



Retour sur l'expérience de coopération décentralisée du Grand Lyon et de la Ville de Lyon

Rapport de capitalisation

Eric Arnou – Michel Barnaud
(Institutions et Développement)
Mai 2012

Sommaire

PREFACE	3
RESUME.....	5
INTRODUCTION.....	7
1- Cadre légal, contexte et grandes caractéristiques de la coopération décentralisée de Lyon depuis 15ans.	10
1.1 Le cadre légal supportant la Coopération décentralisée	10
1.2 Le fait urbain	13
1.3 Contexte dans lequel s'est développée la Coopération décentralisée du Grand Lyon	16
1.4 Genèse de la Coopération décentralisée de Lyon	17
1.5 Les grandes étapes	19
1.6 Caractérisation de la Coopération décentralisée de Lyon	22
1.7 Nouvelles orientations de la Coopération décentralisée de Lyon	23
1.8 Les moyens mobilisés	24
2- Le dispositif institutionnel de Coopération décentralisée de Lyon	25
2.1 Présentation	25
2.2 La Direction de l'Attractivité et des Relations Internationales (DARI)	25
2.3 Les services	26
2.4 La Direction de l'Eau et le Fonds Eau	26
2.5 Les organismes émanant des collectivités	28
2.6 Un organisme d'Etat, le CERTU	29
3- Les villes-partenaires et les thématiques	30
3.1 Présentation globale des villes	30
3.2 Chronologie des coopérations	33
3.3 Présentation des champs thématiques par coopération	35
4- Approche thématique : les principaux métiers mis en œuvre	37
4.1 Introduction	37
4.2 Articulation transports et urbanisme	38
4.3 Propreté	45
4.4 Eau et assainissement	51

4.5	<i>Culture et patrimoine</i>	59
4.6	<i>Diplomatie des villes</i>	64
5-	Approche transversale	69
5.1	<i>Définition, sources et sujets traités</i>	69
5.2	<i>Les axes de construction du lien de coopération</i>	70
5.3	<i>Le système de coopération de Lyon</i>	91
5.4	<i>L'investissement de Lyon dans les réseaux</i>	96
6-	Apports des pratiques de coopération à Lyon et aux collectivités partenaires	105
6.1	<i>Les apports pour Lyon et son territoire</i>	105
6.2	<i>Les apports pour les collectivités territoriales étrangères et leurs territoires</i>	113
7-	Evolutions stratégiques en cours	119
7.1	<i>L'évolution de la Coopération décentralisée de Lyon</i>	119
7.2	<i>Adopter une démarche territoriale</i>	119
7.3	<i>La coopération économique</i>	123
8-	Les enseignements tirés pour une coopération réussie	125
8.1	<i>Synthèse de l'atelier sur les enseignements</i>	125
8.2	<i>L'action des services de Lyon et des structures associées</i>	126
8.3	<i>La relation entre partenaires</i>	129
9-	Annexes	137
9.1	<i>Remarques sur les annexes</i>	137
9.2	<i>Table des « Paroles d'acteurs »</i>	138
9.3	<i>Liste des tableaux</i>	139
9.4	<i>Table des Focus</i>	140
9.5	<i>Organisation actuelle.</i>	141
9.6	<i>Présentation cartographique des partenariats de coopération de Lyon</i>	142
9.7	<i>Liste des personnes interviewées</i>	143
9.8	<i>Comité de Pilotage</i>	147
10-	Bibliographie.....	148

Préface

Hubert Julien-Laferrière

Vice-président du Grand Lyon en charge de la Coopération décentralisée

Conseiller municipal de Lyon, délégué à la Coopération décentralisée et à la Solidarité Internationale

La coopération internationale des collectivités territoriales, ce que nous appelons aussi coopération décentralisée, ne cesse de connaître de profondes mutations depuis une vingtaine d'années. Encore parfois considérée comme une simple action de solidarité internationale, au même titre que celle menée par les ONG, la coopération décentralisée s'est installée progressivement dans le paysage de l'aide publique au développement et de ses acteurs. Elle s'affirme comme une politique publique locale, partagée aujourd'hui par de nombreuses collectivités françaises et de notre monde. Elle bénéficie d'une reconnaissance accrue des agences internationales de développement pour sa contribution aux défis auxquels notre planète et nos territoires sont aujourd'hui confrontés.

L'entrée en scène des collectivités territoriales sur les questions de développement coïncide avec au moins deux phénomènes importants observés à l'échelle mondiale au cours de ces trente dernières années. Le **renforcement de l'autonomie locale** par une généralisation des politiques de décentralisation conférant aux élus locaux les compétences et la responsabilité de piloter les politiques de développement de leur territoire. Fédérées depuis 2004 au sein d'une organisation mondiale - Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) -, les autorités locales sont montées en puissance.

Cette montée en puissance est le fruit de la reconnaissance par les Etats et la communauté internationale, que les élus locaux sont les mieux armés pour apporter des réponses concrètes et adaptées aux exigences du développement de leur territoire. Parallèlement à ces décennies « des pouvoirs locaux », le monde en développement est également frappé par une **urbanisation massive, exponentielle**, qui crée des situations inédites en matière de gouvernance locale et de fourniture des services publics essentiels auxquels chaque citoyen est en droit d'accéder.

Le Grand Lyon et la Ville de Lyon se sont inscrits dans ce mouvement de la coopération depuis près de 20 ans. Notre engagement avec des villes ciblées sur deux zones géographiques prioritaires, le pourtour méditerranéen et l'Afrique subsaharienne, a connu toutes les phases de l'évolution de cette coopération. Notre coopération s'est en effet développée au fur à mesure que nos collectivités partenaires connaissaient, de leur côté, de nouvelles situations institutionnelles, confrontées à la fois aux défis de la gouvernance locale et de l'urbanisation exponentielle.

Forts de ces expériences de partenariats de coopération et du savoir-faire accumulé, il nous a semblé cependant nécessaire de réaliser **une étude de capitalisation** sur l'engagement de nos collectivités en matière de coopération décentralisée. Cette étude a été réalisée par « Institutions et Développement » et appuyée sur le plan méthodologique et financier par le F3E, dont le Grand Lyon est membre.

Avec 20 ans d'expérience, il s'agit avant tout, pour le Grand Lyon et la Ville de Lyon, de prendre un peu de distance par rapport à l'action des programmes de coopération en essayant de retracer l'histoire de cette coopération et surtout d'en tirer des enseignements autour **deux questions** qui nous apparaissent essentielles : quels sont les apports de ces coopérations pour nos villes partenaires et pour notre territoire ? quels enseignements pouvons nous tirer de ces pratiques de coopération pour en renforcer encore la portée ?

Au-delà de ce travail de mémoire et d'analyse, cette étude aura aussi pour objectif, dans un format plus communicant, de mieux faire connaître notre activité de coopération décentralisée à l'ensemble des partenaires, acteurs et populations de notre agglomération.

Enfin, je voudrais remercier très sincèrement l'ensemble des personnes impliquées depuis son origine dans ces partenariats de coopération, qui se sont fortement mobilisées pendant toute la durée de cette étude. Le résultat obtenu est très largement le fruit de leur contribution.

Résumé

Avec les lois de décentralisation de 1982 et la montée en puissance économique et politique des grandes villes, certaines ont le **désir de construire une politique à l'international** à partir d'un panel de motivations. Rayonnement pour développer leur attractivité, pression de la société civile émue par les famines au Sahel, puis chute du mur de Berlin en font partie. Le mouvement de jumelages entre la France et l'Allemagne amorcé dans la période d'après-guerre débouche alors sur une approche qui combine trois politiques internationales, **l'attractivité, la solidarité internationale d'urgence ou de développement, et la coopération décentralisée**. Cette dernière a été consolidée par les lois de 1992, 2005 et 2007.

Lyon (Lyon et le Grand Lyon) amorce sa **politique de coopération internationale** sous les mandats de Michel Noir et de Raymond Barre. En 2001, la nouvelle majorité de Gérard Collomb en fait un axe de son contrat de mandature. S'ensuit un processus de **rapprochement des services internationaux** de Lyon et du Grand Lyon jusqu'à leur fusion en 2009, **un portage politique** par deux Vice-Présidents, un investissement fort dans des **réseaux de collectivités nationaux, européens et internationaux** ; ces derniers étant des lieux d'échanges de pratiques et un lobby en faveur de la décentralisation et de la démocratie locale. Parallèlement, la création du **Fonds Eau** en 2005 donne à la Direction de l'Eau du Grand Lyon un rôle accru dans le dispositif.

Le début de la coopération décentralisée de Lyon est précédé par des activités de l'Agence d'Urbanisme à l'international et par des actions d'urgence en Arménie et au Kurdistan Irakien. Elle se déploie aujourd'hui dans **14 destinations d'Afrique, du Maghreb, du Machrek, d'Europe Centrale et d'Asie**.

Cette coopération se caractérise par une **forte intervention des agents des deux collectivités auprès de leurs collègues des villes-partenaires**. Ce mode opératoire, est aussi un principe d'action. Il repose sur un **réservoir de compétences reconnues au sein de nombreux services** développant leurs métiers dans le cadre exigeant d'une grande agglomération.

Les coopérations décentralisées de Lyon visent à **aider les villes dans la maîtrise de leur développement**, la plupart du temps très rapide. Il s'agit non seulement de **formaliser des politiques publiques** et de **permettre aux populations d'avoir accès aux services de base**, mais aussi de **fortifier la démocratie locale** par ce biais. Satisfaire à cette ambition passe par des **renforcements de capacités** des services techniques, des services administratifs et des élus. Les coopérations lyonnaises sont donc centrées sur les champs thématiques et les métiers afférents à la propreté, l'eau et l'assainissement, la voirie, l'urbanisme, les transports, la lumière, etc.

L'un des nouveaux objectifs est aussi de permettre aux villes-partenaires **d'accéder aux financements des bailleurs de fonds** afin qu'elles puissent faire face à leurs besoins d'investissements.

Le présent rapport est le résultat d'un travail de capitalisation de l'expérience acquise par Lyon dans sa pratique de coopération décentralisée. Il est fondé sur la **parole des agents, cadres et partenaires** de Lyon ainsi que sur les productions écrites à cet effet. **Il n'est donc pas une évaluation.**

Il décrit d'abord le **cadre** d'exercice de la coopération, présente la **politique** et les **principes** de coopération de Lyon ainsi que le **dispositif** institutionnel qui la met en œuvre, et détaille les **villes-partenaires** et les **champs thématiques** retenus.

Puis, à travers la description de plusieurs de ces champs, il procède à une analyse des **savoir-faire, des méthodes et des questions** soulevées. Il s'essaie également à comprendre quelles ont été les logiques et les dynamiques à l'œuvre, à en dégager les **régularités, les principes et les liens**, débouchant sur un **système** estimé cohérent. Il montre que l'établissement d'une coopération peut suivre plusieurs chemins et que son déroulement n'est pas toujours constant.

La question des **réseaux de collectivités** est abordée en tant qu'élément de la stratégie de Lyon dans une perspective de rayonnement mais aussi de promotion de la décentralisation, de la reconnaissance des autorités locales et du renforcement de la démocratie locale.

Enfin, il ouvre une porte sur deux axes sur lesquels Lyon tente d'avancer : l'élargissement de la coopération aux **acteurs des territoires**, à leur population ; et la **coopération économique**.

La conclusion est un chapitre sur les **enseignements** tirés de ces quinze années d'expérience avec une recommandation sous la forme de **dix principes pour une coopération réussie**.

Introduction

Ce rapport a été produit de façon concertée avec :

- Les acteurs impliqués dans la coopération entre Lyon et ses villes-partenaires,
- Le Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et Évaluations (F3E)¹

Il a été réalisé par le cabinet Institutions et Développement (Eric Arnou et Michel Barnaud), et a bénéficié de l'intervention d'une stagiaire (Floriane Louvet) mobilisée par le Grand Lyon sur les premières parties de l'étude.

Ce rapport est constitué **de trois grandes parties** :

A- Une **partie « Etat des lieux »** :

- Chapitre 1 Cadre légal, contexte et grandes caractéristiques de la coopération décentralisée de Lyon depuis 15 ans
- Chapitre 2- Le dispositif institutionnel de coopération décentralisée de Lyon
- Chapitre 3- Les villes-partenaires et les thématiques

B- Une **partie « Description et Analyse des pratiques »** :

- Chapitre 4- Approche thématique : les principaux métiers mis en œuvre
- Chapitre 5- Approche transversale
- Chapitre 6- Apports des pratiques de coopération à Lyon et aux collectivités partenaires

C- Une **partie « Perspectives et Enseignements »**

- Chapitre 7- Evolutions stratégiques en cours
- Chapitre 8- Les enseignements tirés pour une coopération réussie

Ce plan, basé sur une logique simple, reflète également le cheminement du travail de capitalisation.

¹ L'objectif et les missions du F3E sont abordés à la p. 99.

La production de ce rapport a été ponctuée par 6 séances du Comité de pilotage² ou de groupes de travail :

1. Une réunion de cadrage et de lancement de l'étude.
2. Une réunion de calage sur la méthode et l'organisation des rencontres (entretiens individuels, travail en atelier, entretiens téléphoniques). Cette réunion a permis de positionner le travail des consultants et des différents partenaires dans le processus de capitalisation.
3. Une réunion de présentation de la démarche de capitalisation aux personnels de Lyon engagés dans la coopération décentralisée.
4. Une réunion de présentation et d'approfondissement du rapport de capitalisation.
5. Un atelier réunissant des responsables de services sur le thème des enseignements
6. Une réunion de validation du rapport de capitalisation, début de l'étape 2 « Production d'un document synthétique de communication ».

Parallèlement l'équipe d'animation du processus a mené un travail de dépouillement de la documentation et conduit plus de cinquante entretiens individuels avec des acteurs lyonnais de la Coopération de Lyon (élus, chefs de projet et chargés de mission de la DARI, agents en service ou retraités de Lyon ayant ou ayant eu une implication dans des partenariats de coopération, personnes ressources)³. Ces entretiens directs ont été complétés par une dizaine d'entretiens téléphoniques, ou lors d'un passage à Lyon, avec des responsables (élus et techniciens) des villes-partenaires⁴. Plusieurs mini-ateliers ont rendu possible l'organisation d'échanges entre les praticiens de la coopération décentralisée de Lyon et ont ainsi permis d'approfondir les retours d'information et les propositions des consultants en charge de l'animation du processus de capitalisation.

Ces travaux ont été conduits en respectant l'objectif assigné : **« un travail de capitalisation réalisé par les acteurs eux-mêmes, avec le soutien d'une équipe de consultants d'appui »**. Ce travail n'est donc ni un travail d'évaluation (ou d'auto-évaluation) ni un travail de communication, mais plutôt une réflexion nourrie et partagée par les acteurs de la coopération décentralisée de Lyon. Il a amené ces acteurs à dresser un état des lieux de leurs pratiques et de leurs connaissances, à formaliser des savoir-faire validés par des résultats⁵ accumulés, mais aussi à imaginer des pistes d'orientations stratégiques et de choix politiques pour la coopération décentralisée de Lyon.

² La composition du Comité de pilotage est donnée à l'annexe 9.8, p. 147.

³ Voir liste en annexe.

⁴ Voir liste en annexe.

⁵ Et accessoirement de rechercher des explications lorsque les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes.

Cependant, il est à noter que ce travail de capitalisation **s'est limité à interroger essentiellement les acteurs du Nord**. Compte tenu des moyens disponibles, **les partenaires des villes partenaires du Sud n'ont pu être associés qu'en nombre restreint**, par téléphone ou lors de visites à Lyon.

