

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

Coopération décentralisée

Une politique soumise aux jeux politiques

Philippe **ORLIANGE** et Anne Elisabeth **AKRASE**



Philippe Orliange : Directeur de l'Agence AFD de Brasilia, ancien Directeur exécutif de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication à l'AFD

Anne-Elisabeth Akras : étudiante à l'IEP de Paris

Si « la mondialisation redessine la carte des lieux »¹, elle redéfinit également une carte des liens entre les lieux où « toutes les échelles comptent et sont reliées entre elles »², pour le dire trivialement. Ainsi, alors qu'en 1972, l'agronome René Dumont ne proposait aux Etats réunis lors du premier sommet de la Terre qu'un chemin univoque pour déjouer la « tragédie des biens communs »³: « penser global, agir local », n'est-ce pas quarante ans plus tard à une distribution des rôles bien plus complexe entre le « local » et le « global » que faisait référence le président François Hollande en disant aux 700 maires du monde réunis à l'Hôtel de Ville de Paris pour le Sommet des élus locaux pour le climat en marge de la vingt-et-unième conférence de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), «Vous avez voulu être partie prenante de la négociation, vous êtes là pour montrer qu'il y a des solutions»⁴ ? Certes, on aurait tort de voir un phénomène nouveau dans le fait que les collectivités territoriales⁵ recherchent à l'international des solutions efficaces pour l'administration de leurs territoires confrontés à des défis communs – telle était déjà l'ambition des villes réunies dans l'Union internationale des Villes fondée lors de l'Exposition universelle de Gand en 1913⁶. Mais le discours du président français nous dit autre

¹ Lévy Jacques, « La mondialisation : un événement géographique », *L'Information géographique*, 2/2007 (Vol. 71), p. 6-31.

² Nous empruntons cette formulation à Le Roy Alice et Lipinski Marc, *La France en danger*. Plon. (2015).

³ Dans le modèle de « la tragédie des biens communs », les hommes se trouvant en situation de compétition pour l'accès à une ressource limitée tendent à privilégier leur intérêt individuel et surexploiter la ressource, au lieu de coopérer pour la protéger. Se référer à Ostrom Elinor, "Tragedy of the Commons". *The new Palgrave dictionary of economics*, 2008, p. 3573-3576. En 1968, quatre ans avant le premier sommet de la Terre, le biologiste Garrett Hardin publie l'article "The Tragedy of the Commons". *Journal of Natural Resources Policy Research*, 1(3), 2009, 243-253.

⁴ Van Eeckhout, L. (2015) 700 maires du monde réunis à Paris pour exercer « une pression positive, *LeMonde.fr*, [en ligne] 4 décembre 2015. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/12/04/cop21-un-millier-de-maires-et-d-elus-locaux-venus-du-monde-entier-et-reunis-a-paris_4824018_3244.html [Consulté le 7 février 2017]

⁵ Tout au long de cet article, nous entendons par « collectivité territoriale » la définition qu'en donne l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), *id est* une « structure administrative française, distincte de l'administration de l'Etat, qui doit prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis ». Cette appellation englobe les communes, régions et départements français.

⁶ Saunier Pierre-Yves et Payre Renaud. Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940). *Amministrare*, 1998, XXX (1-2), pp.217-239.

chose : sous l'effet conjugué des processus de mondialisation, globalisation et planétarisation⁷, la puissance publique « locale » ne serait plus seulement force de transformation sur son territoire, elle se voudrait également – et serait reconnue - force de proposition vers le « global ». On peut retracer la généalogie idéologique de cette redéfinition de la dialectique « local » / « global » à la période 1980-1990 durant laquelle s'amorce l'aggiornamento du concept de développement, qui évolue vers la notion de développement durable introduite en 1987 dans le rapport Brundtland commandé par les Nations Unies⁸. Sur le plan international, cette nouvelle vision du développement qui veut prendre en compte l'économique, le social et l'environnemental stimulera notamment à partir des années 2000 une forme d'« action hypercollective »⁹, à la fois prolifération, fragmentation et réticulation des acteurs dans le champ de la coopération au développement. Sur le plan interne, un mouvement de décentralisation engagé dans plusieurs Etats, y compris des pays en développement, permet aux collectivités locales de participer à cette dynamique d'« action hypercollective », alors que le primat étatique a longtemps constitué la matrice de la pratique et de l'analyse des relations internationales.

En France où l'après-Seconde guerre mondiale avait vu l'essor des jumelages entre villes sur une base symbolique (paix et amitié entre ex-belligérants) ou humanitaire (jumelages-coopérations initiés dans les années 1970 avec des villes « du Sud »), la coopération à l'international des collectivités territoriales prend alors un tournant plus stratégique et politique lorsqu'en 1992 l'Etat institutionnalise la coopération décentralisée, coopération conventionnée entre autorités locales, comme outil complémentaire à sa politique d'aide au développement.

