

# L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

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

**11 & 12 décembre 2017 - Lyon**

## L'HUMANITAIRE ET LES COLLECTIVITES LOCALES

*La question de l'humanitaire et des collectivités locales concernant les collectivités françaises donatrices et celles des pays affectés par des crises*

**Bertrand GALLET**

*Ancien Directeur général de Cités Unies France*

La question des collectivités locales dans le traitement de l'humanitaire, de l'urgence et des crises peut se voir de deux manières.

- Vu de France, il s'agit du rôle important de donateurs que jouent les villes les départements et les régions pour venir en aide à des collectivités affectées.
- Vu des territoires touchés, il s'agit de la manière dont les collectivités s'organisent pour prévenir les risques et gérer les catastrophes avec l'aide de leurs Etats et de la communauté internationale.

Ce schéma a l'apparence de la simplicité, mais il ne saurait rendre compte de la multiplicité des acteurs en jeu. Il ne prend pas en considération, par exemple, la montée en puissance des grands acteurs internationaux de l'urgence ni des grandes différences de statuts entre les collectivités.

Souvent les collectivités destinataires de l'aide n'ont pas d'existence bien assurées aux yeux de leurs propres Etats et autant dire qu'elles n'en n'ont pas beaucoup aux yeux des organismes multilatéraux agissant sur les crises.

Il faut d'abord voir ce que font les collectivités des pays riches et à partir des actions menées par Cités Unies France, ce que font les collectivités françaises. Cela renvoie plus largement à la question de l'accès inéluctable des pouvoirs locaux à l'autonomie.

Dans les situations de crise et d'urgence, il est important de comprendre quels sont les acteurs internationaux en jeu et les doctrines qui les font agir.

Face à toutes ces questions et face aux contradictions qui ont pu être mises en évidence lors des récentes situations de crises dans le monde, le moment est peut-être venu de rechercher de nouveaux modèles qui permettent de mieux répondre aux défis de la post-urgence en prenant en compte les acteurs politiques locaux.

## I. LES COLLECTIVITES COMME BAILLEURS

La question de l'humanitaire et des collectivités locales concerne pour nous, d'abord les collectivités françaises donatrices et celles des pays affectés par des crises.

Le rôle de bailleur des pouvoirs locaux du Nord et particulièrement français, n'est pas négligeable. En France ils sont les premiers contributeurs non étatiques mobilisant généralement rapidement des fonds lors des crises et des catastrophes. Le cas du tsunami de 2004 est resté dans les mémoires puisque les collectivités françaises ont donné près de 17 millions d'euros aux grandes organisations humanitaires. Les ONG sont conscientes de ce potentiel et les plus importantes se sont dotées de services démarchant systématiquement les villes et les régions.

Tout ceci confirme l'intérêt de beaucoup d'élus pour les questions humanitaires. Les populations locales y sont souvent sensibles qu'il s'agisse de diasporas directement concernées ou simplement de gens sensibles aux malheurs du monde. Elles savent faire partager cette compassion aux élus qui en tant que politiques sont souvent assez bien informés et maîtrisent l'analyse géopolitique des événements et de leurs conséquences. Ceci n'est évidemment pas l'apanage de la France. Sur des formes diverses, avec ou sans leurs Etats, les collectivités italiennes, espagnoles, suisses, hollandaises ou canadiennes, entre autres, pratiquent ce genre de solidarité avec leurs homologues.

Depuis quelques années, ce rôle de bailleur en direction des ONG s'accompagne d'une réflexion sur la valeur ajoutée de relations directes avec des collectivités sinistrées. Depuis 1998, lors du passage de l'ouragan Mitch au Nicaragua et au Salvador, CUF a développé avec les collectivités un outil répondant à leurs attentes. Il s'agit de la mise en place, au cas par cas, de fonds humanitaires mutualisant les moyens votés par les collectivités pour aider celles qui sont touchées à se remettre en marche et à restaurer les services de première nécessité. Les collectivités donatrices pilotent les fonds mais la maîtrise d'ouvrage revient à la collectivité destinataire et la maîtrise d'œuvre à des opérateurs locaux.

