infrastructures...) et que la régionalisation malgache n'est pas encore une réalité (faiblesse du nombre de fonctionnaires, décentralisation inaboutie) ;

- et de **mettre en valeur des bonnes pratiques de coopération** (modalités de partenariats, engagements humains, matériels ou financiers...) et les solutions apportées aux difficultés rencontrées. Ces assises ont particulièrement insisté sur la capitalisation et la mutualisation des bonnes pratiques pour mieux guider les actions.

La **demande en matière d'appui institutionnel** a été largement exprimée par les interlocuteurs malgaches, qui ont toutefois insisté sur le fait que ce soutien devait aussi **s'accompagner d'actions concrètes d'aide au développement**, qui permettent de valoriser la coopération auprès des populations locales. Les représentants des collectivités territoriales françaises et malgaches ont fait remarquer que, s'agissant de ces actions en

faveur du développement, le concours des organisations non gouvernementales était souvent nécessaire, et qu'il avait été utile de les inviter aux assises.

Le choix de privilégier les problématiques de nature institutionnelle a conduit à organiser **quatre ateliers** qui se sont succédé, sur le thème des **ressources financières et la fiscalité locale, l'administration communale et l'intercommunalité, la maîtrise d'ouvrage et la gestion des services publics** et, enfin, **les régions et le développement économique et social**.

Ces ateliers, qui ont suivi chacun leur propre logique, ont abouti souvent à des constats, parfois à des propositions très concrètes, et toujours à des orientations pour mieux guider les actions de coopération décentralisée.

2. La forte implication du Sénat

Les Sénats français et malgache se sont impliqués dès en amont dans l'organisation de ces rencontres, en participant notamment au comité de pilotage des Assises. **Le Président du Sénat, M. Christian Poncelet**, qui attache une importance particulière à la coopération franco-malgache, a ouvert les Assises en présence du Président du Sénat malgache, M. Guy Rajemison Rakotomaharo, et du Président de la République de Madagascar, M. Marc Ravalomanana. Il a également offert un dîner au nom du Sénat, le jeudi 11 mai, à l'ensemble des participants.

La délégation sénatoriale, conduite par le Président Christian Poncelet, était composée de MM. **Jean Faure, président de la Délégation, Christian Demuynck, Adrien Giraud, Louis Le Pensec, Jean-Pierre Plancade et André Vantomme**. Lors de la réunion portant sur le bilan des assises, organisée par le comité de pilotage français, le 13 juin 2006, l'ensemble des intervenants a au demeurant souligné la **très forte implication sénatoriale dans l'événement**, se félicitant de l'intérêt porté par la Haute Assemblée à la coopération décentralisée franco-malgache.

Dans son discours d'introduction, le Président Poncelet a considéré que la coopération décentralisée était devenue un mode d'action complémentaire et indispensable aux actions de coopération traditionnelles, et a souligné que l'appui institutionnel constituait une **démarche novatrice** dans la coopération décentralisée, une évolution dans les rapports de coopération qui met l'accent sur les notions de **pérennité des liens et de responsabilité croissante des autorités locales**.

La première table ronde a été présidée par M. Jean Faure, président de la Délégation. Elle avait pour objet, d'une part, de mettre en perspective le processus de décentralisation à Madagascar et, d'autre part, de lancer le débat sur le point de savoir si **l'appui institutionnel doit être une nouvelle**

priorité des actions de coopération décentralisée (voir ci-après II pour une synthèse de son analyse sur le sujet).

3. Le suivi des assises

Suite aux assises, un **comité de suivi de la coopération décentralisée** a été mis en place à Madagascar. Il a donc été proposé que la France instaure en parallèle un comité de suivi de la coopération décentralisée franco-malgache, dont le Sénat fait partie. Cela lui permettrait de continuer à informer les sénateurs sur l'actualité de la coopération décentralisée franco-malgache, à promouvoir cette coopération, et à encourager les **actions renforçant la coordination et la mutualisation des moyens entre les collectivités territoriales françaises**.

Lors de la réunion portant sur le bilan des Assises, organisée par le comité de pilotage français le 13 juin 2006, l'ensemble des intervenants a, au demeurant, souligné la **très forte implication sénatoriale dans l'évènement**, se félicitant de l'intérêt que portait la Haute Assemblée à la coopération décentralisée franco-malgache.

II. L'APPUI INSTITUTIONNEL : PRIORITÉ DES ACTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE AVEC MADAGASCAR ?

1. Les objectifs de la coopération décentralisée

En premier lieu, dans le cadre du dialogue Nord-Sud, il semble que la coopération décentralisée doive répondre à un **impératif de solidarité**. Elle a donc pour finalité d'améliorer à court terme les conditions de vie des habitants. Le degré d'amitié entre les peuples favorise la réussite de ce type de coopération, et c'est pour cette raison que l'on peut faire état de très nombreuses coopérations décentralisées franco-malgaches réussies.

Pourtant, très rapidement, quand les premières actions sont un succès, les partenaires français et malgaches souhaitent aller plus loin et font en général l'analyse que l'amélioration des conditions de vie passe par un **soutien au développement** et donc une **valorisation des ressources locales par et pour la population**. Cette deuxième approche de la coopération se concrétise, notamment, par un appui à la **mise en place d'infrastructures** répondant à des besoins bien identifiés des populations : citons par exemple la construction de routes, de ponts, l'amélioration des réseaux d'eau et d'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères. Les objectifs sont fixés sur le long terme et de nombreuses collectivités

françaises et malgaches sont aujourd'hui en passe de tenir ceux qu'elles se sont fixés.

Enfin, une troisième approche peut éventuellement se faire jour, et de nombreuses collectivités en sont là de leur réflexion, d'après les réponses aux questionnaires que votre président délégué a envoyés aux collectivités françaises. Elle consiste à penser que les collectivités doivent s'attacher à **renforcer les compétences de la collectivité partenaire pour que celle-ci assume au mieux ses responsabilités**. Il faut alors s'inscrire dans une démarche **d'appui institutionnel**, qui est d'autant plus d'actualité à Madagascar que le processus de décentralisation est en cours et qu'il va s'accélérer.

Votre président délégué estime que l'avènement de la démocratie locale est un enjeu de développement fondamental pour le pays et que les collectivités des pays du Nord doivent y apporter leur contribution. Les coopérations décentralisées en matière d'appui institutionnel, peuvent, dans cette logique, prendre différentes formes : **formation des fonctionnaires territoriaux, aide à la maîtrise d'ouvrage, conseil juridique** aux collectivités territoriales, **soutien à la régionalisation**, tous thèmes largement abordés et approfondis lors des ateliers des assises.

Cette troisième approche présente le grand intérêt d'encourager le mouvement de décentralisation mené dans le pays, d'améliorer l'exercice de leurs compétences par les collectivités, et donc par effet d'entraînement, de soutenir le développement local. C'est l'un des canaux pour quitter la logique de la dépendance qu'a évoqué en introduction des Assises le ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire malgache.

Les deux dernières approches, qui peuvent avoir l'une et l'autre des effets bénéfiques dans le long terme, peuvent apparaître comme étant antinomiques. M. Jean Faure, président de la Délégation, est au contraire convaincu qu'elles sont complémentaires et les débats ayant eu lieu lors des rencontres ont confirmé ce point de vue.

L'appui au développement qui se fait sans participation effective de la collectivité partenaire n'est en effet pas optimal. Pourtant, limiter la coopération à l'appui aux seules collectivités n'est pas forcément la panacée, car le renforcement institutionnel de la collectivité partenaire n'est pas tout à fait assimilable à un soutien au développement local.

La nouvelle priorité de la coopération décentralisée, s'il en existe une, doit ainsi être de faire marcher la coopération décentralisée sur ses deux jambes, **en accompagnant le soutien aux structures institutionnelles locales de programmes d'appui au développement local**.

2. L'exemple du tourisme, activité fédératrice de développement

Pour illustrer cette affirmation, M. Jean Faure, président de la Délégation, va développer l'exemple du tourisme, qu'il connaît bien, et dans lequel appui institutionnel et développement local vont de pair.