A compter du milieu des années 1990, l'opérateur pivot de l'aide au développement française, l'Agence française de développement (AFD), contribue à légitimer la coopération décentralisée en cherchant à associer aux projets qu'elle mène dans ses géographies d'intervention des collectivités territoriales françaises. Le positionnement stratégique de l'AFD vis-à-vis des villes, héritage de son rôle de financeur historique des municipalités d'Outre-mer dès les années 1940, s'inscrit dans une vision qui considère la ville (et *in extenso*, la collectivité territoriale) non pas comme un agrégat, mais comme un acteur urbain qu'il faut soutenir, en ce qu'il a un positionnement central dans les processus développementaux (conduite du changement). Dans les années 2000, l'AFD deviendra d'ailleurs une des premières agences de développement au monde à accorder des financements directs aux villes dans ses géographies d'intervention¹⁰.

A cette même période, l'accélération de la mondialisation et la diversification des trajectoires économiques des pays réputés en développement entraîne une diversification de la coopération décentralisée à la fois dans ses géographies (ouverture vers les pays émergents) et ses thématiques d'intervention (développement économique), suscitant des interrogations sur la possibilité d'un remplacement de l'approche traditionnelle de la coopération décentralisée fondée sur la solidarité – non épargnée par des critiques d'un ordre similaire à celles faites à l'aide au développement¹¹ (asymétrie des partenariats, manque d'efficacité) – par de nouvelles formes de

⁷ La lecture du phénomène d'unification du monde au XXème et XXIème siècles proposée par la géographe Cynthia Ghorra-Gobin dans le *Dictionnaire critique de la mondialisation* qu'elle a dirigé (2012), distingue en réalité trois phénomènes qui s'imbriquent : la mondialisation, phénomène de « compression de l'espace-temps et (d') possible interconnexion des lieux, à toutes échelles », la planétarisation, « prise de conscience de la finitude des écosystèmes naturels anthropisés et mise en évidence de crises à l'échelle de la planète Terre, avec en particulier le changement climatique (...) dont les conséquences ne peuvent s'appréhender que dans la dialectique global/local, planète/territoires », et la globalisation, « métamorphose d'un capitalisme émancipé du cadre national et désormais globalisé et financiarisé grâce aux technologies d'information et de communication et à une sérieuse déréglementation financière (relevant de l'idéologie néolibérale), facilitant ainsi des dynamiques transnationales » (*op. cit.*, pp. 7-8).

⁸ La notion de développement durable est définie en 1987 dans le rapport Brundtland (du nom de la Première ministre norvégienne Gro Harlem Brundtland, présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement chargée par les Nations Unies de la rédaction d'« un programme global de changement »).

⁹ Severino Jean-Michel, Ray Olivier, « La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, 2/2012 (Vol. 20), p. 83-142

¹⁰ Premier prêt sous-souverain de l'AFD octroyé à la ville de Dakar (Sénégal) en 2009.

¹¹ En 2006, l'économiste William Easterly fait paraître *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, un ouvrage très critique de l'aide au développement. Pour une critique de la coopération décentralisée datant de la même époque, voir

coopération où s'affirme la dimension économique et apparaissent des notions telles que le retour sur investissement ou la réciprocité. En 2014, le législateur français tirera les conséquences de cette évolution en englobant la coopération décentralisée dans la notion plus large d'« action extérieure des collectivités territoriales» (AECT), qui regroupe également l'aide humanitaire d'urgence et les actions de rayonnement international (économique et culturel).

Dès lors, entre solidarité et développement économique, où se situe l'AECT ? Faut-il encore voir une spécificité propre dans l'AECT, alors que la politique de coopération au développement française a récemment fait de la mobilisation des ressources locales une priorité de son agenda de financement du développement ? D'autant que dans le même temps la réécriture de l'agenda international estompe la différence entre pays développés et pays en développement, en développement « domestique » et développement international. En 2015, la communauté internationale s'est dotée pour la première fois d'un agenda de développement universel, l'Agenda 2030 avec ses 17 objectifs de développement durable (ODD), qui proclame en creux la caducité du clivage pays en développement/pays développés, ou clivage « Nord » / « Sud » qui a depuis longtemps animé les débats sur l'aide au développement, et son remplacement par une logique selon laquelle « nous sommes tous des pays en développement durable »¹².