La loi Thiollière, votée à l'unanimité au parlement en février 2007, permet entre autres, aux collectivités françaises de financer des opérations à l'étranger sans être obligées de passer des conventions avec des partenaires. Cette nouveauté vient officialiser une pratique ancienne et légalise l'action humanitaire des collectivités françaises.

En quinze ans, près de vingt fonds de solidarité ont permis à CUF de mobiliser plus de quatre millions d'euros venant des collectivités françaises. Ces fonds ont très souvent été abondés par d'autres bailleurs français ou internationaux. Ils sont destinés aux autorités locales touchées par des conflits armés ou des catastrophes naturelles dans les pays où les collectivités françaises ont des partenariats mais pas seulement. Selon les cas, le nombre des donateurs varie de cinq à plus de deux cents - comme en Haïti en 2010. Lors du tremblement de terre dans ce pays, CUF a levé 700 000 euros auprès des collectivités françaises et a entraîné la Fondation de France, les villes hollandaises et les municipalités canadiennes pour atteindre la somme de 7 millions d'euros.

Depuis le début des années 2000, le dispositif des fonds humanitaires de CUF s'est structuré et a gagné en maturité. C'est particulièrement net pour tout ce qui concerne les conflits armés et les fortes tensions politiques. CUF est une fédération d'élus français qui participent à la gouvernance du réseau mondial de pouvoirs locaux Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Cela lui donne une proximité particulière avec les dirigeants locaux régionaux et nationaux de la plupart des pays ainsi qu'avec le dispositif diplomatique français. Plusieurs fonds de solidarité ont pu être mis en place pour soutenir la population palestinienne en Cisjordanie et Gaza. Il en est allé de même au Mali, au Niger, au Liban ou pour remettre en route la mairie de Bangui en Centrafrique.

Au regard des dispositifs classiques de l'urgence, ces fonds visent la « post-crise » ; c'est à dire la

phase de réhabilitation des services et de restauration des capacités des municipalités. Ceci peut prendre plusieurs années et n'est possible que grâce au capital de confiance dont bénéficie CUF.

Face aux limites posées par le don aux ONG, CUF offre aux collectivités des réponses qui replacent les gouvernements locaux au centre de l'action humanitaire. Les modalités de fonctionnement des fonds reposent sur une charte faisant des collectivités donatrices le comité de pilotage et assurant aux collectivités touchées, dans la mesure du possible, la maîtrise d'ouvrage des opérations.

Les autres bailleurs peuvent être la Fondation de France, le MAEDI, l'AFD ou l'Union Européenne.

L'existence de partenariats entre collectivités françaises et collectivités d'un pays affecté par une crise donne une intensité particulière à la gestion du fonds. Toutefois, à la demande des adhérents de CUF, des fonds sont créés pour des territoires sans partenariats. Des sommes non négligeables ont pu être levées de cette manière pour le Pakistan en 2011, les Philippines en 2013, le Vanuatu et le Népal en 2015.

Cet intérêt particulier des collectivités territoriales pour les crises et les catastrophes a inspiré le ministère des affaires étrangères (MAEDI) qui a créé en 2013 un fonds de concours, le Fonds d'Action Extérieure des Collectivités territoriales – FACECO. Ce fonds est géré par le centre de crise et de stabilisation du MAEDI. Il finance des opérateurs ; ONG ou agence onusiennes. Le dernier appel en date concerne le Kurdistan irakien. Il a contribué au financement du camp de réfugiés de Bardarash avec un apport important e la région PACA.

Ce dispositif plus axé sur l'urgence est différent de celui de CUF qui place au centre de ses préoccupations la gouvernance territoriale.

Cette approche commence à éveiller l'intérêt des instances multilatérales. Elle s'inscrit dans une évolution des politiques humanitaires.

## **II. LA MONTEE EN PUISSANCE DES AUTORITES LOCALES ET DE LEURS PARTENARIATS**

Cites Unies anime depuis longtemps le réseau français de coopération décentralisée - ce que l'on appelle aujourd'hui l'action internationale des collectivités territoriales - et travaille sur ce sujet. Il faut savoir que ce réseau reste le premier au monde et recouvre une centaine de pays sur tous les continents.