Il a fait valoir en effet que le tourisme est une **activité fédératrice de développement**, que les collectivités territoriales peuvent et doivent soutenir.

Madagascar a bien évidemment un potentiel touristique exceptionnel, non seulement grâce à ses rivages splendides et ensoleillés, mais également en raison du **potentiel de ressources naturelles** illustré par la variété et la beauté des paysages, les forêts aux essences rares et précieuses, la présence d'animaux étonnants, des minéraux classés au patrimoine mondial et des produits tropicaux d'une grande qualité gustative ; tout cela associé à l'attrait d'une population ouverte et accueillante.

Ce potentiel doit être développé et non pas exploité. Il faut pour cela que la population prenne en main la valorisation de ses richesses naturelles et culturelles. Cela passe notamment par **l'implication forte des organes démocratiques** qui la représentent, **dans la mise en valeur de leur territoire.** Cet engagement en faveur d'un développement touristique équitable peut être soutenu par les collectivités territoriales du Nord grâce, par exemple, à la mise en place de **programmes d'appui** relatifs à la formation des guides, à la recherche d'actions touristiques fondées sur le respect de l'environnement, à la mise en place de projets concourant au développement rural, et à la définition de normes de sécurité sanitaire et alimentaire dans les gîtes ruraux qu'il faudra créer pour accueillir les touristes.

Lorsqu'elles s'engagent dans cette voie avec le soutien des partenaires de la coopération décentralisée, les populations locales peuvent en attendre des avantages pérennes. Par son caractère fédérateur, ce type de tourisme peut en outre faire rejaillir son bénéfice sur tous les autres axes de coopération ; mais à condition que le partenariat soit fondé sur le respect des valeurs mutuelles et ne crée pas de dépendance.

Un appui institutionnel bien pensé permet justement de faire en sorte que la composante financière de l'aide ne soit pas le principal canal de coopération, mais qu'au contraire le partenariat repose sur un **échange d'expériences, voire d'équipes, pour mieux assurer à terme un développement endogène.**

Par ailleurs, accompagner les actions de soutien aux structures institutionnelles locales par des programmes d'appui au développement, signifie également **faire participer aux différents projets l'ensemble des acteurs du développement local.** Ainsi, le conseil général de l'Isère a-t-il

favorisé le rapprochement entre le parc national de l'Isalo et le parc naturel régional du Vercors, afin d'encourager le développement local des espaces naturels. Pour optimiser les prestations touristiques et les retombées économiques vers la population locale, le programme s'est appuyé sur la formation d'une équipe de formateurs de guides malgaches appelés à intervenir dans l'Isalo, et sur l'aide à la réalisation de microprojets de développement local dans les villages situés à la périphérie du Parc.

Parfois, les collectivités territoriales prennent appui sur des opérateurs associatifs privés. Ainsi, pour organiser le partenariat opérationnel précédemment évoqué, le conseil général de l'Isère a-t-il choisi TETRAKTYS, qui est une association française de développement intégré du tourisme. M. Jean Faure, président de la Délégation, estime précisément que l'une des conditions de l'efficacité de l'appui institutionnel est de **réunir les partenaires purement institutionnels, des associations capables de jouer le rôle de maître d'œuvre, les principaux acteurs locaux et les populations pour développer des projets.**

Il est intéressant de noter à ce sujet que, pour l'Union européenne, la coopération décentralisée est synonyme de coopération non gouvernementale. Aucun acteur de la coopération ne doit être ignoré et chaque instrument doit avoir son rôle dans la partition. Les collectivités territoriales ont intérêt à développer un appui aux institutions pour que celles-ci exercent au mieux leurs compétences, et à y associer les organisations non gouvernementales ayant une expertise ou une expérience précise en matière de gestion locale, éventuellement l'Union européenne, notamment en tant que bailleur de fonds, et les populations locales.

L'appui institutionnel ne doit donc pas être l'unique moteur de la coopération décentralisée. Par ailleurs, M. Jean Faure, président de la Délégation, estime que la relation franco-malgache est assez profonde pour qu'une dynamique de **valorisation mutuelle** puisse être engagée dans le cadre d'un **partenariat égalitaire**. Si Madagascar a à apprendre de la France, la France a aussi à apprendre de Madagascar.

III. LA SIGNATURE D'UN PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE LES DEUX SÉNATS

La délégation française a également été reçue, en parallèle des assises, par M. Guy Rajemison Rakotomaharo, Président du Sénat malgache, par le Premier Ministre, M. Jacques Sylla et par le Président de la République, M. Marc Ravalomanana.

Une déclaration d'intention avait été adoptée par M. Jean Faure, président de la Délégation, et le Président du Sénat malgache, le 17 janvier

2006, prévoyant que serait signé en forme solennelle par les présidents des deux Sénats, au cours des Assises de la coopération décentralisée, un protocole de coopération.

Les Présidents des Sénats ont effectivement signé ce **protocole d'accord et de coopération** entre les groupes d'amitié. Ils s'engagent dans ce document à maintenir et à renforcer un haut niveau de coopération et d'échanges mutuels dans tous les domaines d'intérêt commun, ainsi qu'à définir conjointement les thèmes prioritaires de leur coopération, en particulier dans le **domaine de la francophonie**, de la **coopération interparlementaire** et de la **coopération décentralisée**.

Les organes chargés de renforcer les liens entre les deux Sénats, de promouvoir et d'accompagner les actions conjointes, et d'entretenir un haut niveau de contacts entre les deux assemblées sont **les groupes d'amitié** respectifs France-Madagascar et Madagascar-France.

Les actions envisagées - sans que cette liste soit limitative - sont les suivantes : visites mutuelles des dirigeants du Sénat, des groupes d'amitié, des commissions, organisation de séminaires et de colloques, organisation de stages au profit de parlementaires et fonctionnaires, et échanges de documentations et d'informations techniques sur le fonctionnement des assemblées.

CHAPITRE V :
**AFRICITES IV : UN ESPOIR POUR LE DÉVELOPPEMENT
MUNICIPAL EN AFRIQUE**

Le présent chapitre rend compte de la mission confiée à M. le sénateur Yves Dauge, mandaté par la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, pour la représenter au sommet « Africités IV » du 18 au 21 septembre 2006.

I. D'AFRICITÉS I À AFRICITÉS III

1. Les enjeux des sommets Africités

A la fin des années 1990, les collectivités territoriales africaines ont constaté qu'elles ne disposaient pas d'un espace de dialogue au niveau continental. Le **Partenariat pour le développement municipal** (PDM), organisme mis en place en 1991 à l'initiative de la Banque mondiale¹ - consciente que le processus de démocratisation passait aussi par une plus grande décentralisation- s'est vu confier l'organisation d'une manifestation de grande ampleur marquant médiatiquement l'entrée des collectivités territoriales sur la scène publique africaine. Le premier sommet Africités s'est ainsi tenu en 1998 à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

L'objet du **premier sommet Africités** était de promouvoir l'émergence du mouvement municipal africain sur la scène régionale et internationale. Il s'agissait de dépasser les barrières des langues officielles héritées de l'époque coloniale et de promouvoir une parole africaine sur les enjeux de la décentralisation, du développement local, de l'intégration régionale et de la coopération. Il est apparu qu'il existait effectivement des enjeux communs à l'ensemble des collectivités territoriales africaines et que les élus pouvaient utilement s'inspirer de bonnes pratiques locales mises en valeur lors des rencontres.

Lors du **deuxième sommet Africités**, organisé à Windhoek en 2000, les élus locaux africains ont souhaité institutionnaliser le mouvement municipal africain ainsi que le dialogue sur la décentralisation et le développement local, perçus comme d'indispensables corollaires. Les mille deux cent participants (dont six cents maires et quarante ministres de trente-six pays africains) se sont accordés sur la nécessité de mettre en place une **Conférence Panafricaine de la Décentralisation et du Développement local** (CADDEL), instance intergouvernementale des ministres chargés de la supervision administrative, financière et technique des collectivités locales, dans le but de placer la décentralisation parmi les priorités de l'agenda politique africain, et le **Conseil des Cités et Régions d'Afrique** (CCRA) en vue de bâtir et représenter la voix unifiée des collectivités locales africaines. Les participants ont également décidé **d'institutionnaliser le sommet Africités**, qui est devenu la plateforme officielle de dialogue entre les élus locaux et les gouvernements centraux, entre les représentants des pouvoirs publics et les autres acteurs locaux, et entre les responsables africains et les partenaires techniques et financiers,

¹ Citons ici le rôle décisif de M. Jean-Pierre Elong M'Bassi, coordinateur régional du PDM, qui a aussi été à l'origine de cette initiative et qui est l'un des acteurs principaux des sommets Africités.

pour la définition comme pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique.