Par convention, et en accord avec le Pôle Coopération décentralisée du Grand Lyon :

- **Le terme « Lyon » désigne l'ensemble de la Ville de Lyon et du Grand Lyon.** Lorsque qu'il s'agit spécifiquement de la Ville de Lyon, c'est le terme « Ville de Lyon » qui est utilisé.
- **Aucun nom d'agents de Lyon ne figure dans les citations.** Ils sont désignés par leur fonction. Seuls les élus sont explicitement nommés.

Les auteurs du rapport remercient pour leur accueil les personnels de la Ville de Lyon, du Grand Lyon, de l'Agence d'Urbanisme, des autres organismes, des villes-partenaires et des différents réseaux et agences à qui ils se sont adressés. Ces remerciements s'adressent également aux élus rencontrés, ainsi qu'aux membres du Comité de Pilotage pour leur participation active et leur disponibilité.

1 Cadre légal, contexte et grandes caractéristiques de la coopération décentralisée de Lyon depuis 15 ans

1.1 Le cadre légal supportant la coopération décentralisée

La **coopération décentralisée** est une coopération qui met en relation et en action commune des **institutions publiques**, dénommées « autorités locales », situées sur toute la planète. Elle s'opère donc à travers des **politiques publiques** résultant de **décisions politiques** arrêtées à différents niveaux. De ce fait, elle s'inscrit dans un **cadre légal et réglementaire** international, européen, national et local.

La France définit la **coopération décentralisée** comme « l'ensemble des relations de coopération, d'aide au développement, de promotion à l'étranger, d'amitié, d'assistance technique, d'aide humanitaire, de gestion commune de biens et services... qui lient des collectivités territoriales françaises et leurs groupements à des autorités locales étrangères »⁶.

L'Union Européenne adjoint dans cet ensemble de relations toute forme organisée de la société civile : ONG (ASI), organisations professionnelles, etc⁷. Cependant, dès 2000 les accords ACP-CE⁸ dits « de Cotonou » comprennent comme « acteurs de la coopération » **les autorités publiques locales et régionales**⁹, ce que confirme le règlement de 2004 mentionnant explicitement les pouvoirs publics « municipaux »¹⁰. L'avis de 2009 rendu par le **Comité des Régions** de l'Union Européenne sur un rapport de la Commission¹¹ réaffirme le **rôle des Autorités Locales et Régionales** (ALR).

La **coopération décentralisée** des collectivités territoriales françaises **diffère de leurs politiques de solidarité internationale** ; lesquelles consistent le plus souvent à appuyer les associations de leur territoire dans leurs projets de coopération internationale. Cependant, certaines collectivités **sont engagées dans ces deux approches sur un même territoire** de coopération et recherchent alors des **cohérences** entre elles.

⁶ Assemblée des Départements de France – F3E. « Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée – Guide pratique et méthodologique ». En partenariat avec le MAEE. Juillet 2008.

⁷ Règlement (CE) n° 625/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 prolongeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée. Article 3 – Alinéa 1.

⁸ Afrique Caraïbe Pacifique – Communauté Européenne.

⁹ Annexe de la décision n° 1/2000 du Conseil des ministres ACP-CE du 27 juillet 2000 concernant des mesures transitoires applicables du 2 août 2000 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ACP-CE -JO L 195 du 1.8.2000, p. 46. Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000. Article 6 – Alinéa 1-a.

¹⁰ Règlement (CE) n° 625/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 prolongeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée. Article. 3 – Alinéa 1. Déjà cité.

¹¹ Avis du Comité des Régions sur "un an après Lisbonne : le partenariat Afrique-UE en action" et "l'UE, l'Afrique et la Chine : vers un dialogue et une coopération trilatérale". Journal officiel n° C 211 du 04/09/2009 p. 0028 – 0033 - (2009/C 211/02). Articles 33, 35 et 37.

Elle est encadrée par la Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, par les circulaires ministérielles du 20 avril 2001 et du 13 juillet 2004, par la Loi dite « Oudin-Santini » du 9 février 2005¹² dans le cadre de l'Article L1115-1 du Code Général des Collectivités Locales et Territoriales, et enfin par la **Loi du 2 février 2007** dite « Thiollière »¹³. Cette dernière marque une rupture en faisant de la coopération décentralisée et de l'aide au développement une **compétence d'attribution des collectivités**, alors qu'il s'agissait auparavant d'un mode d'exercice des compétences. Ce changement conforte la coopération décentralisée en lui permettant de s'émanciper de l'interprétation trop restrictive du concept « d'intérêt local » ; interprétation qui la fragilisait devant les tribunaux¹⁴.

En France, le **Ministère des Affaires Etrangères** encourage la coopération décentralisée en offrant aux collectivités locales les services de son réseau d'ambassades et ses experts, et par les co-financements qu'il met en place pour les projets de coopération décentralisée¹⁵. **La Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT)** est l'interlocuteur de ces collectivités. Les grandes orientations sont définies en concertation avec la **Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD)**¹⁶. Ces orientations réaffirment régulièrement **le rôle des autorités locales** dans les politiques de développement ainsi que l'importance de la **gouvernance locale**.

Dans les **pays où sont situées les collectivités partenaires** des collectivités françaises, **la coopération décentralisée s'inscrit généralement dans des cadres légaux, relativement récents¹⁷, afférents au processus de décentralisation**. Cependant, des coopérations ont pu commencer bien antérieurement¹⁸. **Ces cadres évoluent**. Nourris par l'expérience de leur application et de leur appropriation par les administrations, les collectivités et la société, ils **élargissent et perfectionnent les dispositifs initiaux¹⁹**. Dans certains cas, les changements légaux traduisent des **orientations fluctuantes** quant au rôle de certains niveaux de collectivités²⁰. Dans

¹² Loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Elle rend possible l'engagement à hauteur de 1% des budgets annexes « eau et assainissement » des collectivités et de l'Agence de l'Eau pour des actions de coopération. Modifiée le 8 décembre 2006.

¹³ Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs regroupements.

¹⁴ Cf. jurisprudence Charbonneau c/ Département des Deux-Sèvres. Tribunal administratif de Poitiers. 18/04/2004.

¹⁵ Appels à projets.

¹⁶ Réorganisée par le Décret du 9 mai 2006, elle intègre les représentants des associations nationales d'élus et de collectivités (AMF, ADF, ARF) ainsi que les associations spécialisées à l'international (Cités-Unies France, par ex.).

¹⁷ 1991 (Ethiopie), 1993 (Mali, Burkina-Faso), 1994 (Madagascar), 1999 (Bénin).

¹⁸ A titre d'exemple en Rhône-Alpes, la coopération entre le Conseil Régional et l'Arrondissement de Léré (Région de Tombouctou) au Mali a commencé en 1984 sous la 2^{ème} République, alors que la libre administration des collectivités locales n'est votée qu'en 1993 consécutivement à l'adoption de la Constitution de 1992 fondatrice de la 3^{ème} République.

¹⁹ Ex. : Burkina-Faso, Mali, Bénin.

²⁰ Ex. : Madagascar sauf pour les communes.

d'autres, les **difficultés de la construction nationale**, installent une tension entre un projet de décentralisation et des pratiques de déconcentration^{21 22}.

²¹ Ex. : Ethiopie.

²² Cf. PLANEL, S. « *Du centralisme à l'ethno-fédéralisme – La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie* ». *Afrique Contemporaine*, 2007/1, n°221.001, 10.3917/afco.221. 0087. De Boeck Université.

1.2 Le fait urbain

1.2.1 La montée en puissance du fait urbain

A ses origines, la coopération décentralisée a beaucoup œuvré dans les espaces ruraux et les petites villes. Parallèlement, la population des grands pôles urbains augmentait rapidement. Depuis 1997, **50% de la population de la planète réside dans des agglomérations**²³.

Ce **fait urbain** a été signalé dès 1954 par l'anthropologue Georges Balandier comme « une caractéristique dominante de l'Afrique moderne ». Le Secrétaire Général de **CGLUA**²⁴, **Jean-Pierre Elong M'Bassi** souligne que « En 2010 près de 400 millions d'Africains vivent dans une ville, **soit près de 39 % de la population, contre 3 % il y a un siècle**. D'ores et déjà, les citadins représentent plus de 60 % de population en Afrique du Nord, près de la moitié en Afrique centrale, 40 % en Afrique de l'Ouest et entre 30 et 35 % en Afrique de l'Est et en Afrique australe. En 2030, le continent comptera environ 760 millions de citadins, près deux fois la population de l'Union Européenne »²⁵.

Cette **concentration** s'opère dans un contexte de fort accroissement démographique général des pays mais aussi de profonds changements internes : « dans le même temps, on assiste à une recomposition du peuplement entraînant de nombreux déplacements des populations des régions pauvres vers les régions plus riches, de l'intérieur du continent vers les zones côtières, des zones rurales vers les zones urbaines »²⁶.

Toujours dans le cas de l'Afrique, « ce nouveau "paysage" du peuplement crée des difficultés dans la gouvernance, non seulement des États, mais aussi des territoires. Dans de nombreux pays, on observe que dans diverses localités, **1 habitant sur 4 ne vivait pas là dix ans auparavant**. Un renouvellement aussi rapide des populations résidentes ne permet pas d'asseoir un sentiment d'appartenance suffisant pour permettre le développement d'une véritable citoyenneté et de partager une vision commune du développement de la cité. Il est difficile dans ces conditions que la représentation des populations soit ressentie comme légitime dans la durée, ce qui a pour résultat une certaine instabilité institutionnelle »²⁷.

²³ Même si ce chiffre est inférieur pour l'Afrique (41%), **Bamako**, capitale du Mali et partenaire de Lyon, se classe au 6^{ème} rang mondial de croissance annuelle, augmentant de presque un million d'habitants en un peu plus de 10 ans pour atteindre aujourd'hui environ deux millions. L'Agence Française de Développement y a soutenu récemment (février 2010) un forum sur le développement urbain. Le cas de **Ouagadougou**, capitale du Burkina-Faso, s'en rapproche.

²⁴ Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique.

²⁵ Interview de Jean-Pierre ELONG MBASSI, urbaniste, Secrétaire Général de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique – CGLUA. Propos recueillis par Martine LE BEC. Sources Nouvelles, IRC – 3ème trimestre 2010. Sur site H²O.

²⁶ Jean-Pierre Elong M'Bassi, *Ibid.*

²⁷ Jean-Pierre Elong M'Bassi, *Ibid.*

Ces phénomènes engendrent des nouveaux besoins d'équipements et d'administration des villes, et donc des savoir-faire afférents ; lesquels sont devenus des objets de coopération incontournables. **L'objectif de renforcement des capacités des autorités locales devient prioritaire.** Il est réaffirmé en 2005 dans la Déclaration de Paris²⁸.

1.2.2 Apports spécifiques des grandes agglomérations dans la coopération décentralisée

Si la croissance urbaine n'est plus critiquée pour elle-même, la rapidité du phénomène, la pauvreté, l'absence ou **la faiblesse d'une antériorité suffisante dans les métiers de l'administration et de gestion de la ville**, « ré-interroge "l'avantage urbain" classiquement partagé »²⁹. **Les collectivités locales d'Afrique vivent une situation très difficile.** Elles ne disposent que d'une part très faible des ressources publiques, contrairement à ce qui prévaut dans l'Union Européenne et dans certains pays d'Asie³⁰.

La coopération décentralisée des grandes agglomérations est alors un support privilégié pour appuyer un meilleur développement urbain des grandes villes du sud ou de « l'est pauvre ». Ces agglomérations disposent de services et d'agences, les deux très compétents et travaillant sur de grandes échelles ; elles possèdent donc d'une expérience pertinente disponible pour peu qu'elle sache s'ajuster au contexte local.

Le renforcement des capacités peut être vu comme une tentative de concilier trois impératifs : l'obligation de **résultats** (appropriation locale des méthodes et pratiques débouchant sur des services pérennes et efficaces à la population), la nécessité de privilégier les **acteurs locaux**, l'importance de **réconcilier l'autorité locale, son administration et la population**. Pour satisfaire à ces impératifs, la coopération décentralisée est aussi bien placée car la gouvernance d'une collectivité territoriale implique des interactions permanentes entre ses **responsables politiques** et techniques et sa population.

Dans l'ensemble des pays développés, les savoir-faire de gouvernance des grandes agglomérations se sont développés et renforcés au fil du temps. De par leur taille, elles gouvernent et gèrent depuis longtemps des services complexes dans un cadre social qui a dépassé celui de l'inter-connaissance propre au monde rural ou aux petites villes. Elles ont aussi un rôle d'entraînement économique et de structuration pour de vastes territoires. Elles produisent de la **connaissance** sur elles-mêmes.

²⁸ OCDE. « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra ». Alinéa 22. OCDE. 2008.

²⁹ A propos de Bamako dans : « Premier forum sur le développement urbain de Bamako, » p.7. Cahier du participant. MATCL/Mairie du District de Bamako avec le soutien de l'AFD. 23-25/02/2010, 57p.

³⁰ L'Afrique urbaine en quelques chiffres, dans Interview de M. Jean-Pierre Elong M'Bassi. Déjà cité.

Des **coopérations entre grandes municipalités** se sont donc instaurées, notamment en Europe. Elles ont pris une importance croissante au cours des quinze dernières années, et ont élargi leur champ d'opérations avec l'émergence de **grandes métropoles autonomes dans les pays en développement**. Ces liens ont été aussi favorisés par la volonté d'élus européens de développer ces relations. Les métropoles françaises et **particulièrement Lyon**, ont une position avancée dans cette pratique, notamment sur l'objectif de **renforcement des capacités**.

1.3 Contexte dans lequel s'est développée la coopération décentralisée du Grand Lyon

Le développement de la coopération décentralisée se produit au cours d'une séquence historique marquée par quatre processus :

- La **fin de la guerre froide**, notamment la perte de puissance de l'ex-URSS pour au moins une dizaine d'années, ouvre un champ de coopération moins étroitement encadré par les Etats.
- Les **crises financières** des Etats au Nord et au Sud contraignent ceux qui étaient centralisés à opérer des transferts de charges et de compétences vers les collectivités territoriales quand elles existent, et à créer ces dernières dans le cas contraire.
- Un lent **mouvement de démocratisation couplé à des processus de décentralisation**, polymorphe et inachevé, transforme des pays entiers. Il s'agit notamment de la France, d'une partie de ses ex-colonies, et des Pays de l'Europe Centrale et Orientale. Ils passent d'un système de « **gestion administrée** » à un autre de « **sociétés gouvernées** ». Un lien étroit de niveau national s'opérait entre responsables politiques et techniques sous l'autorité du pouvoir central. Il fait place à des pôles de pouvoir plus en proximité sur des compétences concernant directement les populations.
- Une reconnaissance de fait s'installe quant à la capacité des autorités locales élues dans le gouvernement et la gestion des territoires. Cette nouvelle situation débouche sur des nouvelles fiscalités et sur **l'instauration d'un système de relations entre élus, techniciens, citoyens et leurs réseaux**.

1.4 Genèse de la coopération décentralisée de Lyon

Comme la plupart des politiques de coopération décentralisée, **celle de Lyon débute il y a plus de quinze ans** dans un contexte national de commencement d'élaboration d'un concept encore fortement marqué par l'expérience des jumelages.