Plus que ne le faisaient les Objectifs du Millénaire pour le Développement, l'Agenda 2030 appelle à considérer les savoir-faire comme une construction collective et permanente, et constitue une incitation au changement. Nous avançons que l'AECT trouve naturellement sa place dans le projet d'une coopération au développement, partenariat multi-acteurs heuristique pour l'enrichissement des politiques locales et global au service d'un développement humain durable. A l'heure où près de 4770 collectivités territoriales françaises sont engagées dans des actions de coopération avec des collectivités étrangères, il nous paraît pertinent de tenter une analyse du sens de l'AECT dans le contexte de l'agenda universel de développement durable¹³, qui reconnaît le rôle crucial des autorités locales dans la mise en œuvre de politiques pour le développement durable. Nous nous attacherons à montrer que l'AECT peut en vertu de son échelle être une des réponses aux défis du développement durable, et contribuer à reconfigurer par le bas les pratiques de coopération au développement et les visions du développement. Nous affirmons qu'à la fois les intérêts et les idées des acteurs, y compris les idées qu'ils se font d'eux-mêmes, des autres acteurs, et de leurs rapports avec les autres acteurs (perceptions) sont pertinents pour analyser et agir sur les ressorts de la coopération à l'échelon local. Notre démonstration s'appuie sur l'expérience de l'AFD dans le rôle de financeur de la coopération décentralisée, puis de l'AECT, et met en lumière le caractère non univoque du rôle de financeur et du partenariat. Cet article n'a pas d'ambition normative. Cependant, nous croyons utile, pour répondre à notre question sur les possibilités offertes par l'AECT d'identifier à partir de cette expérience quatre facteurs qui peuvent permettre à l'AECT de répondre aux aspirations à la réciprocité et au développement qui s'expriment à son sujet : (i) La vision et l'engagement politiques ; (ii) L'approche multi-acteurs ; (iii) Les capacités ; (iv) La culturalité.

Ces thèmes sont discutés dans les trois parties qui composent cet article :

- Une première partie s'attache à montrer que l'AECT peut réinterroger les rapports Nord/Sud traditionnellement caractérisés par l'asymétrie et être un vecteur de rapports partenariaux plus égaux, qui reposent sur l'échange et dans lesquels peut s'insérer une approche multi-acteurs ;
- Une deuxième partie tente d'analyser la manière dont l'AECT peut être un vecteur de rayonnement français au service du développement durable ;

par exemple Marie Alain, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Déclivages bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Karthala Editions, 2005.

¹² Propos de Rémy Rioux, Directeur général de l'AFD à l'occasion des 75 ans de l'AFD le 5 décembre 2016.

¹³ Chiffres du ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

- Une troisième partie essaie de montrer en quoi l’AECT peut contribuer à reconfigurer par le bas les pratiques de coopération au développement et les visions du développement.

UN ESPACE DE CO-OPERATION

Un *partner* (partenaire), c’est une « relation, (une) personne qui a quelque chose en *partage* avec une ou plusieurs personnes » (Diderot, *Lettres à Sophie Volland*, tome 2, page 159) (c’est nous qui soulignons)

La relation que les collectivités nouent entre elles pour confronter et enrichir leurs politiques publiques locales est à nos yeux un levier fondamental pour la réalisation des ODD. Les collectivités territoriales au

« Nord » comme au « Sud » aspirent de plus en plus à des rapports partenariaux équilibrés, « gagnant-gagnant », où chaque partie donne et reçoit de manière symétrique. Avant de proposer une analyse de la manière dont l’AECT peut réinterroger les rapports de coopération Nord/Sud et fonder des rapports partenariaux égalitaires, il apparaît opportun de cerner les vocables de « partenaire », « partenariat » et « coopération », en particulier appliqués au domaine de la coopération décentralisée. Si la date d’apparition du mot « partenariat » dans le *Petit Larousse Illustré est relativement récente – 1987* -, le mot « partenaire » apparaît dans des écrits rédigés en français dès le XVIIIème siècle sous la forme anglaise *partner*¹⁴, qui vient de l’anglo-normand *parcener* et du latin *partitio*. Au XVIIIème siècle, *parcener* signifie propriétaires indivis, renvoyant ainsi à l’idée de partage. Le latin *partitio* signifie quant à lui division, séparation. Nous affirmons, avec la chercheuse en sciences de l’éducation Corinne Mérini et l’épidémiologiste Christine de Peretti¹⁵ que cette étymologie montre bien que « s’il y a association dans le partenariat, ce n’est pas seulement sur la base de communautés », c’est aussi (Mérini et de Peretti écrivent « surtout ») à partir des différences existantes. Dès lors, nous nous proposons de définir la co-opération - du latin *co-operare*, « travailler, œuvrer ensemble » comme la construction par les partenaires d’une communauté d’enjeux, c’est-à-dire la construction de l’échange au service d’objectifs communs, sur la base de leur altérité, ce qui suppose d’adopter une attitude d’ouverture à l’autre et au soi tel que l’autre le voit. En effet, si le partenariat conventionné entre collectivités territoriales est une relation institutionnelle où les procédures comptent, c’est aussi une relation humaine où les attitudes et les idées peuvent être vecteur – ou non – d’échange. Selon Mérini et de Peretti, cela explique que « la relation partenariale soit paradoxale, interactive et évolutive ». ¹⁶ Interactive car notre définition de la co-opération sous-tend une mise en commun des pratiques entre collectivités territoriales qui forment le partenariat conventionné qu’est la coopération dans sa définition juridique. Mais aussi paradoxale car « il n’y a pas de coopération décentralisée s’il n’y a pas deux partenaires décentralisés »¹⁷. Les collectivités territoriales sont très diverses, et la similitude *de jure* des organisations administratives ne fonde pas *de facto* une symétrie des ressources, des capacités et des pratiques. Prendre au sérieux la question de la recherche de rapports partenariaux équilibrés entre collectivités territoriales du « Nord » et du « Sud » nécessite d’intégrer à la démarche partenariale la question de l’altérité. En considérant les collectivités territoriales comme des communautés de pratiques et des acteurs politiques, on peut résumer l’enjeu de la coopération dans les termes suivants : « nous décidons de mettre au travail nos différences¹⁸ parce que nous avons des problématiques comparables, des objectifs communs et une vision de long terme ». La coopération entre collectivités territoriales est par nature