Cette mise en réseau, accompagne le mouvement de décentralisation, lequel peut être considéré comme un parallèle de la mondialisation et qui lui est, d'une certaine manière, étroitement lié.

Ce phénomène touche la plupart des pays depuis une quarantaine d'années. Il reconfigure les questions de pouvoir. Il ne s'agit pas d'une tendance régulière et la décentralisation peut être sujette à de nombreux aléas et retours en arrière, notamment en période de crises économiques. Les collectivités fraîchement créées ont de plus, rarement les moyens financiers et humains de leurs compétences. Elles n'échappent pas toujours à la surveillance tatillonne de pouvoirs centraux eux-mêmes mal assurés.

Il n'empêche, la décentralisation fait partie du paysage institutionnel du XXIème siècle. Elle permet le renouvellement des classes politiques et elle assure de plus en plus les services de base mis à mal notamment en Afrique par des années d'ajustements structurels.

La démocratie et l'autonomie locale sont maintenant fortement encouragées par la

communauté internationale. Ceci s'est confirmé au fil des conférences « sur les établissements humains » des Nations Unies qui se sont succédées depuis 1976. Il s'agit de Habitat I, II et III.

La conférence Habitat III tenue à Quito en novembre 2016 a réaffirmé les principes qui avaient été énoncés lors de Habitat II à Istanbul en 1996. Le nouvel Agenda Urbain de Quito énonce « le principe qui sous-tend le processus de décentralisation et la conviction selon laquelle la prise de décision et la mise en œuvre sont plus efficaces si elles sont le plus proche possible des citoyens ». Il s'agit en fait de l'application généralisée du grand principe subsidiarité, lequel s'inscrit dans cette idée européenne de la gouvernance multi-acteurs.

En même temps, l'importance des collectivités territoriales dans le développement commence à être admise. Après des années de plaidoyer l'Union européenne a reconnu, tardivement, en 2007, l'importance des "acteurs non étatiques et des autorités locales" et a accompagné cette reconnaissance de programmes spécifiques.

Sur le plan mondial, la conférence des Nations Unies Habitat 2 à Istanbul en 1996 avait préconisé l'unification des 3 grands réseaux mondiaux de pouvoirs locaux. En 2004 c'est chose faite avec la création de Cités et Gouvernements Locaux Unis - CGLU.

Dès lors, le plaidoyer auprès des Nations Unies ou de la Banque mondiale va monter en puissance - avec quelques décennies de retard sur les ONG - pour faire prendre en compte la gouvernance locale dans les agendas mondiaux.

En 2017 les choses ont bien avancé pour ce qui concerne le développement : les Objectifs pour le Développement Durable - ODD - adoptés à New-York en septembre 2015 fixent une feuille de route mondiale jusqu'en 2030. L'ODD n°11 traite explicitement des villes ce qui n'est que justice lorsque plus de la moitié de la population mondiale est urbaine. A cet égard, rappelons qu'en 1950, les zones urbaines représentaient 30% de la population mondiale. En 2014, elles atteignaient 54% et elles en abriteront 60% en 2030. Les projections de l'ONU indiquent que l'essentiel de la croissance démographique mondiale dans les prochaines décennies aura lieu dans les zones urbaines et plus particulièrement dans celles des pays à revenus faibles ou moyens. Le 17<sup>ème</sup> objectif de développement durable, le dernier et sans doute le plus politique, propose de faire travailler ensemble tous les acteurs pour réaliser l'ensemble des objectifs. Plusieurs points de l'ODD 17 mettent en avant les gouvernements locaux. Ils traitent de l'amélioration de la fiscalité locale, des politiques à mener, des partenariats internationaux des collectivités ou de leur rôle dans l'évaluation de l'application des ODD avec des indicateurs infranationaux spécifiques. On touche là, à la « localisation » des ODD, ou plutôt à leur territorialisation. Cette localisation avec l'évaluation sont les deux conditions de la réussite des ODD

La communauté internationale a pris conscience de ce qu'il ne peut y avoir de mise en œuvre des objectifs du développement durable sans cette localisation. Cette notion nouvelle dans le vocabulaire multilatéral ouvre de réelles perspectives sinon en faveur des gouvernances locales du moins pour les territoires ce qui va dans le bon sens.