Tantôt, les **associations locales** poussent les élus à l'action, soit parce qu'elles ont tissé des liens anciens avec la ville concernée, soit à l'occasion d'un **évènement dramatique ou politique majeur**. Tantôt des **élus lyonnais** rencontrent leurs collègues étrangers lors de congrès ou de voyages d'études. Tantôt encore, ce sont les deux, successivement ou conjointement. De son côté, **l'Agence d'Urbanisme**, en partenariat avec le Ministère des Affaires Etrangères, amorce une activité de prestations internationales dès 1991 : Santiago du Chili (1993), Ho-Chi-Minh Ville (1991), Addis-Abeba (1999). Cette activité débouchera sur une coopération décentralisée dans ces deux dernières villes.

L'indépendance de l'Arménie et le tremblement de terre qu'elle a subi en 1989 sont des évènements déclencheurs d'une coopération encore active en 2011 ; ceci en relation avec l'existence d'une forte population d'origine de ce pays à Lyon. Les liens historiques d'une partie de la société lyonnaise avec le Proche-Orient (Liban) et le Maghreb conduisent Lyon à s'engager dans ces parties du monde méditerranéen. L'ouverture du mur de Berlin³¹ ouvre des perspectives à l'Est. Et la situation sahélienne post-sécheresse (83-85) joue au moins un rôle informatif et de prise de conscience sur la situation de cette zone³². Tous ces faits constituent autant de points de départ de coopérations sans lendemain ou qui durent encore.

Par ailleurs, Lyon a vu naître ou a accueilli **plusieurs organisations de solidarité internationale réputées** : Handicap International, AVSF, BioForce, Triangle Humanitaire, pour les plus connues. Leurs membres ont fatalement échangé à un moment ou à un autre avec celles et ceux qui partaient, revenaient, décidaient au sein de Lyon.

Enfin, existe à Lyon une **volonté politique d'ouvrir son territoire sur le monde**. Elle se traduit par :

- Le souci d'affirmer des **valeurs de solidarité et de responsabilité**.

³¹ Par « ouverture du mur de Berlin », on entendra l'ensemble du processus qui a conduit les PECO vers un autre système politique, économique, et de relations internationales.

³² La sécheresse et la famine qui ont sévit au Sahel de 1983 à 1985 ne sont pas les premières de la période post-coloniale (1968, 1973). Mais elles ont été l'objet d'une très grande médiatisation, notamment du fait de l'engagement de nombreux artistes (entre autre, Band Aid pour l'Ethiopie, Action-Ecole, Balavoine, France Gall, etc. pour le Mali), et également par les débats en 1985 portant sur l'aide en relation avec la nature et l'action du régime politique éthiopien de l'époque.

- Le dessein d'accroître sa **notoriété internationale** comme en témoigne l'accueil du G8 sous le mandat de Raymond Barre.
- Une motivation pour **partager ses domaines d'excellence** en matière de gestion urbaine, ainsi celui de la propreté, avec d'autres collectivités du monde qui étaient demandeuses d'un soutien technique dans les métiers de la ville.

1.5 Les grandes étapes

1.5.1 Quatre grandes périodes

La coopération décentralisée de Lyon et du Grand Lyon s'est progressivement déployée sous l'autorité politique successive de **trois maires de Lyon, également présidents du Grand Lyon : Michel Noir, Raymond Barre et Gérard Collomb**. Elle **s'est construite par strates successives** ; strates dont les caractéristiques procèdent :

- Des personnes qui s'y sont impliquées, avec un **regard sur le sujet propre à chaque époque**.
- Un **cadre** de moyens et de contraintes en évolution.

Ces deux précisions conduisent à tirer des enseignements des succès et des échecs, en évitant de commettre des fautes d'anachronisme. **Le regard d'aujourd'hui bénéficie toujours de l'expérience qui le précède**.

Quatre grandes périodes se succèdent dans la conception et la mise en œuvre de la coopération décentralisée de Lyon : avant 2001, de 2001 à 2004, de 2004 à 2008, depuis 2008. **2001 marque une rupture** ; la coopération devenant une thématique plus **politique** au sein des deux collectivités.

Au cours des **deux périodes qui suivent**, cette coopération passe d'une situation **d'apprentissage réciproque entre élus et techniciens**, focalisée sur **les services urbains**, et fondée sur quelques **bonnes pratiques**, à un engagement dans une **politique globale de coopération** avec les villes-partenaires. **L'urbanisme** y fait une entrée plus marquée qu'auparavant.

La dernière période ouvre de **nouveaux chantiers et de nouvelles réflexions** sur l'organisation des services, la stratégie, et l'élargissement des coopérations à de nouveaux groupes d'acteurs à Lyon et dans les villes-partenaires.

1.5.2 A l'origine

Avant 2001, cette coopération se caractérise comme suit :

- Elle est **précédée par deux actions d'urgence** mobilisant du personnel du Grand Lyon en appui à des ONG humanitaires en Arménie (1988-1989) et au Kurdistan Irakien (1991).
- Elle est principalement portée par le **vice-Président** en charge de la **propreté** à Lyon et **par l'adjoint au Maire de l'urbanisme, Président de l'Agence d'Urbanisme de Lyon**.
- Elle concentre ses efforts sur la thématique de la **propreté**, commune à de nombreuses grandes villes-partenaires du Sud.

- Les **questions stratégiques ne sont pas dominantes**.
- Elle dispose de **moyens modestes**, notamment en ce qui concerne le suivi-animation. Mais quelques personnes sont fortement mobilisées dans les **services techniques**.
- Cette période voit s'instaurer **la décentralisation dans certaines villes-partenaires** (Ouagadougou – 1995, Bamako – 1998).

1.5.3 Entre 2001 et 2004

La période 2001-2004 est celle des **premières mutations globales** avec un nouveau dispositif de portage politique, un renforcement des personnels, une réflexion stratégique et une évolution concomitante des pratiques :

- Les **élections municipales de 2001** conduisent à un changement de majorité, avec pour suite un changement d'organisation et de postulat de la politique de relations internationales. A la **Ville de Lyon**, un **adjoint en charge des relations internationales** (Jean-Michel Daclin) et un **conseiller délégué à la coopération internationale et à l'action humanitaire** (Hubert Julien-Laferrière) portent cette politique. Au **Grand Lyon** le **vice-Président** est aussi Jean-Michel Daclin. En 2003, Hubert Julien-Laferrière quitte sa délégation et devient Maire du 9^{ème} arrondissement jusqu'en 2008, date de nouvelles élections et de sa nomination en tant que **vice-Président et conseiller délégué en charge de la coopération décentralisée**.
- **Un travail de réflexion sur la politique internationale de Lyon** s'engage à partir de trois axes : la volonté **d'innover**, l'expression d'une **solidarité avec les villes** du Monde, **occuper des fonctions actives dans les réseaux** nationaux et internationaux de Collectivités Territoriales spécialisés dans **l'action internationale des Collectivités Territoriales**.
- Le **processus de décentralisation s'étend à de nouvelles villes-partenaires** (Porto-Novo en décembre 2002, date des élections municipales).
- Un accroissement de l'activité internationale de **l'Agence d'Urbanisme**.

1.5.4 De 2004 à 2008

Cette période **concrétise les pistes ouvertes pendant la précédente**. Elle voit la formulation d'une **politique**, un **rapprochement entre les services** internationaux des deux collectivités, de nouveaux **moyens**, un **élargissement** des partenariats et une continuation de l'évolution des **pratiques** :

- En 2004, la **politique** de coopération au développement est formulée.
- Une **mutation des services** internationaux des deux collectivités s'opère par le biais d'un processus de rapprochement. En 2005 ce rapprochement se traduit par un **directeur commun aux deux services**.

- En 2004, avant la Loi « Oudin-Santini », le **Fonds Eau** du Grand Lyon est créé.
- En 2007, la **notoriété** des savoir-faire de Lyon s'accroît. Lyon signe un accord technique avec **l'AFD** et répond à des appels à projets de **l'Union Européenne**. Il organise des **sessions de formation** communes pour les **personnels des villes-partenaires**.
- Certains partenariats avec les villes du Sud qui connaissent la décentralisation permettent des **échanges d'expériences** susceptibles de générer des coopérations **Sud-Sud**.

1.5.5 A partir de 2008

La dernière période ouvre de nouveaux chantiers et de nouvelles réflexions qui se traduisent par :

- En 2009, la **fusion entre les services** internationaux de Lyon et du Grand Lyon avec la création d'une direction unique et d'un service technique de 20 personnes.
- Également en 2009, la **création d'un pôle coopération décentralisée**.
- L'évolution vers la **coopération économique**.
- La recherche d'un **élargissement à des acteurs du territoire lyonnais**.
- La volonté de **mieux faire connaître à Lyon la politique de coopération décentralisée** et la décision d'effectuer un travail de **capitalisation**.

L'organigramme actuel est consultable en annexe à la page 141.

1.6 Caractérisation de la coopération décentralisée de Lyon

La coopération décentralisée de Lyon **combine des orientations et des pratiques** qui la caractérisent :

- Elle intervient dans les **thématiques majeures du développement urbain** : urbanisme, environnement, intercommunalité, transports et urbanisme, déchets et propreté, eau et assainissement, police municipale, lumière, voirie, espaces verts, patrimoine et culture, développement économique et tourisme.
- Elle est « **municipaliste** ». Elle mobilise ses **élus** et ses **services** techniques mais aussi ses agences et ses organismes, et plus généralement **les ressources reconnues de son territoire**.
- Elle se déploie dans un **champ géographique diversifié** constitué par des métropoles de trois continents - Maghreb, Afrique subsaharienne et Madagascar, Moyen Orient, Europe Centrale et Orientale, Asie du Sud-Est.
- Elle développe des **axes de partenariat explicites** dont l'objectif est le **renforcement des capacités** des autorités et des services des villes-partenaires – Partenariat institutionnel et échanges d'expertises techniques, approfondissement des compétences par des stages d'immersion au sein des services de Lyon, aide au fonctionnement des services des villes et des entités partenaires, etc.
- Elle est **ancienne** et recherche une inscription dans la **durée** de ses coopérations – 17 ans pour Ouagadougou et Erevan, environ 10 ans pour plusieurs autres.
- Elle dispose d'un **budget** significatif – Environ 2,1 millions d'euros³³ (cf. détail par. 1.8, p. 24).
- Elle a récemment **mutualisé les services concernés** de la ville-centre et de son agglomération.
- Elle s'appuie, se perfectionne et se fait connaître par une **présence active de Lyon dans de nombreux réseaux de collectivités**.
- Elle fait **évaluer son action** – Coopérations avec Ouagadougou³⁴ et Porto-Novo³⁵, programme AGIRE à Madagascar³⁶.
- Elle assume des nouvelles orientations par rapport à la problématique générale de la coopération entre **autorités locales**.

³³ Y compris valorisation des salaires et Fonds Eau.

³⁴ Grand Lyon – Economie et Humanisme. 2004.

³⁵ Grand Lyon/F3E – ACDIL – « *Etude d'évaluation portant sur le partenariat de coopération Porto Novo/Grand-Lyon et Lyon* ». Novembre 2009.

³⁶ Programme AGIRE, Madagascar. Direction de l'Eau du Grand Lyon / F3E – OI-Eau, 2010.

1.7 Nouvelles orientations de la Coopération décentralisée de Lyon

Les nouvelles orientations de la coopération décentralisée de Lyon, définies en 2008, visent à combiner cinq grands axes³⁷ : **gouvernance** démocratique locale, **développement** durable, **acteurs** des territoires, **programmes** spécifiques des agences internationales, et **coopération** entre villes du Sud. Ces axes se détaillent comme suit.

Renforcer les compétences municipales

La coopération décentralisée vise au renforcement de la **démocratie locale**, de la **décentralisation**, des **services** essentiels à la population, du **développement durable** des territoires. Elle est menée en **partenariat** avec tous les niveaux de **l'administration territoriale** et en associant les représentants de **la société civile**.

Promouvoir le développement économique et social et lutter contre la pauvreté et les inégalités

La coopération décentralisée repose sur la recherche d'un **équilibre** entre développement **économique**, équité **sociale** et préoccupations **environnementales**. Elle vise notamment à favoriser **l'accès du plus grand nombre aux services publics essentiels** tel que l'eau, la santé, l'éducation....

Elle cherche également à **appuyer la collectivité** dans son rôle de **catalyseur** et de **promoteur** du développement économique local, en **intégrant le développement économique aux enjeux du développement urbain** tels que l'accès aux services publics, la préservation des ressources naturelles....

Développer des actions de coopération visant à impliquer les acteurs de nos territoires

Propice aux échanges et à la mobilisation citoyenne, la coopération décentralisée encourage les **relations tissées par les acteurs locaux**, en leur proposant un **cadre de cohérence** permettant une plus grande **efficacité de leurs interventions**. Elle cherche surtout à faire la promotion des **atouts et richesses des territoires** avec l'objectif de les **partager avec nos populations**.

Contribuer aux programmes des agences internationales de coopération

Avec la reconnaissance des pouvoirs locaux partout dans le monde, les **baillleurs de fonds** mettent en place des **programmes spécifiques** à destination des collectivités locales et leurs partenaires.

La coopération décentralisée privilégie **des approches multi-partenariales**, mobilisant un réseau de compétences et d'acteurs en capacité de **pouvoir aider les collectivités à répondre à ces nouveaux programmes** tels que les appels à projets de l'Union Européenne.

³⁷ Le texte de ce paragraphe figure dans les nouvelles conventions de coopération. Pour en faciliter la lecture au sein du rapport, il a été remis au temps présent et les points estimés significatifs ont été écrits « en gras ».

Développer la coopération entre villes du Sud, en soutenant les échanges d'expériences entre elles

La coopération décentralisée poursuit ses actions **de mise en réseau des collectivités locales francophones africaines** à travers notamment **le CIFAL Ouagadougou**, outils de promotion de la coopération Sud-Sud. Elle consolide ses appuis auprès du CIFAL tout en cherchant à développer son **réseau de partenaires**.

1.8 Les moyens mobilisés

La mobilisation financière de Lyon pour son action de coopération est d'environ 2,1 millions d'euros, auxquels s'ajoute ou intègre la valorisation des salaires.

A titre d'exemple, la valorisation compilée de l'action de Coopération décentralisée de Lyon pour 2012 est la suivante :

• Grand Lyon	750 000
• Ville de Lyon	300 000
• Valorisation Ressources Humaines	350 000
• Agence d'Urbanisme	380 000
• Fonds de solidarité Eau	300 000
Total	2 080 000 €

Cette somme représente un peu moins de 0,1% des deux budgets cumulés du Grand Lyon (1,6 milliard d'euros) et de la Ville Lyon (0,717 milliard d'euros). Il représente l'effort au sens strict des deux collectivités. Par **effet de levier, il permet de mobiliser d'autres ressources** auprès d'opérateurs privés comme pour le Fonds de Solidarité Eau, d'opérateurs publics (bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, Union Européenne), voire des fondations.

2- Le dispositif institutionnel de coopération décentralisée de Lyon

2.1 Présentation

Ce chapitre décline le **dispositif public** de la coopération décentralisée de Lyon :

- La Direction de l'Attractivité et des Relations Internationales (DARI).
- Les directions et services techniques engagés dans les actions de coopération.
- La Direction de l'Eau du Grand Lyon et le Fonds Eau.
- Les organismes émanant des collectivités de Lyon : Agence d'Urbanisme et SYTRAL.
- Un organisme d'Etat : le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques – CERTU (fonction détaillée au par. 2.6., p.29)

Les réseaux de collectivités et leur rôle dans la stratégie de Coopération décentralisée de Lyon ne sont pas abordés ici mais au paragraphe 5.4, p. 96 - L'investissement de Lyon dans les réseaux.

L'ensemble composé par ces directions, services et organismes constitue **un très fort potentiel de savoir-faire et d'intervention pour des coopérations décentralisées** ayant pour thèmes **le renforcement des capacités** dans les métiers de l'urbain et dans les stratégies de développement des villes partenaires. Il se traduit par un concours continu ou ponctuel estimé entre **cinquante à soixante personnes**.