¹⁴ Il apparaît la même année (1767) sous la plume de Diderot (cf. supra) et de Mme du Deffand, pour laquelle un *partner* est une « personne avec laquelle on danse » (Mme Du Deffand, *Lettre à Horace Walpole*, 23 janvier, ds BONN., p.103).

¹⁵ Merini Corinne, de Peretti C., « Partenariat externe et prévention en matière de substances psychoactives : dans quelle position l’école met-elle ses partenaires ? », *Santé Publique*, 2/2002 (Vol. 14), p. 147-164.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *La gazette des communes*, n°1429, 17 novembre 1997, Entretien avec Charles Josselin.

¹⁸ Nous devons la formulation « mettre au travail les différences » à Philippe De Leener, *ibid.*

volontaire. Problématiques comparables, objectifs communs et vision de long terme sont autant de facteurs de co-opération que nous allons maintenant tenter de développer.

Comme l'explique le docteur en psychologie Philippe De Leener¹⁹, la relation partenariale se noue autour d'objectifs communs, partagés, parce que chaque partenaire s'attend à recevoir quelque chose des autres partenaires (une chose matérielle ou immatérielle) à laquelle il n'aurait jamais pu prétendre sans partenariat, et a le sentiment d'avoir quelque chose à donner aux autres partenaires, matériellement ou immatériellement. Pour l'économiste Jean-Jacques Gabas²⁰, les acteurs de la planète n'ayant « pas un penchant naturel pour la coopération », ils « ne coopèrent que si ce jeu de la coopération est à somme positive. » : il doit donc y avoir un intérêt partagé à la coopération, à l'échange, par rapport à la situation antérieure de non coopération. « Pour espérer faire de la coopération un espace de co-opération, l'échange doit donc se construire sur cette altérité et la reconnaître notamment en déchiffrant « les intérêts du point de vue de chaque partie prenante »²¹. L'espace pour une co-opération dépend donc fortement de la capacité des parties à cerner, définir et exprimer leur intérêt et attentes, et à identifier des terrains de coopération sur la base de problèmes comparables. La Région Nord-Pas-de-Calais (actuels Hauts-de-France) et l'état brésilien du Minas Gérais ont ainsi construit un partenariat qui s'appuie sur leur identité commune de territoires miniers, ce qui permet le dialogue de politiques publiques autour d'enjeux communs de reconversion et de dépollution, notamment. Des partenariats autour de problématiques globales comme le changement climatique ou la pollution peuvent permettre un renversement de la relation d'aide Nord/Sud traditionnelle. C'est ce que nous montre l'exemple de la coopération entre la Ville de Paris et Bangkok en Thaïlande, qui est née de l'intérêt partagé des deux villes à travailler ensemble à la politique climatique de Bangkok et a permis à la Ville de Paris d'apprendre à appréhender le réchauffement de son propre territoire (sujet des îlots de chaleur).