Africités III, à Yaoundé, en décembre 2003, a vu le véritable lancement de **l'unification du mouvement municipal africain**, dont la concrétisation a eu lieu au congrès de Tshwane, en Afrique du Sud, du 15 au 18 mai 2005, au cours duquel ont été adoptés les statuts de la **nouvelle organisation africaine des collectivités locales** qui s'appelle désormais **Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA)**.

Par ailleurs, le Sommet Africités de Yaoundé, en se centrant sur le thème intitulé « **assurer l'accès des populations aux services de base dans les collectivités africaines** » voulait apporter une réponse africaine à l'agenda international fixé par la **conférence des Nations Unies sur le développement durable** tenue à Johannesburg en 2002, qui concluait qu'une politique privilégiant l'accès à l'eau, à l'énergie, aux transports, aux services d'éducation et de santé était l'un des moyens les plus efficaces de lutte contre la pauvreté. Les participants ont souhaité placer la **décentralisation parmi les priorités de l'agenda politique africain**, en considérant que le **renforcement des collectivités locales** était l'une des conditions essentielles à l'amélioration de l'accès des populations aux services de base.

M. le sénateur Yves Dauge avait déjà participé à ce sommet, avec pour mission d'engager **une coopération renforcée entre le Sénat et Africités** afin qu'elle contribue à une implication plus grande du Sénat dans le domaine de la coopération décentralisée. Ce rapprochement a effectivement eu lieu, et des actions conjointes ont été menées depuis 2004 dans le domaine de la valorisation du patrimoine (voir infra). Le souhait de poursuivre ces actions a poussé M. Yves Dauge, en sa qualité de point focal UNESCO au Sénat et au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, à participer au **sommet Africités IV**, qui s'est tenu à Nairobi, au Kenya, du 18 au 24 septembre 2006.

Le sommet a été principalement conçu comme une réunion d'acteurs souhaitant discuter de la meilleure manière de travailler ensemble en vue de la **réalisation des objectifs du millénaire pour le développement**¹ (OMD) au sein des collectivités locales africaines. Le thème officiel du sommet était en effet : « *construire des coalitions locales pour la réalisation effective des objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités locales africaines* ».

¹ Lesquels sont la réduction de la pauvreté et de la faim, l'éducation primaire pour tous, l'égalité et l'autonomisation des femmes, la réduction de la pauvreté infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le VIH, le paludisme et d'autres maladies, la promotion de l'environnement durable et la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

Le programme se structurait autour de 23 sessions thématiques développant les 8 OMD et de 37 sessions spéciales, traitant de sujets variés relatifs à tous les domaines de la gouvernance locale.

Environ 4.000 personnes, dont plus de 950 élus locaux, représentant de façon équilibrée les pays anglophones, francophones et lusophones, ont participé au sommet qui a été ouvert par le président de la République du Kenya, M. Mwai Kibaki. 83 pays étaient représentés, la France disposant d'une forte délégation comprenant des élus nationaux et locaux, des entreprises et des représentants de l'Etat.

M. Yves Dauge a présidé la session spéciale « **Patrimoine culturel des villes et territoires** », organisée par L'UNESCO. Cette session s'inscrivait dans le prolongement de celle de Yaoundé, qui avait posé les bases d'une action sur le long terme pour la protection et la valorisation du patrimoine des villes africaines.

2. La session spéciale UNESCO au sommet Africités III et ses suites

(a) *La session spéciale « Villes africaines et patrimoine »*

Organisée par le centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, la convention France-UNESCO pour le patrimoine, le Sénat et le PDM, la session spéciale « *Villes africaines et patrimoine* », qui s'était tenue à Africités III en octobre 2003, a réuni une **quarantaine d'intervenants** africains et européens, techniciens, maires et parlementaires, sur le thème du **rôle des collectivités territoriales dans la mise en valeur du patrimoine urbain**.

Le constat a été fait :

- que le **patrimoine culturel** est un **réservoir de développement potentiel très important** pour les villes africaines ;

- que les villes africaines, du fait de leur croissance démographique exponentielle, sont particulièrement exposées aux risques de destruction de leur patrimoine matériel et immatériel ;

- et que, dans une Afrique de plus en plus urbanisée, le patrimoine des villes pouvait constituer un **ciment identitaire** puissant qu'il faut mettre en valeur.

Il a été souligné que les autorités municipales avaient donc un **rôle essentiel à jouer dans la mise en place de politiques de valorisation du patrimoine urbain**, et qu'elles devaient à tout le moins prendre en compte la notion de patrimoine dans les projets d'aménagement du territoire, et d'amélioration des conditions de vie de la population qu'elles mettent en œuvre.

Par la description d'actions concrètes engagées et de coopérations, ainsi que par leurs analyses des orientations de la politique de patrimoine des villes africaines, les intervenants de la session ont ensuite tenté de répondre à la question « *comment faire du patrimoine un moteur du développement local ?* ». M. Yves Dauge y a notamment esquissé les grandes lignes d'une **politique urbaine de développement durable** (voir rapport d'activité de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée 2001-2004 sur le lien suivant, <http://www.carrefourlocal.org/europe/cooperation/index.html>). Les autres intervenants ont exposé leurs points de vue sur des sujets aussi divers que la **notion de sauvegarde du patrimoine**, le **rôle des différents acteurs** et les **méthodes de valorisation** utilisées.

De l'ensemble de ces discussions est clairement ressortie l'idée que les opérations de réhabilitation du patrimoine ne pouvaient se passer de la coopération internationale. Sur ce thème, **M. Simon Campaoré** (Maire de Ouagadougou et actuel président du PDM), **M. Jean-Pierre Elong M'Bassi** (coordinateur du PDM), **M. Tijani Serpos** (sous-directeur général de l'UNESCO pour l'Afrique), **Mme Minja Yang** (chargée de mission auprès du sous-directeur général de l'UNESCO pour la Culture) et **M. Yves Dauge**, sénateur mandaté par votre délégation et point focal UNESCO au Sénat, ont plaidé pour **un engagement clair de la communauté internationale** et suggéré une initiative forte en faveur du patrimoine africain.

(b) *L'initiative de Yaoundé*

Les débats qui se sont tenus lors de la session « *Villes et patrimoine* » de l'UNESCO, ont effectivement permis de dégager des **recommandations** à l'attention des autorités municipales, qui constituent « *l'initiative de Yaoundé pour la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain et de la diversité culturelle des villes africaines* ». Il a ainsi été préconisé :

- que les Etats portent une **vision nationale de la dimension culturelle du développement** en vue de formuler des politiques cohérentes permettant d'assurer l'articulation entre la valorisation du patrimoine culturel et le développement, reconnaissent la **légitimité des collectivités locales** dans l'identification, la protection et la gestion du patrimoine, ainsi que le rôle de la société civile (organisations non gouvernementales, population locale), et adoptent des mesures facilitant la diversification des sources de financement ;

- et que les collectivités territoriales travaillent sur l'**identification de la spécificité culturelle et naturelle de leur territoire**, et développent des réglementations municipales destinées à assurer la protection du patrimoine.

Chaque signataire de cette initiative s'est par ailleurs engagé à donner une priorité aux éléments suivants : la **formation des élus** et du personnel municipal sur les thématiques du patrimoine (avec le soutien de structures telles que l'école africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme), **l'assistance technique** auprès des municipalités, la mise en valeur de **projets pilotes** et la **sensibilisation des populations locales**.

La volonté de rédiger un **guide à l'attention des collectivités territoriales africaines** souhaitant mettre en valeur leur patrimoine a par ailleurs été clairement affichée, et une clause de rendez-vous proche a été adoptée.