2.2 La Direction de l'Attractivité et des Relations Internationales (DARI)

La **DARI**, et particulièrement son **Pôle Coopération décentralisée**, est le **cœur du dispositif politique et opérationnel** (cf. par. 5.2.5, p. 79, Développements professionnels et techniques).

Dans un souci de lisibilité extérieure et d'efficacité, la politique internationale lyonnaise est menée depuis décembre 2009 par une seule et même direction, la DRI devenue **DARI – Direction de l'Attractivité et des Relations Internationales. Les actions internationales du Grand Lyon et de la Ville de Lyon ont été mutualisées**. Pour cette politique, la distinction entre la Ville de Lyon et la Communauté Urbaine de Lyon n'est plus opérée, les deux collectivités apparaissant sous la marque **« Only Lyon »**. Dans le même temps, un **Pôle Coopération décentralisée** est créé au sein de cette direction ; il dépend du Service des Relations Internationales.

Cette structuration est le **résultat d'une volonté politique qui s'est traduite par un processus progressif de rapprochement amorcé en 2004**. Le déroulement de ce processus est développé au **chapitre précédent**. (par. 1.5, p. 19).

Parallèlement **une quinzaine de communes du Grand Lyon mènent leurs propres actions de coopération décentralisée**, principalement avec des villes africaines. Ces coopérations ne font pas partie de la politique de coopération intégrée de Lyon. Elles ont **leurs logiques propres** et ne sont pas traitées dans ce rapport. Cependant, des **rencontres** avec toutes ces communes ont été organisées à plusieurs reprises par la DARI, dans le but de créer des espaces de dialogue, de susciter des synergies entre leurs expériences de coopération, de créer un **cadre de références**.

2.3 Les services

La mise en œuvre de la coopération décentralisée de Lyon fait appel à **l'expérience** de différents **services** de la Ville de Lyon et du Grand Lyon et aux **savoir-faire** de leurs **agents**.

Au **Grand Lyon**, les services impliqués sont :

- La Délégation Générale au **Développement Urbain**. Cette délégation fédère l'ensemble des compétences du Grand Lyon dans le domaine de l'urbanisme.
- La Délégation Générale au **Développement Economique et International** (DGDE).
- La Direction de la **Propreté**.
- La Direction de la **Voirie**.
- La Direction de **l'Eau**. L'activité de cette Direction est l'objet d'un développement au paragraphe suivant.

A la **Ville de Lyon**, il s'agit de :

- La Direction des **Espaces Verts**.
- La Direction **Eclairage Public**.
- La **Police Municipale** (Délégation Générale au Service Public et à la Sécurité).
- Le Service **Logistique, Garage et Sécurité**.
- La Direction des **Systemes d'Information et des Télécommunications**.
- La Mission « **Sites Historiques** ».

2.4 La Direction de l'Eau et le Fonds Eau

2.4.1 Présentation

La coopération décentralisée de la Direction de l'Eau se donne comme objectif de **renforcer les capacités des autorités locales en charge de l'eau et de l'assainissement**, par des formations, de l'échange d'expertise et d'expériences, des

recommandations, une forme d'appui continu aux collectivités locales. En cela, elle s'inscrit dans la **même logique que celle de l'ensemble de la coopération décentralisée de Lyon et de ses services.**

Elle dispose de son **propre « Service de la Solidarité Internationale »**.

Cependant, la Direction de l'Eau du Grand Lyon intervient de **deux manières distinctes** :

- D'une part, elle mène un projet de **coopération décentralisée** à **Madagascar** et en a mené deux au **Liban** (cf. par. 4.4, p. 51).
- D'autre part, elle finance des projets de **Solidarité Internationale** à l'aide du **« Fonds de Solidarité et de Développement Durable de l'Eau³⁸ »** autorisé par la loi dite Oudin – Santini de février 2005 (cf. par 1.1, p. 10)³⁹.

Depuis son adoption, cette loi impulse un très fort effet levier pour le développement de l'action internationale de la Direction de l'eau, aussi bien sur la coopération décentralisée que sur le Fonds eau. La Direction de l'eau consacre aujourd'hui 0,4 % des recettes eau et assainissement à la solidarité internationale, soit environ 600 000 euros par an au total.

2.4.2 Le Fonds Eau

Le Fonds eau (1 050 000 euros) est alimenté par le **Grand Lyon** (350 000 euros), **Veolia Environnement** (300 000 euros), la **Lyonnaise des Eaux** (50 000 euros) et **l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse** (350 000 euros). Ainsi, la collectivité, les deux sociétés fermières et l'Agence de l'Eau RMC contribuent à hauteur égale à un dispositif piloté par la Direction de l'Eau du Grand Lyon.

Depuis sa création en 2004, le Fonds Eau a soutenu une centaine de projets pour l'eau et l'assainissement touchant environ 1 million de bénéficiaires⁴⁰. En 2010, le Fonds eau finance 23 projets dans 12 pays différents.

Ces projets, déposés par leurs porteurs (associations de jumelage, ONG, etc.), sont analysés par un Comité Technique, validés par un Comité de Pilotage et font l'objet d'une délibération du Conseil Communautaire du Grand Lyon. Ils **ne concernent pas nécessairement les coopérations décentralisées avec Lyon**, et les **organisations** qui les mettent en œuvre **ne sont pas toutes issues de ce territoire**. En effet, si l'un des critères de zone d'intervention est *« les pays avec lesquels le Grand Lyon mène des*

³⁸ Le Grand Lyon a mis en place le Fonds Eau quelques mois avant la loi Oudin Santini.

³⁹ Se reporter aux dispositions de l'article L1115-1 du Code Général des Collectivités Locales et de la loi 2005-95 du 9 février 2005.

⁴⁰ Source DRI pour ce dernier chiffre.

partenariats de coopération décentralisée »⁴¹, il s'agit bien du **pays et non de la ville-partenaire**. Les deuxième et troisième critères sont encore plus larges (zones de faible accès à l'eau et à l'assainissement, pays francophones).

Cependant, des liens existent entre la politique de coopération décentralisée et celle de Solidarité Internationale assise sur le Fonds Eau. En effet, le Fonds Eau a financé la phase d'investissement du projet de coopération décentralisée à **Madagascar**, ainsi que des forages à **Bamako** et dans les villages périphériques de **Ouagadougou**. (cf. par. 4.4.4 p. 54).

2.5 Les organismes émanant des collectivités

2.5.1 L'Agence d'Urbanisme

L'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise est une association Loi 1901 regroupant **33 partenaires publics**, dont les Villes de Lyon, de Villeurbanne, le Grand Lyon, la Région Rhône-Alpes, le Département du Rhône, et d'autres collectivités de l'aire métropolitaine. Elle est présidée par M. Gilles Buna, **vice-Président du Grand Lyon**, en charge de **l'urbanisme** appliqué et opérationnel, des projets urbains et des grands projets d'équipement ; et par ailleurs adjoint au Maire de Lyon.

Elle s'organise autour de quatre axes de travail : planification à grande échelle, planification locale, données et connaissances et **activités internationales**. Cette dernière comporte deux composantes, l'une d'échanges avec les métropoles européennes, l'autre **de conseil et de coopération auprès de grandes villes de pays émergents ou en développement**. Elle revendique des actions dans « *seize villes entre 300 000 et 700 000 habitants sur les quatre continents* »⁴². Elle participe à **plusieurs réseaux** pour le compte du Grand Lyon (CODATU⁴³, Citynet, CUF, Eurocities, cf. 5.4.2, p. 97).

Pour son **activité internationale**, l'Agence d'Urbanisme peut **intervenir dans cinq cadres** différents : **coopération décentralisée pour le Grand Lyon**, la Région-Rhône-Alpes, coopération bilatérale avec le MAEE et l'AFD, coopération multilatérale (UE, Banque Mondiale...), réponse à des appels d'offres, appui à des réseaux de coopération.

Le présent rapport a parfois connu **des difficultés à isoler ce qui relève de la coopération décentralisée de l'Agence d'Urbanisme de ce qui procède des autres cadres d'intervention**. La raison en est qu'un autre cadre, par exemple une **coopération bilatérale** avec le MAE et l'AFD, peut très bien **déboucher quelques**

⁴¹ Grand Lyon – Véolia Eau. « *Le Fonds de solidarité et de développement durable pour l'eau* ». Plaquette de présentation.

⁴² Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. « *Les activités internationales de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise* ». Plaquette, mars 2010.

⁴³ Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et périurbains.

années plus tard sur une relation de coopération décentralisée matérialisée par la signature d'une **convention**. Pour autant, cette difficulté révèle que ces différents cadres constituent de *facto* une **porte d'entrée pour l'établissement ultérieur de certaines relations de coopération décentralisée** (Addis-Abeba, Ho-Chi-Minh-Ville par exemple).

L'Agence d'Urbanisme est à ce jour **le partenaire le plus important de Lyon pour ses coopérations décentralisées**. Ses actions d'appui répondent aux demandes des villes-partenaires. Elles portent sur la création d'agences d'urbanisme, l'élaboration des schémas directeurs, les grands projets urbains, les plans d'occupation des sols, l'intercommunalités, les agendas 21, les études de faisabilité pour des lignes de transport en commun, et **l'articulation transports et urbanisme**. Cette dernière thématique, considérée comme fondamentale par l'Agence est un des sujets traités spécifiquement dans le présent rapport (cf. 4.1, p. 37).

Cela se traduit par un **programme partenarial pluriannuel conclut par l'agence avec ses partenaires**.

2.5.2 Le SYTRAL

Le SYTRAL - Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise, est l'autorité organisatrice des transports en commun exploités sous les marques TCL et OPTIBUS. Le SYTRAL est responsable du Plan de Déplacement Urbain (PDU) et de sa mise en œuvre sur l'agglomération lyonnaise. Le SYTRAL est sollicité dans le cadre de la coopération décentralisée pour aider à l'élaboration de PDU dans des villes-partenaires (à Rabat et Alep notamment). En 2011, une convention de partenariat l'associe au Grand Lyon pour l'action dans certaines d'entre elles.

2.6 Un organisme d'Etat, le CERTU

Le **Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques** (CERTU) relève du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Il est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, **pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause**. Lyon a notamment mobilisé le CERTU sur des actions à Rabat et Alep. Il est signataire depuis 2011 d'une convention de partenariat avec le Grand Lyon.

3- Les villes-partenaires et les thématiques

3.1 Présentation globale des villes

Le tableau de la page suivante décline l'ensemble des villes ou territoires qui ont connu une relation de coopération avec Lyon, ou au moins une tentative en ce sens.

Ces relations de coopération s'appliquent à **trois types de territoires** :

- Principalement des **villes ou agglomérations**.
- Parfois une **ville et des communes rurales** autour avec la **Région** comme partenaire (cas de la Haute-Matsiatra à Madagascar).
- Parfois un **organisme territorial de mission à vocation unique** comme au Liban avec les Offices des Eaux.

Le premier cas correspond aux coopérations animées **aujourd'hui** par la Direction de l'Attractivité et des Relations Internationales avec ou non l'Agence d'Urbanisme ; le second et le troisième à celles afférentes à l'eau potable et portées ou l'ayant été par la Direction de l'Eau du Grand Lyon.

Ces villes-partenaires (ou territoires) **diffèrent sur de très nombreux points** :

- Niveau de richesse, taux d'urbanisation
- Statut légal de la décentralisation dans les pays où elles se trouvent. Poids de l'Etat
- Population et dynamique démographique
- Statut ou non de capitale
- Ancienneté, histoire politique et urbaine
- Situation politique présente (paix, guerre extérieure, guerre civile)

Ces caractérisations font **qu'aucune coopération ne se construit sur les mêmes bases** même si certains traits autorisent (avec précautions) des rapprochements ; par exemple entre Ouagadougou et Bamako, ou entre anciennes républiques soviétiques.

Dans les deux pages suivantes, le Tableau 1 et le Tableau 2 présentent une partie de ces données et informations. L'ancienneté des villes figure au paragraphe sur le patrimoine (cf. par.4.5.1, p. 59). Les situations de conflit sont abordées dans le cours du rapport, notamment dans le chapitre 4-, p. 37.

Certaines coopérations citées dans ces tableaux ne vivent plus à ce jour (Balti, Nikolaïev, Koutaïssi, Beyrouth, Santiago du Chili).

Tableau 1 – Les villes-partenaires et leur contexte géographique et socio-économique

Villes-partenaires Nom usuel en France (C.) = Capitale	Zones	Pays Nom usuel en France	Caractéristiques Pays			
			Pop. en millions hab.	Taux d'urbanisation	PIB/hab. en US\$ (2010)	Class. à l'IDH 2011 ⁴⁴
Rabat (C.)	MAGHREB	Maroc	32,4	56%	2 771	130 ^{ème}
Sétif		Algérie	35	66%	4 501	96 ^{ème}
Bamako (C.)	AFRIQUE SUBSAHARIE NNE	Mali	15,4	33%	602	175 ^{ème}
Ouagadougou (C.)		Burkina-Faso	16,3	20%	542	181 ^{ème}
Porto-Novo (C.)		Bénin	9,2	42%	720	167 ^{ème}
Addis-Abeba (C.)	AFRIQUE DE L'EST	Ethiopie	85	17%	350	174 ^{ème}
Fianarantsoa	OCEAN INDIEN	Madagascar	20,1	30%	433	151 ^{ème}
Beer-Shev'a	MACHREK	Israël	7,6	92%	26 683	17 ^{ème}
Beyrouth (C.)		Liban	4,6	87%	9 203	71 ^{ème}
Tripoli		Palestine	4,15	72%	1 205 ⁴⁵	114 ^{ème}
Jéricho		Syrie	21,6	55%	2 734	119 ^{ème}
Alep						
Balti	EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	Moldavie	3,56	41%	1 631	111 ^{ème}
Erevan (C.)		Arménie	3,1	64%	2 998	86 ^{ème}
Koutaïssi		Géorgie	4,45	53%	2 620	75 ^{ème}
Nikolaïev		Ukraine	45,6	68%	3 014	76 ^{ème}
Ho-Chi-Minh Ville (C.)	AS. DU S-EST	Viêt-Nam	88,3	28%	1 172	128 ^{ème}
Santiago du Chili (C)	AM. DU SUD	Chili	17,1	89%	10 117	44 ^{ème}
Lyon	EUR. OUEST	France	65	78%	39 460	20 ^{ème}

⁴⁴ Source : PNUD – « Rapport sur le développement humain 2011 ».⁴⁵ Chiffre 2005.