L'autonomie locale est indissociable d'un grand mouvement d'échanges et de partenariats entre collectivités. Cela se traduit par la création d'innombrables réseaux horizontaux et de partenariats entre collectivités. Dans les situations de crises cela permet des manifestations de solidarités et des réponses humanitaires particulières. Ces réseaux sont des réseaux « transnationaux ». Ils se définissent plus par la nature de leurs acteurs que par le territoire où ils siègent. Ils sont représentatifs de leurs membres mais ils disposent de leurs propres capacités à élaborer des concepts et leurs stratégies. Vers l'extérieur, ils assurent la représentation et le plaidoyer vis à vis des institutions internationales comme les Nations Unies, la Banque mondiale ou l'Union européenne.

En interne, ils sont un lieu d'échange d'expériences voire de coopérations techniques entre les membres.

Notons que ces réseaux de pouvoirs locaux peuvent avoir une influence sur les négociations dans les contextes nationaux de ses membres, ce qui met en lumière leur double nature, technique et politique. Sur ce sujet, Cités Unies France porte au sein de CGLU une task force sur la prévention et la gestion territoriale des crises. Cette task force participe au nom de CGLU aux grandes réunions mondiales des Nations unies comme la troisième conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes à Sendai au Japon en mars 2015 ou au sommet humanitaire d'Istanbul en mai 2016.

### III. LA CRISE DE LA GESTION DES CRISES

Les crises et les conflits se sont multipliés avec la fin de la guerre froide. Selon l'OCDE, les montants pour l'aide humanitaire donnés par les pays industrialisés sont passés de 450 millions d'USD en 1980 à 3,9 milliards en 2002. Dans la même période ont émergé partout des espoirs de démocratie et de sociétés civiles autonomes. Pour les ONG du Nord l'heure était au soutien aux jeunes ONG du Sud pour qu'elles prennent leur relai à plus ou moins long terme. C'est en 1998 que le secrétaire général des Nations Unies crée le Bureau des Nations Unies de coordination des affaires humanitaires -OCHA, élargi au plaidoyer et à la coordination des réponses humanitaires.

Le tissu des ONG se développe et se professionnalise en même temps. Dans le monde anglo-saxon ce sont IRC, CARE ou OXFAM.

En France le "sans frontiérisme" veut rendre, depuis la fin des années 60, l'humanitaire indépendant de l'Etat en s'appuyant sur l'opinion publique et en se servant des médias pour témoigner. Deux événements marquent cette histoire, la guerre du Biafra en 1971 pour les ONG médicales comme Médecins Sans Frontières et plus tard Médecins Du Monde, et celles d'Afghanistan pour des ONG plus techniques comme ACTED ou Solidarités.

Tous les secteurs de la vie collective correspondent à des compétences des ONG humanitaires qui recouvrent de plus en plus la question du développement. La prise en compte va de la première urgence - le sauvetage des vies et des biens - à la post urgence- aides alimentaires, remises en marche des services de base, dispositifs sanitaires - et à la réhabilitation - développement d'infrastructures, emplois temporaires- etc...

Ce foisonnement d'activités pose des questions de coordination et de spécialisations. Lorsque les crises surviennent dans des pays qui ont des difficultés à les prendre en charge, en gros dans les pays hors OCDE, une gamme importante d'acteurs internationaux se déploie sur le terrain. Il s'agit, bien sûr, des ONG, mais aussi des organisations internationales publiques, à commencer par les agences des Nations Unies mandatées et financées par les Etats.

Pour ce qui concerne la reconstruction et la post-crise, ce sont des institutions comme le FMI ou la Banque Mondiale qui proposent d'importants programmes. Il en va de même pour l'Union Européenne qui gère l'urgence avec ECHO<sup>1</sup> et le développement avec la direction du développement et de la coopération (DEVCO).