A la suite du Sommet Africités 3, une initiative a été prise au Sénat le 1^{er} juin 2005 conjointement par votre délégation, représentée par son président délégué, M. Jean Faure, questeur du Sénat, M. Yves Dauge, sénateur et point focal UNESCO au Sénat, et M. Jean-Pierre Elong M'Bassi, coordinateur régional du PDM, pour la signature d'une convention de partenariat (cf. IIe partie supra la convention UNESCO-PDM-Sénat).

II. AFRICITÉS IV : DÉCENTRALISATION, RÉALISATION DES OMD, ET VALORISATION DU PATRIMOINE

1. La prise de conscience de l'impératif de décentralisation

(a) Un constat d'urgence

Placé sous le haut parrainage de Son Excellence Mwai Kibaki, Président de la République du Kenya, Africités IV a eu pour thème « *construire des coalitions locales pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement au sein des collectivités locales africaines* ».

La date fixée pour la réalisation des OMD est 2015. Or, selon les experts, si l'Afrique poursuit sur son rythme de croissance actuelle, ce n'est pas 8 ans qu'il faut pour réaliser les objectifs, mais cent dix ans¹. De nombreux dirigeants, et au premier chef, le Président Mwai Kibaki, ont par conséquent pris conscience qu'un changement de méthode devait être envisagé.

L'une des pistes les plus intéressantes semble être le **soutien à la décentralisation** et, à ce titre, le sommet Africités, **plateforme de dialogue**

¹ Chiffre cité par M. Simon Compaoré, maire de Ouagadougou et président du PDM

sur la décentralisation¹, constitue une opportunité unique pour partager des expériences en la matière. De nombreux dirigeants africains l'ont longtemps perçue comme une menace pour l'unité nationale, considérant qu'elle renforçait la corruption en rapprochant les décideurs des citoyens. Toutefois, **l'urgence de la situation**, due notamment à l'urbanisation très rapide de l'Afrique, et la **priorité donnée au développement des services de proximité** l'a fait récemment apparaître comme une **priorité sur l'agenda politique africain**.

(b) Un encouragement à la décentralisation

M. le Président Mwai Kibaki, dans son discours d'introduction au sommet Africités, s'est déclaré très favorable au transfert de compétences aux collectivités territoriales. Il a exprimé sa conviction que la **décentralisation était l'un des principaux canaux pour accélérer le développement local**. Rappelant que la Constitution prévoyait que 5 % des recettes fiscales de l'Etat étaient reversées aux communes, garantie essentielle de l'autonomie locale, il a ensuite annoncé que les **maires et leurs adjoints seraient prochainement élus au Kenya**.

Mme Anna Tibaijuka, directeur exécutif de l'ONU-Habitat, a également mis en valeur l'importance de la gouvernance des municipalités. Elle note qu'**en 2030, l'Afrique** aura cessé d'être un continent à vocation rurale, dans la mesure où sa **population urbaine sera estimée à 780 millions d'habitants**, le continent africain comptant alors plus de résidents urbains que l'Europe ! De nombreuses villes africaines vont voir leur population doubler dans les quinze ans, et le chiffre de 72 % des populations urbaines vivant dans les bidonvilles risque d'augmenter. La seule manière de répondre à ce problème est, selon Mme Tibaijuka, que le pouvoir soit donné aux municipalités de modifier l'espace urbain, ce qui suppose un **nouveau type de gouvernance locale** reposant sur l'organisation d'élections au niveau des communes, afin de responsabiliser les gestionnaires, et le transfert de compétences en matière d'eau, d'assainissement et d'urbanisme. Il s'agit, en d'autres termes, de **promouvoir la décentralisation**.

(c) La reconnaissance de l'importance des collectivités territoriales par les organisations internationales

La reconnaissance du rôle des collectivités territoriales au niveau national les a parallèlement consacrées comme interlocuteurs importants auprès des organisations internationales. Ainsi une déclaration des autorités

1 Symboliquement, la nouvelle organisation africaine des collectivités locales (CGLUA), sera dorénavant la structure unique de dialogue entre élus locaux africains et aura la charge de l'organisation du sommet Africités.

locales a-t-elle été annexée à la déclaration du Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Mexico, en mars 2006. Lors du sommet Africités IV, la tendance des institutions internationales à vouloir traiter directement avec les collectivités territoriales est apparue très clairement. Les représentants de la Banque mondiale et de l'UNESCO ont ainsi présenté des programmes d'aide au développement s'adressant directement aux collectivités territoriales. De même, l'agence française de développement (AFD) a mis en place des financements directs aux collectivités. La session relative à la coopération décentralisée, organisée à Nairobi par Cités Unies France, a par ailleurs montré que les organisations internationales étaient très favorables au soutien des actions menées conjointement par des partenaires dans le cadre d'une coopération décentralisée. Les organisations internationales soutiennent donc non seulement la décentralisation mais aussi les actions en faveur de la coopération décentralisée. Lors de la session précitée sur la coopération décentralisée, des résolutions ont ainsi pu être adoptées sur les modalités d'un « *travail en commun au niveau local en vue de la réalisation des OMD au sein des collectivités territoriales africaines* ».

(d) *Le rôle du Sénat*

Dans une enceinte où les élus locaux étaient placés au premier rang, le Sénat a pu jouer un rôle de **promoteur de la décentralisation** et de la **coopération décentralisée**. M. Yves Dauge, président de la session sur le patrimoine culturel des villes et territoires organisée par l'UNESCO, s'exprimant en tant que point focal de l'UNESCO et au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, a ainsi mis en valeur les compétences des collectivités locales en matière de culture et de patrimoine, ainsi que l'action des collectivités françaises en direction des collectivités africaines.

Par ailleurs, la participation simultanée du Sénat à Citexpo, le salon des collectivités locales d'Afrique, organisé dans le cadre du Sommet Africités, a permis de présenter et de mettre en valeur les travaux et l'activité du Sénat en matière de coopération décentralisée.

2. **La session spéciale sur le patrimoine culturel des villes africaines**

La session spéciale « Patrimoine culturel des villes et territoires, les enjeux du partenariat », organisée par l'UNESCO pendant le sommet, s'est inscrite dans le prolongement de celle de Yaoundé, en visant à valoriser les initiatives des organisations internationales et de nombreuses collectivités territoriales menées entre 2003 et 2006. Notons que, si la session de Yaoundé s'est centrée sur la ville, lieu privilégié de l'activité économique, sociale et culturelle, les initiatives prises depuis, notamment dans le cadre du projet « Fleuve Niger et patrimoine », ont démontré que les

questions de territoire d'influence et de partenariat ont une dimension déterminante et que l'approche patrimoniale devait prendre en considération un territoire plus large.

(a) La présentation du guide à l'attention des collectivités locales africaines sur le patrimoine culturel et le développement local

Dans « l'initiative de Yaoundé » adoptée lors du sommet Africités III, apparaissait la nécessité d'apporter un éclairage aux collectivités africaines sur la valorisation du patrimoine : ses objectifs, les acteurs et les méthodes utilisées.

La convention entre l'UNESCO, le PDM et le Sénat, signée en juin 2005, a, en outre, confié le soin à ces trois institutions « d'identifier et de mobiliser leurs compétences respectives pour conseiller les responsables politiques et techniques de collectivités africaines concernées et mettre en place des actions communes : **journées de formation, séminaires, outils pédagogiques.** »

Le premier fruit de ce travail a été, sous la conduite de M. le sénateur Dauge, la réalisation d'un **guide à l'attention des collectivités locales africaines** sur le patrimoine culturel et le développement local, conçu comme un véritable **outil d'aide à la décision**, mais aussi de **sensibilisation des élus aux enjeux de protection et de la valorisation du patrimoine.**

La première partie de la session spéciale « Patrimoine culturel des villes et territoires, les enjeux du partenariat » a été consacrée à la présentation de ce **guide, structuré en trois parties** :

- une **première partie** très illustrée définit la **notion de patrimoine** (matériel et immatériel, urbain et rural...) et traite des **spécificités du patrimoine africain** ;

- une **deuxième partie** est dédiée aux **liens entre ressources patrimoniales et développement du territoire**. Il aborde les questions suivantes : pourquoi s'intéresser au patrimoine ? Comment intégrer le patrimoine dans les politiques d'aménagement du territoire ? Comment concilier patrimoine et modernité ?