Tableau 2 – Villes-partenaires, démographie et régime de décentralisation

Villes	Population en millions hab. ⁴⁶	Tx annuel d'accroiss2 005-2010 ⁴⁷	Existence d'un régime de décentralisation appliquée aux communes ⁴⁸
Rabat (+ Salé et Temara)	1,6 – (2,6)	2,8% (UNDP 1,7)	Faible
Sétif	0,32	4,6%	NON
Bamako	2	4,8%	OUI mais compétences District Urbain incomplètes
Ouagadougou	1,9	7,6%	OUI, des transferts de compétences comparables à la France
Porto-Novo et les 8 autres communes de l'Ouémé	0,8		Décentralisation communale opérationnelle Loi sur l'intercommunalité en cours de traduction sur le terrain
Addis-Abeba	3,4	3,8%	Entre déconcentration et décentralisation
Fianarantsoa ⁴⁹	0,19		Tendance à la décentralisation mais la loi et ses applications subissent des avancées et des reculs rapides dans la dernière décennie
Ambohimasoa, Isorana, Sahambavy, Alakamisy Itenina, Ambalavao	0,01 à 0,03		
Beer-Shev'a	0,19		OUI
Beyrouth	0,8 – 1,5 ⁵⁰	3,57% et 1,6% (00-05 et 05-10) UNDP	NON
Tripoli	0,19 – 0,3		NON
Jéricho ⁵¹	0,03		OUI
Alep	1,7 (2,3)	2,9%	Autonomie avec fortes « tutelles en cascade » depuis l'Etat
Balti	0,13		NON – Forte influence de l'Etat déconcentré
Erevan	1,11 – 1,26		OUI
Koutaïssi	4,6		NON - Forte influence de l'Etat déconcentré
Nikolaïev	0,5		NON - Forte influence de l'Etat déconcentré
Ho-Chi-Minh Ville	7,1	2,4%	Entre déconcentration et décentralisation
Santiago du Chili	5,9	0,98%	OUI
Lyon	1,2	0,5	OUI

⁴⁶ Sources : PNUD et pour UN-Habitat : « *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the urban divide* ».

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Sources : Fiches par coopération, travaux universitaires, et « *Premier rapport mondial de CGLU - La décentralisation et la démocratie locale dans le monde* ».

⁴⁹ Ville centre et son territoire, englobant plusieurs communes rurales. Région de la Haute-Matsiatra.

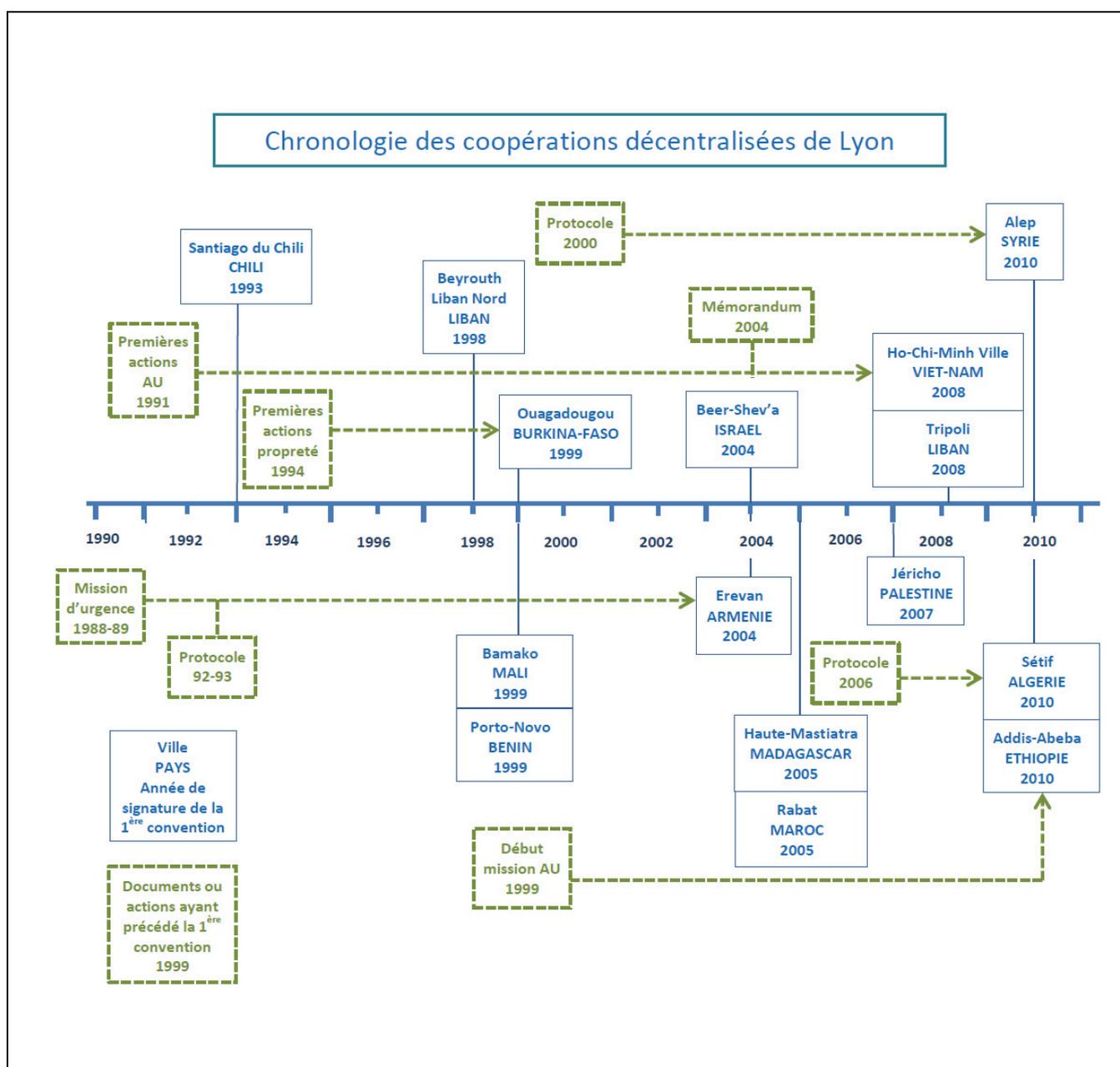
⁵⁰ 0,8 : Beyrouth ville, 1,5 : agglomération.

⁵¹ En fait l'action portait sur Jéricho et la bande de Gaza.

3.2 Chronologie des coopérations

Le tableau ci-dessous expose la chronologie de mise en place **des coopérations décentralisées de Lyon encore en vigueur à ce jour** (sauf Beyrouth et Santiago du Chili). Toutes ne commencent pas une fois la convention signée (cadre uni bleu). La relation se tisse et des actions peuvent être mises en œuvre parfois longtemps avant. Ce qu'expriment les cadres et flèches en vert pointillé. Ces différences de processus sont décrites et traitées au paragraphe 5.2.2, p. 70, ainsi qu'au paragraphe 5.2.3, p. 72 afférent à la construction institutionnelle. L'importance des fonctions opérationnelles et politiques d'une convention est également abordée dans ce paragraphe 5.2.3.

Tableau 3 – Chronologie de la mise en place des coopérations de Lyon



On constate :

- Un **démarrage à l'Est** des coopérations de Lyon mais dont Erevan restera la seule pérenne.
- Une **démarche en Amérique Latine**, aujourd'hui achevée, et non suivie d'effets sur le reste de ce continent.
- Une place **prépondérante** des coopérations **africaines** avant 2000.
- L'ajout de **huit coopérations supplémentaires** depuis 2000 en sus des six existantes précédemment.
- Un **accroissement** significatif des coopérations au **Maghreb et au Machrek** dans cette dernière décennie.

3.3 Présentation des champs thématiques par coopération

Tableau 4 – Les champs thématiques de coopération pour les différents partenariats

Villes-partenaires	Propreté	Eau	Urbanisme ⁵²	Voirie	Patrim./Tourisme	Culture	Formation	Gouvernance	Transport	Universitaire	Economie	Lumière	Diplom. villes	Aménagement	Jeunesse	Santé	Police Munic.
<i>Rabat</i>			X	X	X				X		X	X		X			
<i>Sétif</i>			X		X	X	X	X	X	X	X	X					
<i>Bamako</i>	X	X	X	X				X								X	
<i>Ouagadougou</i>	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X			X		X
<i>Porto-Novo</i>	X			X	X	X	X	X									
<i>Addis-Abeba</i>	X		X		X				X		X						
<i>Fianarantsoa</i>		X						X									
<i>Beer-Shev'a</i>		X								X			X		X	X	
<i>Beyrouth</i>		X						X									
<i>Tripoli – Liban N.</i>		X						X									
<i>Tripoli 2</i>					X	X							X				
<i>Jéricho</i>		X			X							X	X		X		
<i>Alep</i>	X		X	X	X	X			X								
<i>Balti</i>	X	X		X													
<i>Erevan</i>							X		X					X			
<i>Koutaïssi</i>	X	X															
<i>Nikolaïev</i>	X	X															
<i>Ho-Chi-Minh Vil.</i>	X		X	X	X		X		X	X	X	X					
<i>Santiago du Chili</i>			X														
Nb. Occurrences	8	10	8	7	8	5	5	7	7	3	4	5	4	2	3	2	1

Le tableau ci-dessus expose les **champs thématiques pour chaque partenariat**. Il permet également de comprendre **quels sont les champs les plus investis**. Cependant, **l'intensité de cette mise en œuvre n'est pas indiquée**.

⁵² Et Développement Social Urbain pour Santiago du Chili.

Il convient donc d'utiliser ce tableau avec un **minimum de prudence**. A titre d'exemple :

- Si le patrimoine est souvent cité, l'analyse de cette thématique au paragraphe 4.5 (p. 59) conclue à de grandes difficultés pour aboutir.
- Le peu d'actions pour la santé doit être apprécié à la lumière des actions pour l'eau qui ont un effet reconnu sur l'amélioration du niveau sanitaire.
- Le volet de « police municipale », mis en œuvre seulement avec Ouagadougou implique un fort engagement de la police municipale de Lyon sur un champ rarement abordé dans les coopérations décentralisées.

Malgré ces réserves, il est possible de dire que **les coopérations décentralisées de Lyon se focalise principalement sur la propreté, l'eau, l'urbanisme, la voirie, les transports et la lumière**. Le **renforcement des capacités** est lui, une thématique commune à toutes les coopérations.

4- Approche thématique : les principaux métiers mis en œuvre

4.1 Introduction

Les champs thématiques de la coopération décentralisée de Lyon sont nombreux. Ils sont exposés au paragraphe 3.3. Le Comité de Pilotage de cette capitalisation a souhaité en **sélectionner cinq représentatifs** de l'ensemble en ce qui concerne les différents aspects de leur mise en œuvre : problématiques, villes-partenaires concernées, actions entreprises, métiers, méthodes, difficultés, remarques.

Ces cinq thématiques sont :

1. Les transports et l'urbanisme de manière combinée (par. 4.2, p. 38).
2. La propreté (par. 4.3, p. 45).
3. L'eau et l'assainissement (par. 4.4, p. 51).
4. La culture et le patrimoine (par. 4.5, p. 59).
5. La diplomatie des villes (par. 4.6, p. 64).

Les trois premières d'entre elles ont une histoire plus longue et un volume de réalisations plus important à leurs actifs que les deux autres. Elles représentent aussi **trois variations de mise en œuvre** : la première par le canal de l'Agence d'Urbanisme, la seconde par une combinaison entre la DARI et un service du Grand Lyon, la troisième par la Direction de l'Eau. Ce qui ne signifie pas une absence de coordination entre ces trois acteurs.

La quatrième et la cinquième thématiques traversent des difficultés en raison de plusieurs facteurs. La **culture et le patrimoine** constituent un champ considéré souvent comme moins prioritaire par les villes partenaires. La **diplomatie des villes** est certes définie formellement mais, soit elle s'exerce dans un contexte de conflit qui la rend aléatoire, soit elle intègre une dimension immatérielle qui pour être indispensable s'avère parfois difficile à cerner par les acteurs. L'expérience de Lyon est jeune sur ce point à l'exception notable de son activité dans les réseaux internationaux de collectivités.

Les différences de contenus, de processus et d'acteurs existant entre les cinq thématiques retenues expliquent que la manière de les traiter n'est pas totalement homogène.

Enfin, compte-tenu de ce choix, d'autres champs sont écartés de ce chapitre : la voirie et la signalisation, la police municipale, les espaces verts entre autre. Mais **la parole des acteurs de ses services est mise à contribution dans d'autres parties du rapport.**

4.2 Articulation transports et urbanisme

4.2.1 « Transports et urbanisme », des thématiques à l'avenir commun

Dans **leur croissance rapide**, les villes du Sud ont vu se développer les **transports individuels** (vélos, motos, automobiles) et une **offre multiple de transports artisanaux** (minibus, taxis collectifs, mototaxis) qui génèrent de la **congestion**, de plus en plus de **pollution**, et ne sont plus à **l'échelle** de la demande dans les villes les plus grandes.

De ce fait, le sujet de la mise en place de transports en commun de masse bien coordonnés avec l'évolution urbaine est de plus en plus demandé par les villes-partenaires.

La coopération de Lyon avec ses villes-partenaires insiste donc aujourd'hui **sur la nécessaire coordination entre projets de transports en commun et projets d'urbanisme**. C'est ce qui fait sa plus-value, dans un domaine où bien souvent, comme c'était encore le cas en France il y a 15 à 20 ans, les **grands projets urbains** ou les localisations des **grands équipements** peinent à prendre en considération les transports en commun ; les services d'urbanisme et les ingénieurs transports travaillant souvent séparément.

Au Maroc l'émergence des **villes nouvelles** a révélé la même lacune : édifices et logements naissent sans que soient imaginés simultanément des systèmes de transports en commun. Partant de son expérience, Lyon cherche donc à aider ses partenaires à développer une vision de **développement global de leur ville**.

Historiquement, selon les partenariats, **l'entrée transports a précédé la réflexion urbanistique ou l'a prolongée**.

Dans la majorité des cas c'est la question des **transports en commun de grande capacité et en site propre qui amène les villes à faire appel à la coopération lyonnaise**. Ceci pour deux raisons principales :

- D'une part, les maires doivent trouver une **solution à la congestion des centres et des accès à ces centres**. Cette congestion croît en même temps que la motorisation et que la croissance du nombre de déplacement par jour et par individu.
- D'autre part, le développement des transports de masse répond aux **objectifs mondiaux de développement durable**, d'économie d'énergie et de lutte contre le changement climatique ; objectifs fortement portés par les **baillleurs de fonds**.

Face à cette priorité donnée au besoin immédiat de transports en commun de masse, la coopération lyonnaise invite ses villes-partenaires à aborder **dans le même temps** les questions de la **planification** et de la **charpente** de la ville en termes **d'occupation des sols** et de **structure du réseau de lignes fortes** de transports en commun.

Dans certains cas cependant, **partant d'une demande initiale** qui n'intègre pas la question des transports en commun, la coopération lyonnaise opère la démarche inverse. Elle sensibilise les villes à la nécessité de la mise en place d'un réseau de transports de haute capacité. A Addis-Abeba par exemple, l'Agence d'Urbanisme est sollicitée pour aider la ville à réviser son schéma directeur. Tout en l'accompagnant dans cette révision, l'Agence lui suggère de réserver des emprises linéaires pour de futures lignes de transports en commun.

4.2.2 Les actions

Exemples d'actions alliant urbanisme et transports en commun

Alep

Réalisation du cahier des charges du Plan de Déplacements Urbains d'Alep et d'une étude de faisabilité pour une ligne de transports en commun en site propre.

Addis-Abeba

Appui à la révision du schéma directeur d'Addis Abeba en prenant en considération la charpente des lignes fortes futures de transport en commun (bus rapide transit - BRT, tramway dans le futur).

Appui au développement de lignes fortes de transport en commun par la création de sites propres le long des grands axes urbains.

Bamako

Aide à la réflexion sur la planification urbaine à l'échelle de l'agglomération.

Ho-Chi-Minh Ville

Appui à la ville sur l'insertion urbaine de sites propres pour des bus dans le centre-ville.

Rabat

Echanges avec l'Agence Urbaine de Rabat sur la prise en considération d'une charpente forte de transports en commun dans la révision du Plan d'Aménagement et d'Urbanisme.

Appui à la mise en exploitation du tramway de Rabat et à la réorganisation du réseau de bus.

4.2.3 Les acteurs

Services et organismes relevant des collectivités.