Mais la possibilité de la co-opération dépend également du rapport au changement, de l'engagement politique des partenaires et d'une continuité dans l'action. En effet, la co-opération prend tout son sens lorsqu'elle s'appuie sur des acteurs et des stratégies qui ont la volonté politique de changer les choses, qu'elles soient déjà existantes ou au stade de la formulation. Des rapports partenariaux équilibrés nécessitent un fort engagement politique partagé, *id est* une vision commune du rôle de la puissance publique locale pour le développement territorial, et une perception de la coopération comme un vecteur d'échanges réciproques et de changement. Cet engagement politique, lorsqu'il s'inscrit dans une vision de long terme avec une continuité de l'action publique, est une donnée importante pour que la coopération conduise réellement à un enrichissement mutuel des politiques publiques. En ce sens, « la réflexivité est une condition pour fonder un partenariat heuristique qui agit sur ceux qu'il mobilise » (De Leener, 2013), et donne lieu à des apprentissages dans les deux sens. Cette capacité réflexive donne à sortir de la logique verticale qui peut survenir dans la relation d'aide ou d'appui institutionnel, pour entrer dans une logique horizontale qui met en débat les pratiques des parties prenantes en posant les termes de la discussion autrement que sous le prisme des besoins et des lacunes. Les projets de coopération décentralisée ont souvent une dimension de renforcement des capacités où l'exercice de cette réflexivité conditionne la co-opération au même titre que l'expertise technique.

Les villes, en particulier les grandes villes, sont des communautés de pratiques qui recherchent à l'international les meilleures solutions à leurs problématiques. L'Agence française de développement, qui est à la fois une institution financière et un établissement public concourant à la mise en œuvre de la politique de coopération au développement de la France, a de longue date fait du soutien aux villes et aux collectivités locales en général un axe fort de sa stratégie politique. Elle est d'ailleurs devenue en 2009 une des premières agences de développement au

¹⁹ De Leener Philippe, *ibid.*

²⁰ Gabas Jean-Jacques, *Nord-Sud : l'impossible coopération ?* Les Presses de Sciences Po. Collection la bibliothèque du citoyen 2002, p 113.

²¹ De Leener, *ibid.*

monde à prêter directement aux villes sans garantie d'un Etat, et a été reconnue en 2016 financeur de l'AECT. En tant que financeur, quel est le rôle de l'AFD dans cette circulation des politiques publiques locales ? N'y-a-t-il pas un hiatus entre l'ambition de soutien aux initiatives locales et les orientations stratégiques plus larges de la politique de coopération française ? Et une contradiction entre la dimension solidaire et la dimension économique de l'AECT ?

CONCILIER SOLIDARITE ET INTERETS STRATEGIQUES

Il nous paraît utile à ce stade de revenir brièvement sur l'historique de l'AFD avec la coopération décentralisée, puis l'AECT, afin de voir davantage quelles ont été les tenants et les aboutissants de l'intervention d'une agence bilatérale comme l'AFD au niveau local.

L'histoire de l'AFD avec les collectivités territoriales commence à sa création pendant la Seconde guerre mondiale comme banque centrale et Trésor public de la France libre, où elle est mandatée pour financer le développement économique des municipalités dans les géographies de sa compétence qui incluent tant l'Outre-mer que des zones en Afrique. La mémoire institutionnelle de l'AFD associe donc financement du développement et appui aux politiques publiques locales dans les zones d'intervention. Elle s'inscrit dans une logique de partenariat de la complémentarité entre expertise technique et financière visant à construire une offre structurée en réponse aux demandes des collectivités du « Sud » plutôt que dans une logique de guichet. C'est ainsi qu'à partir du milieu des années 1990, capitalisant sur son expérience de financeur des collectivités d'Outre-mer, l'AFD a développé des partenariats avec les collectivités territoriales françaises en cherchant à les associer à ses projets dans ses géographies d'intervention sur la base de leurs domaines de compétences. Au cours des années 2000, l'appui de l'AFD à la coopération décentralisée est progressivement montée en puissance, avec en point d'orgue la création en 2014 d'un dispositif de financement direct des projets identifiés et mis en œuvre dans les pays en développement par les collectivités françaises. On peut résumer la stratégie de l'AFD en matière de soutien à l'AECT dans les termes suivants : elle « vise à répondre aux besoins et demandes de ses interlocuteurs du Sud, valoriser l'expertise technique à forte dimension politique des collectivités françaises et de leurs opérateurs, en complémentarité avec les projets financés par l'AFD, mais aussi partager avec les collectivités une réflexion stratégique en valorisant leur ouverture à l'international et leur adhésion aux efforts d'aide publique au développement.²² ».

Comment cette stratégie politique se décline-t-elle sur le terrain dans le respect des demandes des partenaires ? Il faut d'abord préciser que les partenariats développés entre l'AFD et les collectivités ne sont pas univoques, et partant, le rôle de l'AFD en tant que financeur ne l'est pas non plus. Ils peuvent inclure une composante financière ; dans ce cas l'AFD peut en complément de son action en prêt ou en subvention auprès d'une collectivité étrangère, financer l'assistance à maîtrise d'ouvrage apportée par une collectivité territoriale française partenaire de cette collectivité étrangère, pour la mise en œuvre d'un projet. Plus simplement, l'AFD peut s'appuyer sur un échange d'expérience ou un appui institutionnel préexistant entre deux collectivités ; dans ce cas, l'AFD ne finance pas l'intervention de la collectivité française mais bénéficie indirectement de son action auprès de la collectivité étrangère (renforcement de capacités, formation, etc.).