- enfin, une **troisième partie** donne des indications pour la **mise en place d'une politique de développement** qui intègre le patrimoine culturel dans ses préoccupations, et fournit une série très intéressante d'exemples d'opérations.

(b) Le déroulement de la session

Après l'introduction de la session par M. Yves Dauge et la présentation du guide précité, le programme « Fleuves et patrimoine » de l'UNESCO, qui a illustré l'approche territoriale de la session, a été mis en lumière.

Le programme « Fleuves et patrimoine » récemment mis en place par l'UENSCO vise à :

- promouvoir et approfondir les problématiques socioculturelles liées à la gestion de l'eau et à favoriser la sensibilisation des populations locales, des pouvoirs publics et des agences de développement ;
- encourager l'intégration de la dimension culturelle et patrimoniale dans les opérations d'aménagement liées aux fleuves ;
- et renforcer les liens entre préservation et mise en valeur de la biodiversité et de la diversité culturelle.

Plusieurs initiatives sont en cours dans le cadre de ce programme innovant, et tout d'abord autour du fleuve Niger. Afin de soutenir le développement des collectivités et communautés riveraines à travers l'identification, la reconnaissance et la valorisation des ressources culturelles et naturelles liées au fleuve et à travers des opérations démonstratives d'aménagement, le Val de Loire, paysage culturel fluvial inscrit sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, s'est ainsi engagé dans un **partenariat de coopération de « fleuve à fleuve » Loire-Niger**. La Charte Loire-Niger, signée le 14 novembre 2005 à Bamako par les régions Centre et Pays de la Loire et les autorités africaines, représente l'acte fondateur de cette démarche de coopération décentralisée. Cette charte, dont la mise en œuvre a été confiée à la mission Val de Loire, vise un appui au développement durable des territoires situés sur les rives du Fleuve Niger par des collectivités ligériennes et identifie les nombreux partenaires du projet.

Des exemples significatifs d'initiatives de partenariats qui mettent la culture et le patrimoine au cœur de la politique de développement des collectivités territoriales africaines ont ensuite été mis en avant. Les coopérations entre la ville de Saint-Louis du Sénégal et la communauté urbaine de Lille métropole, et entre la ville de Porto-Novo au Bénin et la ville de Lyon, ont montré qu'une politique de mise en valeur du patrimoine pouvait avoir un impact très positif en termes de **flux touristique**, de **participation de la population à des projets locaux** et de **d'amélioration d'accès aux services essentiels** (électrification, assainissement...). **Ces illustrations ont en fait tendu à prouver que la préservation du patrimoine s'inscrivait parfaitement dans une logique de développement durable.**

*

* *

La volonté de votre Délégation de promouvoir le renforcement de la démocratie locale et les actions de coopération décentralisée, a trouvé pleinement à se concrétiser dans le cadre des sommets Africités au cours desquels ont été débattus **des enjeux liés à la fois à la décentralisation et au développement**. La réalisation des objectifs du millénaire pour le développement semble en effet passer par un **renforcement des compétences des collectivités territoriales** afin qu'elles puissent améliorer l'accès des populations aux services de bases, et par un **soutien au développement de la part des pays développés**, dont des **acteurs non négligeables peuvent être les collectivités territoriales**.

La thématique du patrimoine offre un bon exemple de l'importance du rôle des collectivités territoriales. Si l'engagement de l'Etat demeure fondamental, c'est à l'échelle locale que se forme l'articulation entre le patrimoine et le projet urbain, laquelle ne peut être efficace que si elle est confiée à des municipalités responsables devant la population. Les gestionnaires locaux doivent avoir une légitimité assez importante pour pouvoir établir des plans de développement local et de sauvegarde du patrimoine, mettre en place des outils de gestion et des projets de conservation et de mise en valeur, et les faire fonctionner. Par ailleurs, dans ce domaine du patrimoine, les collectivités territoriales occidentales, notamment françaises, ont souvent une expertise très importante dont elles peuvent faire bénéficier leurs partenaires africaines.

M. Yves Dauge a ainsi, au nom de la Délégation, mis en relief ces différents aspects afin d'encourager les partenariats entre collectivités territoriales françaises et africaines sur ce thème. Afin de poursuivre la réflexion menée à Africités, il pourrait au demeurant être intéressant qu'une rencontre entre élus français et africains soit organisée sur le thème du patrimoine, entre chaque sommet Africités.

**EXAMEN DU RAPPORT
PAR LA DÉLÉGATION DU BUREAU
À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE,
le 20 février 2007**

M. Jean-Claude Gaudin, Président, a tout d'abord déclaré que la Délégation à la coopération décentralisée avait déjà réussi son principal pari, qui était de donner une meilleure visibilité et une cohérence à l'ensemble des actions que le Sénat conduit en la matière.

Il a rappelé que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, et très actif sur le plan international, était doublement légitime à intervenir dans le champ des relations entre les collectivités locales françaises et leurs homologues étrangères.

Il a souligné que la Délégation travaillait en étroite concertation avec M. le Président du Sénat, ainsi qu'avec les groupes interparlementaires d'amitié du Sénat, qui comptaient parmi leurs missions, la coopération décentralisée ; il s'est félicité de la participation du Sénat aux Assises bilatérales de coopération décentralisée, en étroite concertation avec le ministère des affaires étrangères, d'une part, et les groupes d'amitié, d'autre part.

Il a fait remarquer que le Sénat était également sollicité de s'impliquer dans les grandes rencontres ou forums internationaux à caractère thématique : maîtrise de la ressource en eau, développement urbain et cohésion sociale, préservation du patrimoine, développement durable, etc. Dans ces cas, il s'est félicité que ce soit vers la Délégation que l'on se tourne, pour représenter le Sénat.

Dressant le bilan de ses propres actions de coopération décentralisée, en sa qualité de Maire de Marseille, M. Jean-Claude Gaudin a également signalé l'importance du rôle joué en matière de coopération par le **Conseil mondial de l'eau**, qui a son siège à Marseille et qui est présidé par le Président de la société des eaux de Marseille. Il a invité tous ses collègues sénateurs membres de la Délégation à se rendre sur place pour visiter le Conseil mondial de l'eau, et dialoguer avec ses membres.

Rappelant que les années 2001-2004 avaient déjà fait l'objet d'un premier rapport d'activité de la Délégation, il a retracé le bilan des actions du Sénat et plus particulièrement de la Délégation à partir d'octobre 2004.

Sur la base d'une concertation avec le ministère des Affaires étrangères, il a relevé que la Délégation sénatoriale avait été associée à tous les chantiers ouverts par la Commission nationale de la Coopération décentralisée depuis 2004 (agriculture, eau et assainissement, tourisme durable, etc.) et a pu enregistrer des résultats concrets très significatifs.

Sur le plan législatif, il a rappelé que le Sénat, soutenu par la Délégation, avait donné une impulsion déterminante à la modernisation du droit :

- avec **l'initiative de Jacques Oudin**, ancien sénateur, qui a débouché sur la loi n° 2005-95 du 9 février 2005, sécurisant les actions d'assistance technique et d'appui financier que mènent les collectivités locales dans le domaine de **l'eau et de l'assainissement**, dans la limite de 1 % des budgets correspondants.

- avec **l'initiative de Michel Thiollière**, sénateur, grâce à laquelle les collectivités locales et leurs groupements vont pouvoir désormais apporter des **aides humanitaires d'urgence**, sans être obligés de recourir à une convention avec une collectivité étrangère. Il s'est félicité de l'adoption conforme de ce texte, le 25 janvier dernier par l'Assemblée nationale.

- avec le vote par le Sénat d'un amendement au projet de loi sur l'expérimentation du transfert et de la gestion des fonds structurels, pour permettre au nouveau **Groupe européen de coopération territoriale** de devenir un outil pleinement opérationnel pour la **coopération transfrontalière**.