Le découpage conceptuel traditionnel entre urgence et développement permettait de classer les ONG et les divers acteurs. Il correspondait plus ou moins à un continuum chronologique et à des modes particuliers d'organisations et d'interventions. La question de la période dite de réhabilitation, après le départ des ONG d'urgence et avant l'arrivée des ONG de

---

<sup>1</sup> ECHO : European Commission Humanitarian Office

développement complique ce schéma classique qui est plus le reflet des instruments des bailleurs que de la réalité.

À ce flottement conceptuel s'ajoute l'éclatement de l'idée même de crise. Les crises ne sont plus seulement des accidents venant déchirer une normalité qui doit reprendre rapidement ses droits. Les crises aujourd'hui se chevauchent se multiplient et s'auto entretiennent. Les catastrophes et les guerres s'accompagnent de famines, d'épidémies, de déplacements de populations, etc...

Les situations se pérennisent comme on peut le voir en Afghanistan, au Sud Soudan ou en Somalie, pays en situation d'urgence depuis des décennies.

Ces situations renvoient à une réalité géopolitique sous-évaluée. On parle ici, de la fragilité voire de la faillite, d'un nombre croissant d'Etats. Pour l'OCDE, l'Etat fragile « est celui qui ne peut plus assurer la protection des citoyens, gérer efficacement les affaires publiques et lutter contre la pauvreté ». Elle estime que cela concernerait environ 1/6ème de la population mondiale.

Cette idée d'Etats fragiles gagne en pertinence même si des pudeurs politiques empêchent les Nations Unies de lui donner sa pleine importance. En même temps, les espoirs mis dans les sociétés civiles du Sud et dans leurs ONG sont profondément contrariés par l'évolution des pratiques et des procédures de la communauté internationale.

L'année 2005 avec la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide marque une rupture. Différents éléments changent la donne, à commencer par l'obligation de redevabilité. Cette exigence posée comme principe tout à fait louable nécessite la multiplication souhaitable mais coûteuse des évaluations.

Gérer un programme de cinquante mille euros ne coûte pas beaucoup plus cher au bailleur qu'un programme de cinq millions d'euros. Cela entraîne une concentration croissante des fonds et des opérateurs. La nouvelle approche par programme des grands bailleurs de l'aide au développement favorise les plus grosses ONG et les agences onusiennes. Ces financements plus importants nécessitent de la part des opérateurs des normes de gestion et d'audits que les petites ONG et, a fortiori, celles du Sud sont dans l'incapacité de suivre.

Pour ces deux raisons, dans les situations d'urgence, de plus en plus d'argent va vers de moins en moins d'acteurs. Ce mécanisme s'il n'est pas voulu, n'en reste pas moins implacable.

L'année 2005 est aussi celle de la mise en place par les Nations Unies, à la suite du tsunami, des "clusters" ; c'est à dire des coordinations sectorielles. Ce sont des « groupes d'organisations humanitaires faisant ou non partie des UN constituées dans chacun des secteurs de l'humanitaire».

Les secteurs sont les suivants :

- L'agriculture
- La coordination et la gestion des camps de réfugiés
- Le relèvement rapide
- L'éducation
- Les abris d'urgence
- Les télécommunications d'urgence
- La santé
- La logistique
- La nutrition
- La protection
- L'eau, l'hygiène et les installations sanitaires (WASH)

Dans ces groupes, sont présentes des agences des Nations Unies, des ONG, des organisations de la société civile mais pas forcément des représentants des autorités publiques du pays et quasiment jamais les collectivités locales. Par ailleurs, il est notable, qu'il n'existe pas de clusters propres à la question des villes alors que la majorité de la population de la planète vit en milieu urbain.

L'approche par clusters est très centralisée et elle pallie souvent les carences des États - accessoirement elle impose l'anglais ce qui n'a pas favorisé les ONG haïtiennes. Cette politique qui crée de quasi-nouvelles agences onusiennes avec la bureaucratie y afférant, fait l'objet de critiques au sein même de l'ONU.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales notons à titre d'exemple qu'en Haïti justement elles ont été laissées de côté même si les clusters ne sont pas les seuls à ignorer systématiquement la gouvernance locale. S'agissant de l'urgence comme du développement, Cités Unies France dispose d'innombrables témoignages au Mali, au Liban, en Haïti qui montrent que les municipalités sont soit ignorées soit tenues en défiance. Le plaidoyer mené par la task force de CGLU a amené à ce que les collectivités soient plus souvent consultées. Leur financement direct n'est pas encore à l'ordre du jour comme cela a pu encore être vérifié par l'auteur auprès des bailleurs à Beyrouth.