En raison de la nature très diverse des partenariats, le rôle du financeur n'est pas seulement celui d'un bailleur de fonds. Ni *deus ex machina*, ni acteur *ex nihilo*, le financeur s'inscrit dans un terreau, parmi des acteurs. Dans la plupart des cas, l'initiative d'un partenariat revient à la collectivité française, qui identifie un projet et peut souhaiter un accompagnement financier auprès de l'AFD. Dans d'autres cas, les projets sont identifiés par l'AFD, qui sollicite ensuite le concours de collectivités pour l'accompagner dans la mise en œuvre des projets, sur la base de leurs domaines de compétences et de leurs partenariats déjà existants dans la zone géographique d'intervention.

²² Extrait de la note de cadrage stratégique de l'AFD sur l'AECT, 2017.

Enfin, dans d'autres cas, la préparation des projets se fait conjointement dès le départ entre l'AFD et les collectivités françaises, qui coordonnent leurs interventions – ce cas de figure peut notamment se rencontrer lorsque l'AFD et la collectivité locale interviennent toutes deux dans la même zone. Nous nous proposons à présent de voir davantage comment l'AFD peut intervenir dans la construction des partenariats, en s'appuyant sur le cas de la coopération entre la ville de Medellin en Colombie, l'AFD et l'Atelier d'urbanisme de Paris (APUR). Nous nous attacherons également à montrer qu'il est possible de concilier solidarité internationale et intérêts stratégiques des parties françaises.

Ainsi, le rôle de l'AFD dans ce partenariat peut s'apparenter à celui d'un facilitateur : financeur des projets transformationnels d'une collectivité du Sud, organisateur de la mise en relation des experts locaux du « Sud » et du « Nord », appui de la projection internationale de l'expertise française. Après des décennies 1980 et 1990 marquées par la violence et l'emprise territoriale des cartels de la drogue, la ville de Medellin s'est engagée au début des années 2000 dans un processus de transformation urbaine et sociale, sous l'égide d'une équipe municipale volontariste et convaincue du lien entre les fortes inégalités sociales et la violence existant à Medellin. Cette politique d'urbanisme social vise notamment à rapprocher ville formelle et ville informelle, qui est enclavée en raison de la topographie du site de Medellin, où l'emprise des quartiers les plus pauvres est située sur les hauteurs de la ville. Le maire élu en 2003, universitaire, peut s'appuyer pour conceptualiser son modèle sur une entreprise publique bien dotée en expertise urbaine (l'Entreprise de Développement Urbain de Medellin) et sur le laboratoire d'urbanisme de l'université de la ville. Le Plan d'Urbanisme Intégral (PUI) qui en résulte se traduit par des interventions physiques, culturelles et sociales, avec la création d'une ligne de métro-câble construite par une entreprise française pour relier ville formelle et ville informelle, d'équipements publics structurants (bibliothèque, etc.) et d'espaces publics pour créer des centralités et renforcer l'inclusion sociale dans les quartiers précaires. Surtout, elle s'appuie sur une stratégie endogène de renforcement des capacités financières de la ville, qui repose notamment sur une gestion rigoureuse de l'entreprise chargée des services publics municipaux, lui permettant d'augmenter son assiette fiscale et de renouveler le pacte social avec les habitants autour des valeurs de responsabilité et de solidarité²³. Lorsqu'en 2009, l'AFD démarre son activité en Colombie, elle le fait d'abord en finançant la politique colombienne de décentralisation, puis début 2010, en entrant en relation avec la Mairie de Medellín sur la base de son projet de rénovation urbaine, que la municipalité souhaite poursuivre à l'est de la ville. L'intérêt à la coopération s'avère mutuel : pour l'AFD, il s'agit de mettre sa capacité de financement direct d'un acteur local au service de la valorisation aux niveaux français et international des résultats de développement urbain obtenus par la municipalité de Medellin ; pour la ville de Medellin, s'ouvrir à la coopération internationale signifie se doter de nouveaux moyens dans sa stratégie de revalorisation territoriale. La ville de Medellin se montre particulièrement intéressée par l'établissement de relations avec la France dont elle connaît l'expertise technique en matière de développement urbain, et notamment avec l'APUR pour l'élaboration de son schéma directeur d'urbanisme durable. Après une collaboration étroite avec la direction financière de la ville pour établir la capacité de financement de Medellin, l'AFD octroie en 2010 un prêt direct à la ville de Medellin pour un montant de 250 millions de dollars pour le financement de deux lignes de métro-câble et d'une ligne de tramway – ceci constitue le deuxième prêt non-souverain accordé par l'AFD. Ce partenariat entre l'AFD et Medellin se prolonge par le financement par l'AFD d'un programme de coopération technique entre les équipes d'urbanisme de la ville de Medellin, l'APUR et l'équipe universitaire chargée de développer le schéma directeur d'urbanisme durable. Il faut préciser que dans ce cheminement le rôle du facteur humain a été important, tant du côté de l'AFD, que du côté de Medellin et de l'APUR. Entre ces différents acteurs se sont nouées ou existaient déjà de solides relations de confiance. A l'AFD, la volonté d'orienter l'activité de l'Agence vers l'appui aux collectivités locales, sur la base de leurs expériences au contact des collectivités d'Outre-mer, dans un pays –la