M. Jean-Claude Gaudin a également fait part des missions de la Délégation sur le terrain :

- la mission effectuée **au Laos** par **Jean Faure et Yves Dauge**, sénateurs, pour évaluer l'impact de la coopération pour la valorisation du patrimoine à Luang Prabang, avec l'appui de l'UNESCO ;

- la **participation aux Assises bilatérales de coopération décentralisée** :

- **Les Assises franco-chinoises** d'octobre 2005 à **Wuhan** où la Délégation a mandaté **Jean Besson**, président du groupe d'amitié France-Chine, aux côtés de Jacques Valade, qui représentait la ville de Bordeaux ;

- **Les Assises franco-brésiliennes**, qui se sont déroulées à **Marseille** en **mai 2006** ;

- **Les Assises franco-malgaches** à **Tananarive**, également en mai 2006, et auxquelles le Sénat a envoyé une forte délégation conduite par le Président **Christian Poncelet** et par **Jean Faure**, en sa double qualité de président du groupe d'amitié et de président délégué de la Délégation, accompagnés de nos collègues **Plancade, Le Pensec et Vantomme** ;

• Les rencontres de **coopération décentralisée** au **Chili**, en janvier 2007, où la délégation a demandé à **Charles Josselin** qui s'y rendait en qualité de président de Cités Unies, de représenter également le Sénat.

Sur le plan multilatéral, le Président a rappelé qu'après le sommet de Durban sur le développement durable où la Délégation avait mandaté **Louis Le Pensec**, c'est **Yves Dauge** qu'elle a chargé de la représenter au sommet « Africité IV », qui s'est tenu à Nairobi, en septembre 2006, en sa double qualité de sénateur et de correspondant de l'UNESCO au Sénat.

Enfin, il a signalé que le Sénat avait également accueilli, sous l'égide de la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée, un séminaire organisé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) qui a réuni de nombreux sénateurs et personnalités, le 24 janvier dernier, soulignant le rôle déterminant des collectivités territoriales dans les actions d'aide au développement.

Concernant l'avenir, il a annoncé que la Délégation préparait, en coopération avec l'Espagne et l'Italie, et sur le plan interne avec le Quai d'Orsay et les associations d'élus, un grand **Forum Union européenne/Amerique latine**, qui se tiendra au Palais du Luxembourg les 29 et 30 novembre 2007 sur le thème du rôle des **Villes** en faveur de la **cohésion sociale**.

Enfin, M. Jean-Claude Gaudin, Président, a souligné que Marseille, deuxième ville de France, se voulait un exemple en matière de coopération décentralisée et qu'elle avait conclu de très nombreux accords de jumelage et de coopération, notamment avec 12 grandes métropoles dans le monde, parmi lesquelles Marrakech, Shanghai, Alger, Glasgow, etc et qu'elle participait aussi très activement au **programme régional Euromed**.

M. Jean Faure, président délégué, a complété cette présentation, en soulignant que la Délégation s'était engagée de façon très forte avec la signature, le 1^{er} juin 2005, par lui-même en sa qualité de président délégué, d'une convention avec l'UNESCO et le Partenariat pour le développement municipal (PDM) en Afrique, en vue d'apporter un appui méthodologique aux villes africaines en matière de décentralisation et de développement.

Par ailleurs, il a signalé que la Délégation venait d'être sollicitée afin de s'engager dans un partenariat avec l'Etat, les ministères des Affaires étrangères et du tourisme et l'association Cités Unies France, pour donner un **cadre méthodologique** aux coopérations dans les domaines **du patrimoine, de la culture et du tourisme**, avec pour objectif d'en faire les vecteurs du développement durable et a proposé que le Sénat donne son accord à la déclaration d'intention rédigée en ce sens.

Cette proposition a été acceptée, puis le présent rapport adopté.

ANNEXES

Annexe 1 -

Forum mondial de l'eau (Mexico, du 16 au 22 mars 2006)

Le Forum mondial de l'eau, qui s'est tenu à Mexico du 16 au 22 mars 2006, à l'initiative du Gouvernement du Mexique et du Conseil mondial de l'eau, sur le thème « des actions locales pour un défi mondial », a réuni 140 pays, dont 70 étaient représentés au niveau ministériel. Plus de 13 000 participants ont pu débattre des nombreux sujets à l'ordre du jour dans 378 conférences et plus de 200 sessions. Un véritable succès pour les collectivités territoriales dont le rôle a été salué par le Président de la République, Jacques Chirac, dans son allocution de clôture, qui a notamment rappelé que « l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un enjeu de bonne gouvernance et de démocratie locale » et que « les collectivités locales françaises ont accumulé un savoir-faire considérable dans ce domaine ».

Le partenariat français, deuxième délégation en nombre au Forum, a été particulièrement présent et dynamique, que ce soit à travers la présence et l'implication de Madame Nelly Olin, ministre de l'Ecologie et du Développement durable, la participation très active aux débats de 300 représentants français, par le succès de l'espace France, siège de nombreux événements spéciaux. Cette importante participation française a ainsi apporté une contribution active aux débats et aux résultats du Forum.

Ce 4ème Forum mondial de l'eau a marqué un intérêt fort pour les quatre thèmes suivants, également portés par le partenariat français :

- le droit à l'eau ;
- la reconnaissance du rôle des élus locaux ;
- les financements solidaires ;
- la mise en place effective des outils de suivi et l'évaluation de l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Un progrès significatif a été réalisé en matière de gouvernance, avec la reconnaissance du rôle des autorités publiques en matière de responsabilité des services d'eau et d'assainissement.

Lors de ce 4ème Forum, la question du droit à l'eau a été largement débattue. Madame Nelly Olin, ministre de l'Ecologie et du Développement durable, s'est exprimée sur ce thème en levant les ambiguïtés : le droit à l'accès à l'eau n'implique pas la gratuité pour tous mais la recherche des moyens pour rendre ce droit effectif.

La France a, dans ce contexte, lancé un appel en faveur d'une amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les écoles et d'une intégration plus importante des thèmes liés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène dans les programmes scolaires.

Face aux défis de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous dans le monde, le montant nécessaire pour parvenir aux Objectifs du Millénaire dans le secteur de l'eau en 2015 est évalué à l'ONU à 12 milliards de dollars par an contre 3,5 actuellement. Il faut donc augmenter les aides au développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement mais aussi développer les financements solidaires.

Pour sa part, la France s'est fixée comme objectif de doubler son aide bilatérale au développement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et de contribuer, ainsi, d'ici 2015, à l'accès à l'eau et à l'assainissement de 9 millions de personnes en Afrique, comme l'a souligné le président de la République dans son message. Elle a mis en place en 2005, comme d'autres pays (Royaume-Uni, Canada ou Nouvelle-Zélande), un mécanisme de solidarité permettant à ses collectivités locales ainsi qu'à ses agences de l'eau d'utiliser jusqu'à 1 pour cent de leur budget relatif à l'eau et à l'assainissement pour des actions de coopération internationale.

Annexe 2 -

Déclaration de Wuhan



Ville de Wuhan



* ile de France

MAIRIE DE PARIS



Rhône-Alpes



DECLARATION DE WUHAN

Le succès des années croisées de la Chine en France et de la France en Chine est le reflet du développement du partenariat stratégique entre la Chine et la France, et du renforcement continu de la confiance, de la compréhension et de l'amitié entre nos deux peuples.

Les dirigeants des deux pays dont les rencontres sont fréquentes, ont souhaité que ce partenariat s'exprime dans tous les domaines.

C'est ainsi que l'initiative d'organiser les premières rencontres de la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales des deux pays a été prise.

Conscients de l'importance de ce temps fort dans l'histoire de nos relations, de nombreux responsables français et chinois se sont réunis à Wuhan, capitale de la province du Hubeï, les 27 et 28 octobre 2005, pour évaluer et développer le potentiel de coopération entre les collectivités territoriales des deux pays. Cela correspond au souci partagé de compléter le partenariat stratégique entre nos deux gouvernements par des actions au niveau des responsables des collectivités territoriales. En se rapprochant mutuellement, les villes et les gouvernements locaux chinois et français s'attachent à promouvoir la compréhension et l'amitié entre leurs concitoyens, à progresser dans les domaines économique, culturel et social, chacun selon le modèle qui lui convient.