Plusieurs acteurs relevant des collectivités sont impliqués dans les actions de coopération décentralisée de Lyon en matière de transports et d'urbanisme. Leur description plus détaillée figure au chapitre 2-, p. 25.

Le principal est **l'Agence d'Urbanisme** pour le développement de l'agglomération lyonnaise. Elle a joué un rôle précurseur dans le processus qui a conduit à la mise en place d'une relation de coopération décentralisée (Addis-Abeba, Ho-Chi-Minh Ville). Elle intervient dans le cadre d'un **contrat d'objectif annuel** avec le Grand Lyon.

Sont également impliqués :

- La **Délégation Générale au Développement Urbain** qui fédère l'ensemble des compétences du Grand Lyon dans le domaine de l'urbanisme.
- Le **SYTRAL**, Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise, autorité organisatrice des transports en commun (notamment pour Rabat et Alep). Le SYTRAL et le Grand Lyon ont récemment signé une **convention de partenariat**.

Organisme relevant de l'Etat

CERTU

Lyon a mobilisé le CERTU sur des actions, notamment à Rabat et Alep. Une **convention de partenariat** a récemment été signée par Lyon avec cet organisme.

AFD

L'Agence Française de Développement est devenue un acteur important auprès de plusieurs villes partenaires. Elle apporte ses compétences, son réseau et les financements d'investissements ou d'accompagnements qui permettent de concrétiser les projets d'ampleur préparés par Lyon et ses villes-partenaires. Quatre exemples de partenariat peuvent être cités :

- Ouagadougou, AFD et Grand Lyon de 2008 à 2010 avec la mise en place d'un permanent (cf. aussi sur ce point Focus 9, p. 89).
- Société du Tramway de Rabat/Salé, AFD et Grand Lyon pour la mise en exploitation du tramway de Rabat/Salé.
- Bamako/AFD/Grand Lyon pour un programme sur les déchets, l'assainissement et la planification urbaine.
- Addis-Abeba, AFD et Grand Lyon en cours de rédaction pour la période 2012-2014, pour la gestion des déchets et la planification urbaine.

4.2.4 Les métiers

Du point de vue des compétences présentes chez l'ensemble de ces acteurs, on peut distinguer un nombre important de domaines :

- **La planification urbaine** : Schémas directeurs, usages des sols, vision long terme du développement d'une ville.

- **La planification des transports** : Analyse de l'évolution de la demande en mobilité (enquêtes, comptages, voire modèles), élaboration d'une offre globale de type plan de déplacements urbains, identification de lignes fortes de transports en commun.
- **Des études de pré faisabilité de ligne forte de transports en commun** : Insertion dans le tissu urbain (voire articulation avec projets urbains), analyse des modes de transports adaptés (bus à haut niveau de service/Bus Rapid Transit, tram, métro) en fonction de la demande, des coûts d'investissement, de fonctionnement...
- **La maîtrise d'ouvrage de système de transports** : Rôle de l'autorité organisatrice des transports, modes de gestion, d'exploitation, financements, articulation des systèmes de transports urbains avec les transports inter urbains, nationaux, ou internationaux ; mais aussi gestion du trafic et de la circulation...

Les profils requis pour toutes ces compétences sont ceux **d'ingénieur** transport, ingénieur voirie, urbaniste spécialisé en planification urbaine, **urbaniste** spécialisé en design urbain (ou paysagiste), mais aussi parfois de **gestionnaires** d'autorités de transports.

4.2.5 Les méthodes

Le mode d'approche et la démarche mise en œuvre pour le partenariat

Les collectivités du Sud sont le plus souvent dans **une situation de réponse à l'urgence**. De ce fait, les stratégies à long terme ont au départ peu de place. Souvent, en début de relation il faut **tenir compte des situations difficiles, des choix déjà effectués** plus ou moins pertinents.

A partir de là, l'action de coopération de Lyon cherche à insuffler **une vision de développement sur la durée** à ses villes partenaires. Qu'il s'agisse des transports ou de planification urbaine, cette évolution se fait dans un cadre d'échange, de confiance et de relations ancrées dans la durée. Elle est marquée par des imprévus, des retours en arrière, des périodes d'immobilisme, réalités à accepter.

L'appui à l'élaboration de plans et de stratégies à long terme vise **l'appropriation des méthodes et des résultats** par les partenaires. **Les produits sont « faits ensemble »**. La formation et le renforcement des capacités sont le résultat d'un cheminement commun : « **apprendre ensemble en faisant** ». Dans la coopération décentralisée de Lyon, **ce point n'est pas propre à l'urbanisme et aux transports** mais, sur ce thème, il marque une rupture avec des pratiques plus descendantes et moins participatives encore souvent en vigueur.

Dans ce contexte, **l'appui « matière grise »**, sous forme d'expertise, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'études et de planification, doit de plus en plus se porter sur des **projets concrets** (cf. Parole d'acteur 1ci-dessous). L'approche couplée urbanisme et

transports en commun favorise une démarche de cette nature. Dans ce domaine comme dans d'autres (ex. l'eau potable), l'un **des enjeux actuels** est de réussir à accompagner les villes partenaires dans leur **recherche de financements externes** et de les appuyer **dans la mise en place des projets financés**.

Parole d'acteur 1 – Un responsable de l'Agence d'Urbanisme à propos de la conception des documents d'Urbanisme

« Il existe des documents d'urbanisme parfois très poussés, très fouillés, mais trop complexes pour être utilisés. Ils sont un peu macrocéphales, grosse tête, petites jambes. Notre vision est **différente**. On a eu un contrat d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage sur le **Plan d'Occupation des Sols de Ouagadougou** pendant un an, financé par l'AFD et le Grand Lyon. Auparavant, on avait travaillé sur l'Agenda 21. Pour ce POS, on a milité pour un document simplifié, **un document commode, utilisable, à défaut d'être complet** ».

Enfin, **les réflexions sur les modes de transport** à privilégier dans les villes partenaires ne peuvent pas se résumer à un « copier – coller » à partir des choix opérés par les villes du Nord. Elles doivent **s'inspirer des bonnes pratiques de toutes les villes du monde**, notamment **celles des pays « émergents »**. En effet, le vélo, le vélomoteur, la voiture, les transports en commun, se sont développés de façon diversifiée d'une ville à l'autre, et d'une manière très différente de l'évolution connue dans le passé par les villes françaises.

Difficultés mentionnées

Quelques difficultés apparaissent :

- Les transports en commun lourds, type **tramway ou métro** sont souvent perçus comme une **image de modernité très valorisante, comme une solution idéale** par les villes-partenaires. Elles n'envisagent pas toujours le poids des investissements par rapport au projet d'ensemble sur les déplacements, des **délais** d'exécution et surtout des **charges** de fonctionnement. L'un des enseignements tirés des pratiques d'autres villes du sud (cf. paragraphe précédent) amène l'Agence d'Urbanisme à proposer les **Bus Rapides Transit** en sites propres à ces villes comme une des solutions alternatives plus rapide et moins coûteuses tout en offrant de grandes capacités de transport.
- Les équipes lyonnaises ressentent comme une difficulté le **turn-over dans les équipes des services des villes-partenaires**. Compte-tenu du temps et de l'énergie passés à « co-produire », le départ d'une personne-clé d'une équipe peut remettre en cause les acquis communs. Cette difficulté n'est cependant pas spécifique aux questions d'urbanisme et de transport. Elle procède des conditions défavorables de statuts et de salaires des agents d'administrations sans moyens qui incitent ces derniers à répondre à des offres d'emploi plus rémunératrices.

- Parfois, **la distinction entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre** n'est pas toujours bien faite. « *Il arrive qu'une ville du Sud pense qu'on va s'occuper de tout* » explique un responsable du SYTRAL.

Illustration par trois cas : Addis-Abeba, Ho-Chi-Minh-Ville, Rabat

Les **méthodes et la démarche** sont illustrées dans ce qui suit à partir des cas d'Addis-Abeba (cf. Focus 1, p. 43) et Ho-Chi-Minh Ville (cf. Focus 2, p. 44). Le cas de Rabat est plus sommairement évoqué.

Focus 1 – La coopération avec Addis-Abeba. Une illustration d'un processus : l'action conjointe entre plusieurs partenaires, la reformulation des objectifs, l'établissement d'une coopération décentralisée

De 1999 à 2002, l'Agence d'Urbanisme intervient à Addis-Abeba, sur financement partagé du Grand Lyon et de l'Ambassade de France, pour apporter son soutien à l'équipe de professionnels de la Ville chargée de la **révision du schéma directeur**.

De 2003 à 2006, un projet de **coopération franco-éthiopienne FSP** (Fonds de Solidarité Prioritaire), projet transféré à l'AFD de 2006 à 2010, d'assistance à la **mise en application du schéma directeur** est installé, avec un assistant technique (lyonnais) permanent à Addis-Abeba et un consultant principal : **l'Agence d'urbanisme** de Lyon. Au cours de ce projet, 6 thématiques sont développées : les transports publics de masse, la réalisation des opérations d'aménagement, la politique du logement avec la création de terrains viabilisés, le renforcement des marchés secondaires et la gestion des déchets solides.

Ces thématiques se sont **transformées** au cours du projet et **concentrées en 3 grands domaines interconnectés** : planification urbaine à l'échelle de l'agglomération, transports en commun en site propre et la gestion des déchets. La logique de coordination des transports et de l'urbanisme est donc bien mise en œuvre.

En avril 2010 une **convention de coopération décentralisée entre la municipalité d'Addis-Abeba et le Grand Lyon est signée**. Elle prévoit d'approfondir les sujets des transports publics, de la planification urbaine et régionale, et de la gestion des déchets. Cette coopération intervient en parallèle au projet de construction d'un centre d'enfouissement technique des déchets et de la poursuite d'une assistance pour la révision d'un schéma directeur ; deux programmes soutenus par l'AFD.

Focus 2 – La coopération avec Ho-Chi-Minh Ville – L'appui au développement et à la planification d'une très grande ville, la coordination entre deux coopérations, la co-production

Le travail de l'**Agence d'urbanisme** de Lyon avec Hô Chi Minh Ville a démarré en 1991, sur des thèmes variés : transport, patrimoine, planification, grands projets urbains. A partir de **2002**, elle intervient en assistance à la maîtrise d'ouvrage sur le grand **projet d'extension du centre-ville** (nouveau quartier Thu-Thiem) : aide à la préparation du concours international pour l'aménagement, aide au jury, participation à des séminaires. En **2007**, elle continue d'appuyer la démarche du **Comité Populaire** (Municipalité) sur un concours d'idée de **développement du centre-ville** ainsi que sur les travaux en cours de **planification métropolitaine**, apportant une **vision critique** par rapport aux projets des opérateurs retenus pour ces deux études. Elle formule une proposition portant sur le passage d'une **planification normative à une planification plus stratégique**. En **2008**, elle intervient pour **la formation des cadres urbains** sur la planification urbaine et celle des transports, ainsi qu'à la conférence CODATU sur le thème de l'application de l'urbanisme de **corridors urbains** dans les pays en développement.

Parallèlement, le **PADDI** (centre d'études et de prospectives urbaines) est créé à Ho-chi-Minh Ville en 2005 par la **Région Rhône Alpes et le Comité Populaire** en 2005. Cet organisme a pour objectif le **renforcement des capacités** du Comité Populaire, par le biais d'ateliers de formation, d'assistance technique, d'aide à la publication et de l'organisation d'évènements. La **coordination entre urbanisme et transports** en commun est un de ses thèmes forts.

Pour ses opérations à partir de **2007**, l'**Agence d'Urbanisme s'appuie et se coordonne avec le PADDI** ; lequel présente l'avantage d'être un **relais permanent sur place**.

En **2008**, une **convention de coopération décentralisée tripartite** est signée **pour trois ans** entre la Région Rhône Alpes, le **Grand Lyon** et le Comité Populaire d'Ho-Chi-Minh Ville. Elle précise les interventions du Grand Lyon et de l'Agence d'Urbanisme sur l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage et les ateliers de formation du PADDI.

Par ailleurs, à **Rabat**, la plupart des acteurs lyonnais relevant des collectivités cités au paragraphe 4.2.3 (p. 39) ainsi que le CERTU ont participé à des actions de renforcement de la maîtrise d'ouvrage de Rabat pour suivre un PDU en cours, articuler l'urbanisme et les transports et apporter à la partie marocaine un appui en vue de la mise en service du tramway.

4.3 Propreté

4.3.1 La propreté, thème fondateur de la coopération décentralisée de Lyon

Ces coopérations sur le thème de la propreté ont été **précédées de deux actions d'urgence** ayant donné lieu à un appui par du personnel du Grand Lyon à des ONG humanitaires :

- En Arménie, en 1988-1989 suite au tremblement de terre du 7/12/88, pour la construction de logements d'urgence.
- Au Kurdistan Irakien, en 1991 sur la question de l'eau et de l'assainissement dans les camps de réfugiés.

Ces interventions ne **portent pas sur le thème de la propreté** mais :

- Elles constituent alors le **premier engagement** concret d'un service de Lyon dans un pays où se trouve aujourd'hui une **ville-partenaire**, Erevan.
- Elles sont exécutées par **l'un des responsables du service de la Propreté** ; lequel aura en charge par la suite les coopérations décentralisées sur ce **thème fondateur de la politique de Lyon** en la matière.

En effet, la **propreté**, particulièrement la **gestion des déchets**, est devenue une **préoccupation majeure** pour les villes connaissant une forte croissance démographique et spatiale dans les vingt dernières années.

Focus 3 – Déchets solides – La situation des grandes villes africaines

« Les grandes villes africaines ... montrent au visiteur des réalités décevantes comme :

- un développement urbain tentaculaire qui engendre des quartiers entiers exclus des services de base tels que l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et la collecte des ordures ménagères ;
- un paysage urbain marqué par des amoncellements de détritiques et souvent un cadre de vie insalubre.

Face à l'ampleur de ce phénomène, les municipalités gestionnaires sont débordées : de Dakar à Yaoundé, en passant par Conakry, Abidjan, Accra et Douala, le taux de collecte des déchets solides urbains (c'est-à-dire le rapport entre la quantité enlevée et celle qui est produite) ne dépasse pas 60 %, avec une moyenne située entre 30 et 40 % de la production [Tha Thu Thuy, 1998]. Le service est alors concentré dans les centres-villes, excluant d'office les quartiers sous-structurés et les zones péri-urbaines. A Yaoundé, par exemple, on a enregistré un taux de collecte en dessous de 15% entre 1991 et 1998. ... La majorité des populations et des responsables municipaux se demandent ce qu'il faut faire et comment le faire. »

Ngnikam E., Tanawa E. « Les villes d'Afrique face à leurs déchets ». UBLM, Préface de Vermande P., Prémérité à l'INSA-Lyon, 281 pp, P.12., Belfort, 2006.

4.3.2 Etat des coopérations sur la propreté

Six collectivités actuellement partenaires de Lyon ont souhaité l'inscrire dans leur convention de coopération : **Addis-Abeba** (Ethiopie), **Alep** (Syrie), **Bamako** (Mali), **Ho-Chi-Minh Ville** (Vietnam), **Ouagadougou** (Burkina Faso), **Porto-Novo** (Bénin). Lyon a répondu à cette demande, compte-tenu de son expérience reconnue dans ce domaine. Cependant, cette intention réciproque se traduit concrètement de **manière très variable** en constance, force et nature.