²³ Bateman Milford, Duran Ortiz Juan Pablo, Maclean Kate, "A post-Washington consensus approach to local economic development in Latin America? An example from Medellin, Colombia", Overseas Development Institute Background notes, avril 2011.

Colombie- où la politique de décentralisation lancée en 1991 le permettait, doit beaucoup au directeur du département Amérique latine de l'époque.

La discussion qui a présidé à la conclusion du partenariat a fait également apparaître l'intérêt de la ville de Medellin pour le relais de communication que peut lui apporter l'AFD sur ses projets urbains, et l'AFD, convaincue par la qualité urbaine de la transformation engagée par Medellin a décidé d'appuyer des initiatives qui permettent de mieux faire connaître l'expérience de Medellin. Ça sera l'exposition cofinancée par l'AFD et la ville de Medellin en septembre 2011 sur les projets urbains de Medellin au pavillon de l'Arsenal, géré par l'APUR. La communication sur les projets réalisés dans le cadre de l'AECT est une donnée trop souvent négligée. Pourtant, il est essentiel d'informer sur l'AECT les citoyens, qui sont aussi les « actionnaires » de la politique de coopération décentralisée en tant que contribuables²⁴. En effet, l'AECT peut participer d'une humanisation de la mondialisation, en ancrant l'amitié entre les peuples à l'échelle locale. En remettant les territoires et leurs spécificités au cœur de l'action publique. En ce sens, l'AECT porte une dynamique susceptible de contribuer à changer les représentations sur les territoires, en appuyant des dynamiques de re-présentation de l'espace physique qui ouvrent les possibles de la reconfiguration des représentations sociales. Jodelet (1994) montre que les représentations sociales en ce qu'elles sont « reconstruction de l'objet, expressive du sujet entraînent un décalage avec son référent », décalage qui produit « trois types d'effet au niveau des contenus représentatifs : des distorsions, des suppléments et des défalcons ». Ce décalage peut toutefois se modifier dans le temps en ce qu'il est « décalage entre les informations nécessaires pour permettre la connaissance d'un objet et les informations dont nous disposons réellement » (Pianelli et al, 2010). Nous n'avons pas mené pour ce travail une enquête sur l'évolution des représentations sociales sur la ville de Medellin à Paris, et inversement, à la suite de la publicisation des actions menées par les deux collectivités, mais il serait intéressant d'étudier les recompositions des représentations sociales sur l'autre et l'ailleurs se modifient sous l'effet de la dispersion d'informations concernant l'objet des représentations. Cette question de la revalorisation territoriale par la communication est importante tant du point de vue de l'attractivité des territoires, que parce que « la condition urbaine est-elle-même une condition de la capacité démocratique entendue sur le double plan individuel (équité) et collectif (la responsabilisation) »²⁵.

Plus sûrement, le cas de Medellin nous montre que l'AECT peut être un vecteur de valorisation de l'expertise – en l'occurrence dans le cas présent – française. Nous avançons que le concept de développement durable offre des ressources pour penser la conciliation entre solidarité et intérêts stratégiques tels que le développement économique, en raison du lien qu'il établit entre éthique de la solidarité et éthique de la responsabilité. L'éthique de la solidarité conduit à la « responsabilité-pour-autrui » écrit la sociologue Viviane Châtel (2004). Par « autrui », il faut entendre l'humanité au sens large, qui inclut l'autre qui vit *là-bas* (on retrouve là l'idée de solidarité internationale), mais aussi l'autre qui vivra probablement demain, rejoignant là le principe de la responsabilité qui a une valeur temporelle. « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre »²⁶ nous dit le principe de responsabilité, dans lequel se niche le souci des générations futures, qui est au fondement du concept de développement durable.