Après des échanges riches, approfondis, et cordiaux, développés lors de réunions plénières et d'ateliers, les principaux résultats de ces rencontres sont les suivants :

- La Chine et la France, malgré, des systèmes administratifs, sociaux, et culturels différents, font face à des problèmes et des défis communs.

C'est à partir d'une vision commune que les coopérations pourront se développer de façon thématique. La coopération décentralisée se définit d'abord comme un échange de consentements, basé sur des liens d'amitié forts, une volonté sans faille de mieux appréhender l'autre, d'échanger des expertises pour un enrichissement mutuel, de créer les conditions d'un développement durable harmonieux, sur la base de projets concrets. Dans ce formidable laboratoire d'idées qu'est la coopération décentralisée, la méthodologie apparaît comme la clé de voûte d'une action emprunte de rigueur et de professionnalisme, qui n'exclut pas l'imagination créatrice de chaque collectivité.

- Le développement durable est au cœur de la coopération décentralisée. Il s'agit d'inventer une relation harmonieuse entre l'économie et l'écologie. Et dans cette démarche, notre objectif commun est d'avancer sur deux pieds : celui de l'innovation technologique, et celui de l'innovation dans les comportements sociaux. Ainsi l'empreinte écologique deviendra faible sur les ressources naturelles.

- La ville de demain se conçoit dès aujourd'hui. Le patrimoine, héritage culturel historique, y est intimement lié à la modernité. La coopération entre villes chinoises et françaises est fondée sur des projets urbains respectant la volonté de la population et répondant à ses besoins. Les stratégies urbaines ainsi développées doivent faire progresser les planifications et les législations, en englobant l'économie, le social et l'environnement.

- Les villes chinoises et françaises poursuivent le même objectif d'organisation de leur mobilité, en cherchant à concilier la croissance économique, la solidarité sociale et la protection de l'environnement. Le développement des alternatives à l'usage de la voiture devient indispensable. La solution au problème du transport urbain passe par la priorité donnée aux transports en commun. Elles pourraient donc travailler conjointement et en priorité, d'une part, sur les problèmes générés par la forte croissance de la demande de déplacement urbain : pollution entraînant des risques sanitaires pour les populations, congestion du trafic causant des pertes de temps, inégalités d'accès aux transports réduisant la mobilité des plus démunis ; et d'autre part, sur les outils de planification et de coordination entre les différents modes de transport et de stationnement, le partenariat public-privé, les transports intelligents, l'adhésion des habitants à cette politique de transport en commun.

Les participants aux Rencontres de Wuhan proposent conjointement:

1) D'organiser alternativement en Chine et en France les « Rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise » afin de faire le bilan des actions réalisées par les collectivités, d'en tirer des conclusions et de suggérer des orientations nouvelles pour améliorer ces échanges.

2) De constituer en Chine et en France un « Comité de coordination de la coopération décentralisée franco-chinoise » qui, en relation avec les autorités nationales, aura pour rôle d'aider les collectivités à :

- identifier les potentiels de coopération (thèmes et partenaires) ;
- s'informer sur les projets en cours entre partenaires français et chinois ;
- trouver un ou des partenaires pour des actions spécifiques de coopération ;
- trouver des synergies avec les autres acteurs de la coopération franco-chinoise ;
- rendre public les résultats des coopérations engagées.

3) De mandater les « Comités de coordination de la coopération décentralisée franco-chinoise » pour préparer les « 2èmes Rencontres de la coopération décentralisée », en France.

Nous espérons que ce dispositif d'échanges augmentera l'intensité de la coopération décentralisée, conformément aux intérêts fondamentaux de nos deux peuples.

Wuhan, le 28/10/2005



M. Jacques VALADE,
Président du comité de
pilotage français



M. CHEN Haosu,
Président du comité de
pilotage chinois

Annexe 3 -

Convention d'objectifs entre le Partenariat pour le développement municipal, l'UNESCO et le Sénat

CONVENTION D'OBJECTIFS

ENTRE

Le Partenariat pour le Développement Municipal

situé au 7^{ème} étage, immeuble Espace Dina, Boulevard St Michel, 01 BP 3445 Cotonou - BENIN

représenté par Monsieur Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire général, dûment habilité par dispositions statutaires,

ci-après dénommé le **PDM**

et

l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

située 7 place de Fontenoy – 75352 Paris 07 SP FRANCE représentée par Monsieur Koïchiro Matsuura, Directeur général, dûment habilité par dispositions statutaires,

Ci-après dénommée l'**UNESCO**

et

le Sénat (République française)

situé 15, rue de Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06 FRANCE représenté par Monsieur Christian Poncelet, Président, dûment habilité par dispositions statutaires,

Ci-après dénommé le **Sénat**

Considérant que les villes africaines détiennent un réservoir culturel considérable, mais encore largement sous-estimé et sous-exploité ; que l'identité et les ressources culturelles des villes africaines, aussi bien matérielles qu'immatérielles, pourraient constituer un puissant levier de développement ; que les collectivités locales africaines se sont vues confier, dans le cadre de la décentralisation, des prérogatives croissantes notamment en matière culturelle ou d'aménagement urbain,

Considérant que le PDM a pour mission de soutenir les collectivités locales africaines dans le cadre de la décentralisation, et en particulier de contribuer à la formation des élus et techniciens municipaux et d'organiser le Sommet *Africités*, qui rassemble l'ensemble des collectivités locales africaines,

Considérant que l'Acte constitutif de l'UNESCO lui assigne pour mission de veiller à la conservation et à la protection du patrimoine culturel (matériel et immatériel) et du patrimoine naturel,

Considérant que l'UNESCO cherche à assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur du patrimoine mondial notamment dans le cadre de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972),

Considérant que l'UNESCO et le Gouvernement français ont convenu le 16 octobre 1997 une convention de coopération sur la protection et la mise en valeur du patrimoine monumental, urbain et naturel,

Considérant que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales de la République, constitue le relais naturel de ces collectivités territoriales, dans leurs différents domaines d'intervention,

Considérant que le Sénat, s'appuyant sur l'action des groupes interparlementaires, développe une politique d'échanges internationaux très active, et a établi des relations privilégiées avec les organisations internationales à travers la participation à des programmes organisés par des organismes multilatéraux (ONU, Programme des Nations Unies pour le Développement {PNUD}, Union européenne {TACIS, PHARE, MEDA, ALA, FED}, Banque interaméricaine de développement {BID}, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement...) ou à des actions entreprises par le ministère des Affaires étrangères,

Considérant que le Sénat a une activité spécifique en matière de coopération décentralisée menée sous l'égide de la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée,

Considérant que la complémentarité du Sénat, de l'UNESCO et du Partenariat pour le Développement Municipal, permet d'envisager un accompagnement des collectivités locales africaines dans l'identification, la gestion et la mise en valeur de leurs ressources culturelles,

Considérant que l'UNESCO et le Sénat ont organisé conjointement, dans le cadre de la Convention France-UNESCO, un colloque intitulé « Le patrimoine mondial : enjeu de la décentralisation », qui s'est tenu le 16 octobre 2002 au Sénat,

Considérant que le Sénat a participé à la session « Villes Africaines et patrimoine », organisée par l'UNESCO à la demande du PDM dans le cadre du Sommet *Africités 3* à Yaoundé, Cameroun, le 4 décembre 2003,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT :

Article 1 : Objet de la convention

Le PDM, l'UNESCO et le Sénat s'engagent, par les voies d'une coopération conjointe et concertée, à apporter un appui institutionnel aux collectivités africaines dans le domaine du développement durable en prenant tout particulièrement en compte les valeurs patrimoniales, qu'il s'agisse du patrimoine culturel ou naturel, dans le respect des priorités géographiques de chacun, et des projets de développement des pays concernés ;

A cette fin, le PDM, l'UNESCO et le Sénat identifient et mobilisent leurs compétences respectives pour conseiller les responsables politiques et techniques de collectivités africaines concernées et mettre en place des actions communes : journées de formation, séminaires, outils pédagogiques ;

Pour atteindre leurs objectifs communs, le PDM, l'UNESCO et le Sénat privilégieront les méthodes de la coopération décentralisée, ainsi que les partenariats ville à ville, en synergie avec les régions et les départements.