En contournant les administrations locales, la dévolution des aides crée plus de problèmes qu'elle n'en résout. Souvent elle est à l'origine de gouvernances parallèles dont la légitimité ne provient que des opérateurs et qui parasitent celle de l'élu. Il arrive régulièrement que l'aide internationale perturbe ou détruise les modestes services existants en les doublonnant. Dans tous les cas, elle dévalorise les autorités locales qui ne reçoivent ni pouvoirs ni argent et qui perdent leur peu de prestige. Quand les humanitaires se retirent elles se retrouvent démonétisées dans leurs mairies parfois non reconstruites.

En sortie de conflits ou de guerre civile, avec le retour des réfugiés, la cohabitation pacifique des factions relève au premier chef de la gouvernance locale. Encore faut-il la soutenir, qu'elle en ait les moyens et qu'elle ne soit pas doublée par des ONG confessionnelles comme ce fut le cas dans certains pays d'Afrique.

#### **IV. VERS UN NOUVEAU PARADIGME**

Face à la complexité des crises on cherche des invariants, des éléments solides capable de reconstruire l'environnement et capables de prendre en charge la souffrance des populations. Nous l'avons vu, le plus souvent les États ne sont pas à la hauteur et certains ne sont pas loin de passer en « zones grises ». La fragilité de nombre d'entre eux devient une préoccupation géopolitique majeure.

Cités Unies France, dans le cadre de ses responsabilités au sein de CGLU, développe depuis quelques années ce qui peut apparaître comme un nouveau paradigme capable dans certains cas de renforcer ce qui existe. Il s'agit de « l'approche locale généraliste » en réponse à « l'approche globale spécialisée » telle que la pratique les clusters.

En clair, il s'agit lors de catastrophes ou de crises de confier la maîtrise d'ouvrage à la gouvernance locale. Cette approche repose sur plusieurs éléments :

- La proximité des autorités locales avec les populations et leur connaissance des territoires
- Leur légitimité qui permet de faire passer les décisions et de faire accepter les équipes extérieures
- Leur ancrage dans le long terme : les gouvernements locaux sont là avant la crise, ils sont là pendant et ils seront là après le départ des humanitaires.

En situation de post guerre civile, ou de fin de guerre, les pouvoirs locaux, s'ils n'ont pas été compromis dans le conflit, ont un rôle central à jouer en matière de réconciliation. C'est le cas par exemple au Nord Mali avec le retour des réfugiés et la cohabitation des milices paramilitaires.

Pour ce qui concerne les questions liées à l'urgence, la communauté internationale cherche à dépasser le brouillage des catégories et à répondre aux crises à répétition. Là aussi un nouveau concept est à l'œuvre, celui de résilience. Il s'agit de pouvoir surmonter, voire d'enrayer la récurrence des crises par une politique de prévention qui prépare les populations, facilite la mise en place des coordinations et rend possible la remise en marche rapide des services. La nature même de la résilience ainsi que la fragilisation des États semblent donner un rôle central au territoire ce qui répond à la volonté de localisation promue par ailleurs.

Une dernière étape, la plus difficile, reste à parcourir celle de confier ces tâches à la gouvernance territoriale sans chercher à s'y substituer.

Remarquons qu'à la complexité des crises s'ajoute la probabilité croissante de leur survenue en milieu urbain. Au-delà de la démographie - le tremblement de terre en Haïti a provoqué la mort de 200 000 personnes à Port au Prince - les villes représentent aujourd'hui 70% de l'économie mondiale et 60% de la consommation énergétique. A ces aspects quantitatifs s'ajoute la complexité extrême de la gestion de tels ensembles. Le pilotage d'une ville est une affaire à la fois technique et politique et les pouvoirs locaux sont avant tout des ensembles auxquels on peut difficilement substituer des équipes extérieures aussi compétentes soient-elles.