Le développement durable avec ses trois piliers (économique, social, environnemental) est donc une injonction à une solidarité pensée non sur le mode vertical de la charité, mais sur le mode horizontal de la co-construction de la capacité des sociétés à transmettre aux générations futures un héritage naturel. La solidarité horizontale entre collectivités territoriales peut s'exercer avec pour

²⁴ Severino Jean-Michel, Ray Olivier, « La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, 2/2012 (Vol. 20), p. 83-142.

²⁵ Mongin Olivier, « De la lutte des classes à la lutte des lieux. Le « projet local » d'Alberto Magnaghi et la renovatio urbanis de Bernardo Secchi, in *Esprit*, N° 318, Octobre 2005

²⁶ Jonas Hans et Yves Vaillancourt. *Le principe responsabilité*. Éditions CEC, 2007.

fil conducteur un intérêt local bien compris et défini en amont qui se fonde sur l'intérêt universel à la protection de la planète, et la mobilisation à dessin du capital humain et économique.

RECONFIGURER PAR LE BAS LES PRATIQUES DE DEVELOPPEMENT

En mettant en débat les pratiques et les cultures différentes, l'AECT est une opportunité de consacrer l'importance de la culturalité du développement durable. Ancrée dans les territoires, elle peut participer d'une dynamique de reterritorialisation, *id est* de mise en valeur des spécificités des territoires en puisant dans la richesse de la diversité des traditions et des pratiques, des ingéniosités et habiletés locales pour résoudre des problématiques actuelles. Solidarité internationale et rayonnement ne s'opposent pas. Par son histoire, la France considère qu'elle a de « belles histoires » à apporter au moulin de la mondialisation, à l'instar de l'importance pour le développement durable de la culture, dont la place dans les ODD a pu décevoir certains acteurs. Or, « c'est en se ressourçant dans son passé qu'un groupe humain trouve l'énergie pour affronter son présent et préparer son futur. La recherche d'un avenir meilleur doit être complémentaire et non plus antagoniste avec les ressourcements dans le passé » (Morin, 2000). « Le développement est essentiellement effort d'une collectivité humaine, dotée d'une identité culturelle, de déployer et de préserver son être sans verser dans un culturalisme naïf. Il ne repose pas sur un mimétisme qui « paralyse, gèle toute possibilité d'un développement propre, réellement inscrit dans un contexte culturel spécifique, ayant ses racines dans un territoire localisé » (G. Thill et F. Warrant, 1998 ; Mundaya Baheta, 2005). La cité, en tant que *polis* au sens grec, collectivité humaine et politique, est le cadre idéal pour remettre en selle l'exigence de « culturalité » du développement (Mundaya Baheta, 2005), qui renvoie à l'ensemble des solutions hérités par une communauté humaine pour relever le défi de son environnement.

En ce sens, en participant de l'échange d'expériences sur des enjeux de protection de la culture et du patrimoine bâti et immatériel (nombreuses collectivités françaises investissent le champ de la culture, de la langue, ou parce que classées citées « de caractère » ou « historiques » elles défendent un modèle de préservation), l'AECT n'est pas seulement pragmatique, elle est aussi politique, en affirmant à la fois la responsabilité du politique dans cette entreprise, et l'importance de la culturalité du développement, qui n'est pas une doctrine figée dans le marbre mais un corpus de pratiques dont certaines peuvent être à redécouvrir. On peut par exemple penser aux pratiques de gestion en commun des ressources naturelles, ou encore aux modes innovants de participation citoyenne. Cet aspect de réflexion stratégique, presque exploratoire, dans l'AECT est précieux à l'heure où le rôle des politiques publiques est également de contribuer à résoudre l'équation croissance/protection de la planète. Il ne peut trouver à s'exprimer que grâce à un engagement fort des Etats pour investir dans le capital humain (éducation, culture, santé, etc.) et naturel de leurs territoires, et ainsi, donner de la force à leurs collectivités pour enrichir leurs politiques publiques locales et être source de propositions pertinentes à l'échelle nationale et globale. Si elle peut être envisagée sur le mode de la co-construction par l'apport des échanges que permet la co-opération, la dynamique du développement durable à l'échelle locale appelle donc à la responsabilité du niveau national. Elle replace donc le rôle des agences de développement à une place somme toute modeste de catalyseur sur les ressources locales, qui peut également s'exercer par le plaidoyer aux côtés des collectivités territoriales pour le renforcement de leurs capacités d'agir et de proposer, qui est un enjeu crucial pour le développement durable. Nous inférons de ce qui précède que voir dans l'AECT une concurrence pour l'action de coopération au développement de la France est inapproprié ; au contraire, c'est un riche complément. « Les États et les acteurs des villes ne voyagent pas nécessairement sur des routes diplomatiques différentes, mais plutôt sur la même route bien que dans des voitures différentes. » (Viltard, 2010).