Tableau 5 – Récapitulatif des coopérations décentralisées de Lyon sur le thème des déchets

Ville ou Territoire concerné	Principal organisme partenaire	Actions de coopération	Période de coopération concernée pour la thématique
Addis Abeba	Municipalité d'Addis Abeba	Etude préliminaire - Formation	2002-2011
Alep	Municipalité d'Alep	Expertise	2000-2011
Bamako	District de Bamako	Equipped, formation, taxation	2003-2008 2007-2012
Ho-Chi-Minh Ville	Comité Populaire de Ho-Chi-Minh Ville	Formation	2008
Ouagadougou	Commune urbaine d'Ouagadougou	Démarche intégrée de la collecte au traitement	1993-2012
Porto Novo et 8 communes périurbaines	Ville de Porto-Novo puis Communauté de Communes de l'Ouémé	Equipped, expertise	2002-2012

4.3.3 Les actions

Les actions et donc les métiers diffèrent :

- Une **mission d'expertise** à Alep (conjointe propreté, culture, patrimoine, urbanisme) et à Porto-Novo.
- Une **étude préliminaire** à la création d'une décharge publique à Addis Abeba.
- Des **ateliers de formation** à Ho-Chi-Minh Ville dans le cadre du PADDI.
- De l'aide à l'**équipement** des services, de la **formation** des chauffeurs et mécaniciens, ainsi qu'un appui à la mise en place d'une **taxe** pour l'entretien des réseaux d'assainissement dans une des communes de Bamako.
- De l'aide à l'**équipement** à Porto-Novo.
- Une **démarche intégrée** depuis la collecte jusqu'au traitement et un **centre de formation** international à Ouagadougou (cf. Focus 4, et Focus 5 ci-dessous).

Focus 4 – A Ouagadougou, une démarche doublement intégrée

Partie d'un désir d'aide par l'envoi de matériel de collecte des déchets, cette dernière coopération est en **constante évolution et combine de manière cohérente plusieurs actions et métiers autour du déchet. Elle a contribué à la réflexion stratégique générale de Lyon.** Initiée en 1993-1994 et dynamisée en 2001, elle se déroule ainsi :

- Envoi de **matériel réformé remis en état** (bennes, camions).
- **Etat de la question** : pratiques en cours, besoins en matériel et en formation
- Mise en place d'une **organisation au garage du Grand Lyon** puis à celui de la **Ville de Lyon**
- **Création d'un centre de formation**, le **CIFAL**, rayonnant sur plusieurs pays d'Afrique et dont la mission sera élargie aux métiers de l'urbain.
- Appui à la **réception d'un centre technique de stockage et de traitement.**
- Analyse et conseil sur le **fonctionnement** de ce centre.
- **Formation** des personnels d'atelier mécanique sur place.
- **Equipement des ateliers.**
- **Formation des cadres.**
- **Appui** technique à la ville pour son **projet stratégique sur les déchets.**

Il est fréquent de repérer dans des villes d'Afrique des entassements de camions expédiés par des métropoles européennes et devenus rapidement hors d'usage. Au contraire, le cas de la coopération entre Ouagadougou et Lyon sur les déchets se caractérise par une **recherche d'utilisation optimale des matériels affectés.** Elle est permise par une vision d'ensemble et le travail conjoint des services techniques des deux métropoles.

Il s'agit d'une **démarche doublement intégrée** :

- Elle **couvre l'ensemble de la thématique** dans la ville-partenaire.
- Elle met en situation de coopération **des personnels aux fonctions et statuts différents mais complémentaires** dans les deux villes (techniciens, cadres) ; ce qui peut conduire à favoriser la réussite du processus.

4.3.4 Les métiers

Les **métiers** afférents aux actions sont :

- A Porto Novo, Addis Abeba, Alep et Ho-Chi-Minh Ville, ceux de l'expertise sur la filière, la collecte et le traitement, engageant essentiellement des **cadres.**
- A Bamako, ceux de l'atelier véhicules poids lourds et de la formation, impliquant plutôt du **personnel technique.**

- A Ouagadougou, les métiers déjà cités plus celui du conseil pour le renforcement des capacités. Ils concernent **autant des cadres que du personnel technique.**

Focus 5– Le CIFAL – Centre International de Formation des Acteurs Locaux

Il existe au Grand Lyon une « **Ecole de la Propreté** » destinée à la formation des personnels d'exécution dans ce domaine. En 2003, **le Maire de Ouagadougou souhaite que le Grand Lyon appuie sa ville** pour y organiser la même démarche.

Dans ce cadre, des contacts ont lieu avec l'UNITAR (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) pour créer un **CIFAL**. Le réseau mondial des CIFAL se compose de 9 centres situés en Afrique, en Asie, en Amérique du Nord et du Sud, et en Europe. Chaque CIFAL est une plateforme régionale pour le renforcement des capacités réunissant secteur public, secteur privé et société civile. La **collaboration** de L'UNITAR, de l'Association Internationale des Maires Francophones, du Grand Lyon et de Ouagadougou permet la création de ce CIFAL.

Dans les trois premières années, **la structure est légère et ses moyens sont limités** : pas de permanent, pas de frais généraux, pas de perdièmes et simplement prise en charge de l'hébergement pour les stagiaires, pas de diplômes mais des attestations de stages, intervenants payés par les collectivités et non par le CIFAL. **L'idée-force est l'échange des savoirs et pratiques entre participants**. Chaque session oblige à la recherche de moyens financiers spécifiques auprès de différents opérateurs (ex : Véolia). La coordination est assurée par le Directeur de la Propreté de Ouagadougou, celui du Grand Lyon et une représentante de l'UNITAR.

A partir de 2007, l'African Capacity Building Foundation (ACBF, cf. note 53) accorde son soutien au CIFAL Ouagadougou pour quatre ans ce qui permet de financer un coordinateur et un comptable ainsi qu'une partie des formations. Enfin, en 2011 la Mairie de Ouagadougou achève un bâtiment pour accueillir la structure. Un nouveau dossier de demande d'appui est en cours auprès de l'ACBF.

Le CIFAL contribue aujourd'hui à la **formation de personnels et d'élus de 13 pays**, la plupart d'Afrique de l'Ouest francophone mais aussi d'Ethiopie, du Burundi, du Cameroun. Les **thèmes sont devenus nombreux** : la propreté et les déchets, l'eau, la voirie, le montage de projet, la délégation de service, le droit du travail (avec le BIT), la planification urbaine. Les **sessions** ont lieu à Ouagadougou, mais aussi à Dakar, Lomé, Niamey, Bamako.

Ainsi, à partir d'une **initiative née de la coopération décentralisée** entre le Grand Lyon et Ouagadougou, s'est développée une activité contribuant au **renforcement des capacités** dans les métiers de l'urbain dans **l'ensemble de la sous-région**. Elle a débuté avec des **moyens dont la faiblesse a été compensée** par une pratique d'échanges et de partenariats. Elle a **mis en relation** des organisations, des collectivités et des hommes partageant des préoccupations identiques.

4.3.5 Remarques

Dans l'ensemble des cas, **Lyon s'adapte à la demande de ses villes-partenaires** tout en essayant de faire évoluer l'état de la question ainsi que les intentions et projets qui s'ensuivent. La posture est semblable à celle adoptée pour la thématique « urbanisme et transports en commun ».

Cependant, il apparaît **une différence significative entre la coopération avec Ouagadougou et celles avec les cinq autres villes** concernées par la thématique « déchets ».

Dans le cas de **Ouagadougou**, il est possible de parler d'un « **produit complet** ». En effet, comme cela est exposé pour partie au Focus 4, la **démarche** est ancienne et se déroule de manière continue, les actions portent sur l'ensemble de la problématique, les personnels des deux villes sont engagés à plusieurs niveaux, l'emboîtement avec ce que faisaient préalablement la ville (brigades « vertes » féminines », entre autre) est pris en compte. Elle contribue à faire de Ouagadougou une ville à la réputation de propreté. Enfin, la création du **CIFAL** (cf. Focus 5, p. 49) dérive manifestement de cette expérience et n'en est pas le moindre des résultats.

Dans les **autres cas**, les coopérations agissent sur des **segments**, soit des études, de l'expertise, de la formation, soit avec un début d'action sur l'équipement, ou sur équipement couplé à de la formation (Bamako). Sur ce dernier point, la suite n'est pas comparable à celle qui prévaut à Ouagadougou.

De ces considérations et concernant cette thématique, plusieurs **hypothèses** peuvent être formulées **dont la vérification nécessiterait un travail plus approfondi** de nature évaluative :

- Les segments de la problématique déchets sur lesquels opère la coopération décentralisée de Lyon **répondent aux attentes** de la ville-partenaire ; laquelle dispose pour le reste des compétences et des moyens requis.
- La ville-partenaire ne dispose pas de ces moyens et de ces compétences mais **traverse des difficultés** pour entrer dans une coopération plus complète à l'instar de celle de Ouagadougou (légales, politiques, de personnel, d'organisation, etc.).
- La ville-partenaire est dans des **conditions favorables**, y compris par **volonté politique**, Lyon met des moyens importants dans la durée pour la coopération, cette combinaison entraînant un cercle vertueux (cas de Ouagadougou).

⁵³ L'African Capacity Building Foundation (ACBF) a été créé le 9 Février, 1991. L'établissement a été le résultat d'un partenariat entre plus de 40 gouvernements africains et des donateurs internationaux. Les principaux commanditaires de la Fondation sont les gouvernements africains, la Banque africaine de développement (BAD), l'Organisation des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale. Les trois institutions constituent des organismes de parrainage de la Fondation. Le Fonds monétaire international a rejoint la Fondation en Septembre 2002.

4.4 Eau et assainissement

4.4.1 Importance du secteur « Eau et assainissement » pour les pays et villes en développement

Dans le monde, **900 millions d'êtres humains sont privés d'accès à l'eau potable et 2,6 milliards n'ont pas accès à l'assainissement**. 1,5 millions d'enfants de moins de cinq ans meurent chaque année de diarrhées liées à l'eau insalubre^{54 55}. Que ce soit par ingestion, contact ou proximité, **l'eau tue plus que le SIDA**. La quête de l'eau dans les zones mal équipées en points d'eau **épuise prioritairement les femmes** avec des répercussions sur les enfants à naître ou en bas âge. En dépit des **progrès réalisés depuis trois décennies** (57% de la population mondiale obtiennent leur eau potable d'un système d'adduction qui distribue l'eau courante dans leur maison ou leur immeuble⁵⁶), **l'eau et surtout l'eau potable est et reste un enjeu de santé publique**.

Les besoins sont croissants du fait de la pression démographique, de l'évolution des modes de vie, des activités industrielles et agricoles. Ces **activités** ainsi que les **pollutions** humaines **menacent la ressource**.

L'Afrique subsaharienne connaît une **situation plus défavorable** que le reste du monde puisque seuls 60% de sa population y utilisent une source d'eau potable améliorée⁵⁷. Si cette situation touche d'abord les zones rurales, les **quartiers périphériques des grandes villes** qui connaissent une extension rapide sont éminemment concernés. **La croissance de ces villes** pose de **nouveaux problèmes** à leurs responsables sur la question de l'eau en termes de mobilisation de la ressource, d'équipement, de maintenance, de distribution, de recouvrement des coûts.

L'un des **Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)**⁵⁸ consiste à « *réduire de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement de base* » d'ici 2015 (Objectif 7). Toutes les organisations de coopération sont mobilisées sur cet objectif.

Le 28 juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté d'une résolution reconnaissant **le droit à l'eau potable et à l'assainissement**.

⁵⁴ Données UNICEF.

⁵⁵ Des interventions récentes, notamment à l'occasion du Forum Mondial de l'Eau, évoquent une population privée de l'accès à l'eau plus nombreuse.

⁵⁶ Données UNICEF.

⁵⁷ Données UNICEF.

⁵⁸ Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont huit objectifs adoptés en 2000 à New-York par les 193 Etats-membres de l'ONU, et au moins 23 organisations internationales, qui ont convenu de les atteindre pour 2015. Ces objectifs recouvrent de grands enjeux humanitaires : la réduction de l'extrême pauvreté et de la mortalité infantile, la lutte contre plusieurs épidémies dont le SIDA, l'accès à l'éducation, l'égalité des sexes, et l'application du développement durable.

4.4.2 La place de l'eau et de l'assainissement dans les coopérations de Lyon

Les **collectivités**, comme le Grand Lyon, prennent leur part dans la réalisation de l'objectif « eau et assainissement » des OMD. Leur contribution est d'autant plus importante que **l'eau est un bien public local** qui appelle une gestion au niveau de chaque **territoire et bassin-versant**. De la protection de la ressource jusqu'à la distribution à l'utilisateur, **les collectivités sont en responsabilité**, et l'appui de celles qui ont acquis des savoir-faire en ce domaine est utile pour les autres.

L'eau potable est un domaine majeur pour la plupart des villes (territoires) coopérant avec Lyon. Cependant, seules certaines d'entre elles en ont fait un axe de coopération. Ce sont : **Bamako** (Mali), des communes de la **Région Haute-Matsiatra** autour de **Fianarantsoa** (Madagascar), **Jéricho et la Bande de Gaza** (Palestine), **Ouagadougou** (Burkina-Faso), **Beyrouth, Tripoli**⁵⁹ (Liban).

Les situations de départ diffèrent d'une ville à l'autre, de même que l'histoire de chaque coopération. Taille, fonction et **dynamique démographique et spatiale de la ville**, régime de décentralisation, contexte politique national et international, **statut et missions de l'opérateur partenaire**, niveau de vie, séquence historique, **objectifs de la convention**, sont des variables qui structurent la nature de chaque coopération. Elles font qu'aucune n'est vraiment semblable.

Dans la plupart des cas, **la partie « assainissement » n'est pas la priorité exprimée par les villes-partenaires** pour lesquelles **l'accès à l'eau est la première urgence**. La plupart des coopérations décentralisées de Lyon n'ont donc pas l'assainissement pour objet, **sauf à Bamako** du fait de l'objectif même du programme (lutte contre le paludisme), et dans une bien moindre mesure dans le projet de la Région Haute-Matsiatra ainsi qu'à Jéricho et dans la Bande Gaza (formation).

4.4.3 Mise en œuvre et état des coopérations sur le secteur « l'eau »

Acteurs de Lyon

Pour la partie lyonnaise, la mise en œuvre des coopérations décentralisées dans le domaine de l'eau et de l'assainissement relèvent de **deux autorités de service et d'un dispositif** :

- **La Direction de l'Eau du Grand Lyon** pour des coopérations strictement **centrées sur l'eau** (Liban, Madagascar). Son service de la Solidarité Internationale assure l'assemblage des opérations, les autres services interviennent sur le terrain en fonction des demandes et des compétences requises.

⁵⁹ Les contacts en vue d'une coopération sur l'eau à Zahlé avec comme partenaires l'Etablissement des Eaux de la Bekaa n'ont pas abouti.

- **Le Pôle Coopération décentralisée de la DARI** lorsque l'eau, ou l'assainissement, est l'un des thèmes d'une **coopération aux ambitions plus larges** (Ouagadougou, Bamako). Il fait appel à la Direction de l'Eau comme il le fait à d'autres directions pour d'autres thématiques. Tout dépend de la nature du besoin.
- **Le Fonds Eau**, également sous la responsabilité de la **Direction de l'Eau** mais mettant en jeu d'autres partenaires (sociétés privées, Agence de l'Eau Rhône, Méditerranée et Corse). Il est mis à **contribution dans certains cas** afin de réaliser des infrastructures (Madagascar, Ouagadougou, Bamako) ; bien que l'appui aux coopérations décentralisées de Lyon ne soit pas son seul objectif (cf. par. 2.4, La Direction de l'Eau, p 26).