Une étude récente sur la gestion des catastrophes aux USA montre que « le facteur clé pour une réhabilitation réussie à long terme est l'existence d'un leadership local » et ajoutons, si possible, d'un leadership unique.

A travers son expérience dans la gestion des fonds humanitaires et son travail au sein de la « task force » de CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des risques, CUF a pu développer cette approche « locale généraliste » qui se différencie de l'approche « globale spécialisée » des clusters. Elle se définit de la manière suivante :

- Dans la période précédant la crise, l'autorité locale doit mener une réelle politique de prévention. Celle-ci passe par une identification des services locaux à mobiliser via l'élaboration de diagnostics sur les vulnérabilités du territoire, via la mutualisation de ces diagnostics sur le plan national et enfin via la mise en place de procédures de prévention. Cela passe par la formation des personnels, l'éducation, la mise en place de systèmes d'alerte.
- Pendant la phase d'urgence, les gouvernements locaux doivent piloter l'application de plan de réponse aux crises. Cela consiste à mobiliser les acteurs, à informer la population et à être le principal point de contact avec les opérateurs internationaux. C'est aux gouvernements locaux de piloter et de coordonner l'aide.
- En période post crise, les pouvoirs locaux doivent être au centre de la reconstruction et de la réhabilitation en étant associés au programme avec le statut de co-maitre d'ouvrage. Il leur revient aussi la difficile mais nécessaire tâche de réconciliation. S'il s'agit d'une situation de sortie de guerre ou de guerre civile, c'est à eux que doit revenir le long travail de dialogue et de retour à la paix ; le travail des collectivités du Nord Mali illustre ce point. Enfin, doit commencer un travail de capitalisation pour tirer les leçons et mettre à jour les procédures dans le but d'améliorer les capacités de résilience.

Un tel scénario correspond à des pays où la décentralisation est une réalité et où les autorités locales sont relativement fortes. Ces cas sont malheureusement trop rares et la faiblesse des

pouvoirs locaux vient souvent aggraver les conséquences des crises. L'aide internationale elle-même par un effet pervers accentue la marginalisation et l'affaiblissement des autorités locales. Lorsque la décentralisation est plus formelle que réelle et les services de base insuffisants, la crise nourrit la crise.

C'est sans doute dans ces circonstances que les réseaux de pouvoirs locaux et régionaux ainsi que les nombreux partenariats existants entre collectivités ont un rôle à jouer. Ces réseaux, qu'ils soient généralistes ou thématiques, locaux, régionaux ou mondiaux, disposent d'un réservoir d'expertises et de capacités de solidarité puissantes qui ne demande qu'à être organisé. Ceci est vrai pour la réponse aux crises. Ceci est aussi vrai pour la mise en place de la prévention par l'échange de bonnes pratiques. Ce fut le cas pour l'architecture antisismique à El Hoceima au Maroc comme pour les procédures en cas d'accident nucléaire dans la région de Fukushima au Japon. Dans ces deux cas, l'expertise des collectivités françaises a pu être fort appréciée.

Tout ceci est prometteur mais ne repose que sur la bonne volonté des collectivités locales et de leurs élus. En période de tension budgétaire, comme c'est le cas actuellement en France, cette volonté se heurte au principe de réalité financière. La vraie question qui n'a à ce jour reçu que des réponses partielles est celle du financement de cette expertise et de cette solidarité par les grands bailleurs. Cela rejoint la question plus générale de la réticence des grandes banques de développement - à l'exception de l'AFD - à prêter directement aux collectivités. Cette question ne pourra être résolue sans une véritable inflexion des conceptions développées par les organisations multilatérales.

Depuis vingt ans, les collectivités ont développé une doctrine. Elles se sont donné des instruments en matière de solidarité à l'égard de leurs homologues touchés par les crises. Elles peuvent offrir l'expertise et les financements mais ceci ne saurait être à la hauteur des enjeux. Il importe aujourd'hui que les grands bailleurs prennent en compte le rôle central des pouvoirs locaux qui ne sont pas qu'une catégorie de la société civile mais qui disposent sur leur territoire de la légitimité politique