Article 2 : Cadre de coopération

2.1. Objet

Il sera constitué entre le PDM, le Sénat et l'UNESCO un groupe de travail chargé d'arrêter les projets communs et d'identifier les modalités de montage, de financement et de suivi.

2.2. Instances décisionnelles

Cette Convention s'inscrit dans le cadre de la Convention France-UNESCO.

2.3. Coordination et suivi

Le groupe de travail se réunira au moins une fois par an, pour prendre les décisions nécessaires en application de l'objet de la présente convention.

Article 3 : Organes compétents

Pour mener à bien cette coopération, le PDM, l'UNESCO et le Sénat, s'efforceront de mobiliser leurs compétences respectives pour mener à bien leurs actions communes sans préjudice des concours, et de l'assistance financière qu'ils pourront obtenir auprès des administrations publiques, collectivités locales, universités, bailleurs de fonds, fondations et entreprises, en France, en Europe et à l'étranger.

Les actions mobiliseront les organes suivants :

Concernant le PDM

Les associations des pouvoirs locaux d'Afrique

Le conseil Communes et Régions d'Afrique (CCRA)

Les programmes « Aménagement du territoire » et « Politiques de décentralisation ».

Concernant l'UNESCO

L'Unité Afrique

Le secteur de la Culture

Le Centre du patrimoine mondial

Les bureaux régionaux africains de l'UNESCO

Les délégations permanentes des pays africains concernés auprès de l'UNESCO.

Concernant le Sénat

la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée, le service des Collectivités territoriales qui en assure le secrétariat, ainsi que le service des Relations Internationales, en concertation avec les groupes interparlementaires concernés.

Article 4 : Communication

4.1. Le PDM, l'UNESCO et le Sénat pourront librement exploiter, en totalité ou sous forme d'extraits, les documents créés, étant entendu toutefois que chaque document réalisé devra : comporter la mention du PDM, de l'UNESCO ou du Sénat y associer leurs emblèmes et leurs images de manière significative.

4.2. Plus généralement chaque partie pourra engager, en prenant soin d'obtenir l'accord préalable de l'autre partie, toute manifestation importante médiatique et/ou d'information en y associant le nom et l'emblème de l'autre partie de manière significative.

Article 5 : Durée

La présente convention entre en vigueur le jour de la signature. Sa durée est d'un an renouvelable par tacite reconduction.

Article 6 : Avenant

Toute modification à la présente Convention devra faire l'objet d'un avenant entre les parties.

Article 7 : Résiliation

Elle peut être résiliée par l'une des parties moyennant un préavis de trois mois.

Article 8 : Modalités d'exécution

Le Secrétaire général du PDM, le Directeur général de l'UNESCO et le Président du Sénat sont chargés chacun pour ce qui le concerne de l'application de la présente convention d'objectifs.

Une convention de moyens sera établie ultérieurement pour déterminer un programme d'actions communes et la contribution de chacune des parties à la mise en œuvre de ce programme.

**Annexe 4 -
Calendrier des rencontres internationales de coopération décentralisée**

Date	Rencontre	Thème	Lieu	Organisateur
2004				
12 octobre	Colloque sur la coopération entre collectivités locales françaises et allemandes : "avenir d'une relation privilégiée"		Paris, Sénat	AMF, GA France-Allemagne
12 novembre	Forum mondial du développement durable		Paris, Sénat	
24-25 novembre	Forum des collectivités territoriales françaises et des nouveaux Etats membres : Quelle Europe locale pour demain ?		Paris	MAE, associations nationales d'élus locaux, Sénat
25-26 novembre	4èmes Assises européennes de la montagne		Rodez	Euromontana
8 décembre	2ème réunion des Présidents d'Assemblées parlementaires des pays membres du dialogue « 5 + 5 »		Paris, Sénat	
2005				
20-21 janvier	2èmes Assises régionales	Développement solidaire	Bordeaux	Région Aquitaine
15-16 mars	Colloque sur la coopération franco-nigérienne	« Nouveaux élus et Coopération décentralisée »	Niamey (Ambassade de France)	
21-22 avril	Colloque	Tourisme et coopération décentralisée	Prague (Ambassade de France)	
26-27 mai	Rencontre franco-allemande	Service d'intérêt général en Europe	La Rochelle	AFCCRE
16-17 juin	6èmes Assises franco-vietnamienne		Hué	
23-24 juin	Ateliers de la coopération décentralisée franco-slovaque	Développement local en milieu rural	Nitra (Slovaquie)	CUF, Amb. France
23-24 juin	Séminaire	Décentralisation et politiques publiques locales	Zagreb (Ambassade de France)	
23-24 juin	Forum du partenariat franco-marocain		Rabat	
29-30 septembre	4èmes Universités d'été de l'Arricod	Communication	Lille	Arricod

6-7 octobre	2 ^{ème} rencontres franco-croate	Politiques de développement local	Riejka	
27-28 octobre	1 ^{ères} Assises de coopération décentralisée franco-chinoise		Wuhan	Ville de Bordeaux
9-10 novembre	Rencontre France-USA		Saint-Etienne	CUF et AMGVF
14-15-16 novembre	Rencontres franco-malienne		Bamako	CUF
20/30 novembre	Rencontres franco-vénézuéliennes de la CD		Bordeaux	CUBordeaux
22-23-24 novembre <i>Reporté en 2006</i>	1 ^{ères} Rencontres franco-brésiliennes		Cergy-Pontoise	AMF/CUF
22-23-24 novembre	Conférence européenne des collectivités locales	La paix au Proche-Orient	Cordoue	CUF
23-24 novembre	Colloque	« Réussir la CD entre gouvernements locaux européens et latino-américains »	Lyon	CUF/Observatoire de la CD locale Union européenne
25-26 novembre	2 ^{èmes} Assises franco-roumaines		Cluj-Napoca	CUF
25-26-27 novembre	Rencontre des collectivités territoriales CGLU		Barcelone	CGLU
26-27-28 novembre	Assises de la coopération franco-cubaine		La Havane	
Début décembre	Forum des autorités locales		Bamako(Ambassade de France)	
19-20 décembre	2 ^{èmes} Assises franco-mauritanienne		Nouakchott	CUF et AMM (assoc maires de Mauritanie)

2006

24/25 janvier	2 ^{èmes} rencontres franco-allemandes des villes		Berlin	
27/28 janvier	Forum civil franco-marocain		Skhiban Shirat	
9-10 mars	2 ^{èmes} rencontres des professionnels de l'international des CT des Etats de l'UE		Bruxelles	
16-22 mars	4 ^{ème} Forum mondial de l'eau		Mexico	
24-27 mars	2 ^{ème} Forum international du tourisme solidaire	Coopération décentralisée et tourisme responsable	Chiapas (Mexique)	
20-21 avril	Colloque de CD franco-tchèque	Rôle des SP dans le développement local	Prague	Ambassade de France, CUF et Union des villes de la Rép. Tchèque (SMOCR)

11/12 mai	Assises se la coopération décentralisée à Madagascar		Tananarive (Madagascar)	
22-24 mai	1ères rencontres de la CD franco-brésiliennes		Marseille	Région PACAet CUF
8/9 juin	1ères rencontres franco-espagnoles des petites villes		Jaca (Aragon)	Fédération espagnole des municipalités et des provinces et APVF
23-24 juin	7èmes rencontres de la CD franco-slovaque	Développement durable	Presov	
14-16 septembre	4 ^{ème} sommet des maires du monde		Istanbul (Turquie)	
14-15 septembre	Assises de la coopération franco-germano-polonaise		Cracovie	CUF, Ambassade de France et AFCCRE
18-24 septembre	Africités 4		Nairobi (Kenya)	CUF, PDM
29 nov/1 ^{er} déc	Rencontres de la coopération décentralisée franco-nigérienne		Niamey	CUF