Tableau 6- Récapitulatif des coopérations décentralisées de Lyon sur le thème de l'eau et de l'assainissement

Ville/Territoire concerné	Principal organisme partenaire	Principaux sujets et actions de coopération	Période de coopération concernée par la thématique
Bamako	District de Bamako (assainissement)	Assainissement – Mini-égouts Appui pilotage et organisation Taxe d'entretien Points d'eau quartiers périphériques	2003–2008 2007-2010
6 Communes de la Région Haute Matsiatra	Région Haute-Matsiatra	Connaissance et gestion de la ressource en eau, planification Financement et appui à la réalisation des infrastructures E&A Appui à la Maîtrise d'Ouvrage	2006-2009
Jéricho (et Bande de Gaza)	Autorité Palestinienne de l'Eau	Formation sur l'assainissement	2008
Ouagadougou	Commune urbaine de Ouagadougou Office National de l'Eau et de l'Assainissement Villages/Arrondissements	Recherche de financements Adduction quartiers périphériques Points d'eau villages périphériques Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Outils de pilotage - Méthodes Renforcement des capacités Organisation des services Préparation projet d'assainissement	2007-2010
Liban - Beyrouth	Office des Eaux de Beyrouth puis Etablissement des Eaux de Beyrouth et du Mont Liban	Approche globale du cycle de l'eau Protection de la ressource Renforcement des capacités Code de l'Eau Surveillance du réseau	1998-2002 2003 – 2006
Liban – Tripoli	Etablissement des Eaux du Liban-Nord	Délégation de service public Qualité de l'eau Relations aux usagers	2003 – 2008

Acteurs des villes-partenaires

Les villes-partenaires ont des compétences limitées sur les questions d'eau. Chacune d'entre elle **dépend d'un organisme spécialisé** qui peut être national, régional, public, parapublic, privatisé ... Le Tableau 6, p.53, désigne ces organismes (2^{ème} colonne).

A titre d'exemple, dans les trois villes africaines, **il n'existe pas de strict équivalent de la Direction de l'Eau du Grand Lyon.** Pour l'assainissement, les services sont plutôt chargés d'organiser les curages des caniveaux, la partie programmation et investissement passant par des structures para-municipales ou des agences d'exécution. Cette situation **peut constituer un obstacle à une coopération** dans ce secteur pour les actions d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Elle incite le Grand Lyon à **accompagner la création de services « eau et assainissement »** au sein des collectivités locales partenaires.

4.4.4 Actions et métiers par coopération

Liban (Beyrouth – Tripoli)

Au Liban une approche globale du cycle de l'eau est mise en œuvre, depuis la protection de la ressource jusqu'à l'assainissement, en passant par la télésurveillance du réseau, les analyses de la qualité de l'eau, la relation aux usagers.

En complément des métiers techniques, la coopération du Grand Lyon fait intervenir des savoir-faire **juridiques** (travail sur le Code de l'eau) et surtout **stratégiques** (assurer la maîtrise d'ouvrage, piloter la relation à ses prestataires, anticiper l'avenir, gérer une délégation de service public).

En outre, l'association du Grand Lyon, de la Région Rhône-Alpes et de l'opérateur CORAIL sur cette coopération, permet de **sensibiliser et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par le secteur de l'eau** : les ministères (eau et énergie, santé, urbanisme...), les universités, les communes, les entreprises.

Les **métiers** techniques mobilisés concernent notamment : l'hydrogéologie et la gouvernance de l'eau par bassin-versant, les Systèmes d'Informations Géographiques, la surveillance de la qualité de l'eau en laboratoire, l'entretien du réseau et la recherche des fuites, la mise en place d'un service assainissement et son financement par la redevance. **De façon transversale,** sont actionnées des compétences servant l'objectif de **renforcement des capacités,** ou encore d'appui à maîtrise d'ouvrage : formation-action, conseils et accompagnement en continu.

Cette coopération **étend les acquis des administrations en charge de l'eau.** Au-delà, elle **contribue à l'évolution des approches nationales** libanaises sur les **grands enjeux du secteur,** en particulier la protection de la ressource en eau et la délégation de service public au privé.

Madagascar (Fianarantsoa et autres communes de la Région Haute-Matsiatra)

A **Madagascar**, la coopération de Lyon débute dans un contexte régional où prévalent **une méconnaissance de la ressource en eau, un déficit d'équipements d'accès à l'eau⁶⁰, et une faible expérience des communes sur la maîtrise d'ouvrage.**

Dans un premier temps, l'action se concentre sur la **gestion intégrée de la ressource en eau** dans la Région Haute-Matsiatra. En 2006, le Grand Lyon obtient pour ce projet une subvention de 900 000 euros de l'Union Européenne⁶¹ sur un budget global de 1,2 millions d'euros. C'est le début du projet AGIRE^{62 63}.

Il s'agit de **développer la connaissance** des bassins versants, de travailler sur un **périmètre de protection**, d'appuyer la **planification** dans une logique de prévention des crises et de **partage de l'eau** entre les **différents usages** (domestique/agricole).

Les **métiers** mobilisés par le Grand Lyon concernent : la gouvernance de l'eau par bassin-versant, la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de marchés publics et de suivis de chantiers, la gestion du service de l'eau, la concertation entre acteurs sur le partage de l'eau (hydrologue, hydrogéologue, cartographe, conducteur de travaux, animateur, administrateur, etc....).

Cependant, dans un **contexte de rareté des équipements**, cette démarche se doit de **concrétiser des projets opérationnels** pour pourvoir aux besoins urgents **d'accès à l'eau et d'assainissement**. Cet **équilibre entre produits immatériels et équipements fonctionnels⁶⁴** a fait l'objet d'un débat entre les deux parties en coopération. Aussi, le Grand Lyon et la Région de Haute-Matsiatra identifient **six communes-pilotes** et réalisent les diagnostics d'équipements et de besoins. Enfin le Grand Lyon s'efforce **d'accompagner les communes dans leur recherche de financements pour la réalisation** des infrastructures. Le **Fonds Eau** y répond par une participation de source uniquement publique (Grand Lyon – Agence de l'eau) d'un montant total de 240 000 euros⁶⁵.

⁶⁰ En 2004, le taux d'accès de la population malgache à l'eau est de 27 % au niveau national mais seulement de 12 % en milieu rural (source : Programme Solidarité Eau – Site – Page sur le projet AGIRE).

⁶¹ Commission Européenne / FED (Facilité ACP-UE pour l'Eau).

⁶² Amélioration de la Gestion Intégrée de la Ressource en Eau.

⁶³ Grand Lyon « *Irriguer des projets pour demain – Projet AGIRE – Une coopération entre le Grand Lyon et la Haute-Matsiatra à Madagascar* ». Plaquette du projet, Décembre 2010.

⁶⁴ Qualifiés de « soft » et de « hard » dans la plaquette du Grand Lyon citée supra.

⁶⁵ Grand Lyon – Idem.

Parole d'acteur 2 – Un agent de la Direction de l'Eau sur le cas malgache

« Avoir pour partenaire une région et non une seule commune permet de mobiliser un réseau d'acteurs du territoire créant une dynamique de développement local : six communes, les services de l'Etat, les bureaux d'études, entreprises et ONG locales, ainsi que l'université par ses étudiants-stagiaires et leurs encadrants ».

Ouagadougou

A Ouagadougou, l'intervention de Lyon s'inscrit dans un **partenariat entre la Ville de Ouagadougou, Lyon et l'AFD** dans le cadre d'un **programme d'aménagement des quartiers périphériques** avec l'octroi d'un financement de 15 millions d'euros à la Ville de Ouagadougou. C'est la **première fois** qu'une collectivité burkinabé reçoit directement ce type de financement.

La partie eau représente un peu plus de 11% du total (1,7 millions d'euros). Elle consiste en une adduction à tuyaux souples et est réalisée sous la direction de l'ONEA⁶⁶. Le **métier** en jeu pour ce volet eau comme pour les autres volets **ne relève pas des techniques de l'eau** mais du **renforcement des capacités** de la Mairie de Ouagadougou.

Pour cela, un ingénieur territorial du Grand Lyon est détaché pendant trois ans auprès du Secrétaire Général de la Mairie avec pour principales missions : la réorganisation des services, l'apport d'outils et de méthodes de suivi et de gestion de projets. Le financement de ce détachement est porté par l'AFD et le MAEE.

Par ailleurs, le **Fonds Eau** intervient pour la réalisation de points d'eau sur forage dans dix-sept villages périphériques de Ouagadougou.

Palestine (Jéricho et Bande de Gaza)

A Jéricho et dans la Bande de Gaza, seules des actions de **formation** sont entreprises, notamment sur l'assainissement. Elles sont menées via une ONG.

Bamako

A Bamako, l'assainissement est le principal axe de travail. La raison de cette exception est que cette coopération s'inscrit dans un **programme de prévention du paludisme** ; lequel implique une réduction des eaux stagnantes pour contrer la prolifération des anophèles (moustiques). **Lyon** s'y est engagé avec la Ville de **Genève** dans le cadre de l'association **Villes Unies Contre la Pauvreté**.

La coopération s'est attachée à **renforcer les capacités d'action** du district de Bamako pour conduire ce programme local et pour **rechercher les partenaires**

⁶⁶ Office National de l'Eau et de l'Assainissement.

financiers et techniques nécessaires à sa réalisation (structure de pilotage, cellule de coordination).

Trois réseaux autonomes d'assainissement composés de mini-égouts sont réalisés dans trois quartiers : Sogoniko (Commune VI), Mali (Comm. V) et Hamdallaye (Comm. III). Ces trois projets-pilotes permettent de créer un **réseau collectif à l'échelle d'un quartier pour un moindre coût**. La **population participe financièrement** pour 5% du montant des travaux. Une **taxe d'entretien** a été créée dans la commune VI pour permettre au Comité de salubrité de procéder à un entretien régulier du réseau d'assainissement. Un des objectifs est la **reproductibilité** dans d'autres quartiers à partir d'une démarche et de choix techniques pertinents et validés.

La recherche de financement a conduit à l'obtention de fonds additionnels sur le Fonds « Pays Pauvres Très Endettés » ; lequel a permis le **renforcement de l'assainissement** des quartiers par le pavage des rues et la construction de bacs à ordures ménagères.

Les **métiers** mis en jeu par Lyon **pour l'assainissement** sont ceux de la coordination, de la construction de dossiers financiers, de l'assainissement. Ceux des travaux publics et de l'animation (participation de la population) sont du ressort d'organismes locaux. Mais ce projet était aussi relié à d'autres actions de travaux dans le domaine de la santé (centre de santé, maternité).

Par ailleurs, le **Fonds Eau** finance six forages dans les quartiers périphériques de Bamako.

4.4.5 Démarche et méthode d'appui

Au-delà des services mobilisés et des métiers et spécialités engagés, trois traits communs caractérisent ces coopérations « Eau et Assainissement » :

- Le **renforcement dans la durée des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités** ou organismes partenaires.
- Une **démarche plutôt inductive** partant des besoins constatés communément avec les collectivités partenaires. Elle est permise par la **maîtrise** par les services de Lyon de **l'ensemble des métiers du service public de l'eau mais aussi d'autres métiers de l'urbain comme celui de la propreté**.
- La **mobilisation de personnels du Grand Lyon** (Direction de l'eau et DRI) en fonction des objectifs.

A partir du cas **Malgache**, un enseignement peut être tiré : la nécessité **de ne pas négliger le court terme et les besoins matériels en même temps que s'élabore le moyen et le long terme**. Le renforcement des capacités a besoin d'un **socle concret**, visible et utilisable rapidement par la population et ses élus. La réalisation de ce socle est aussi un **support de formation**.

Le cas du projet de **Bamako** sur l'assainissement tend vers ce couplage souhaitable : structure de pilotage, cellule de coordination, mobilisation de la population et réalisation des travaux y ont été conduits avec une **relative simultanéité** et ont constitué ensemble un **outil et un processus de formation** pour ses différents acteurs.

4.4.6 Remarques sur la question de l'assainissement

Comme cela a été exposé au début de cette partie consacrée à l'eau et à l'assainissement, **l'assainissement apparaît comme un volet plus difficile à mettre en œuvre que le volet eau**. L'**urgence de l'approvisionnement en eau** est invoquée comme première explication de la priorité donnée à ce volet **par les villes-partenaires de Lyon**. Ces dernières ne **se distinguent apparemment pas** des autres si l'on admet le point de vue de l'UNICEF sur cette question, tel qu'il est exposé dans le Focus 6 ci-dessous ; lequel mentionne également des obstacles institutionnels.

Focus 6 – Difficulté de l'action sur l'assainissement. Le point de vue de l'UNICEF

« ... La répartition des dépenses des pays entre l'assainissement et l'eau potable montre que **le financement pour l'eau potable est souvent trois fois plus élevé et au-delà que celui de l'assainissement...**

... L'assainissement et l'éducation à l'hygiène sont particulièrement difficiles à placer en termes de priorité, en raison d'un manque d'identification claire des rôles institutionnels et des responsabilités en matière d'assainissement, qui résulte à la fois de la fusion des systèmes sanitaires et des services d'eau potable, et de la perception, dans quelques pays, que le système sanitaire est avant tout une question relevant des ménages. ».

Source : site UNICEF

Enfin, à partir du **cas Malgache**, un agent de Lyon pose la question des méthodes et du temps nécessaire à l'obtention de résultats.

Parole d'acteur 3. Assainissement à Madagascar. Le point de vue d'un agent de la Direction de l'Eau

« Les projets d'assainissement (latrines) impliquent des changements de comportements, qui nécessitent **une analyse fine des pratiques et des représentations locales** pour que les ouvrages soient effectivement utilisés. C'est un enjeu à l'échelle de **plusieurs générations** ».

4.5 Culture et patrimoine

Dans ce rapport, le terme « culture » désigne restrictivement les pratiques et les événements culturels

4.5.1 Importance de la culture et du patrimoine pour les villes-partenaires

Le socle culturel et patrimonial

Les villes-partenaires de Lyon connaissent une vie culturelle plus ou moins intense, à commencer, pour les manifestations les plus remarquées, par **Bamako** (Festival des voix, Théâtre de la réalité, International de percussion) et **Ouagadougou** et son Festival Panafricain de Cinéma de Ougadougou (FESPACO). Au **Mali**, chaque capitale régionale a son festival dont certains attirent des dizaines de milliers de visiteurs nationaux et étrangers (ex. Ségou). A **Porto-Novo** existe maintenant un Festival d'esthétique royal, un Festival Nov'Art et un festival autour de film documentaire⁶⁷. A **Erevan**, le film d'animation fait l'objet d'un festival international (Reanimania). **Addis-Abeba** est active sur la musique, la danse et la peinture. **Alep** a développé au cours du temps les chants soufis et syriaques et les populaires « qoudouds » qui en font un des centres de la musique orientale. A **Rabat**, Rabat Africa et le Festival Mawazine font autorité.

La **richesse du patrimoine architectural** des villes-partenaires trouve son origine pour certaines sur des **créations très anciennes** (Jéricho - 9 000 ans BC⁶⁸, Beer-Shev'a – 4 000 BC, Alep - 4 à 2 000 BC, Beyrouth et Tripoli - 9^{ème} siècle BC, Erevan – 8^{ème} siècle BC, Sétif - époque romaine), pour d'autres **anciennes** (Rabat – 12^{ème} s., Ouagadougou – 15^{ème} s., Ho-Chi-Minh-Ville et Porto-Novo, 17^{ème} s.) ou plus **récentes** (Addis-Abeba et Bamako – 19^{ème} s.).

Par ailleurs, autre point commun avec la France et Lyon, au moins trois **patrimoines culinaires** sont mondialement reconnus au Maroc, au Liban, et au Vietnam.

Ce socle **contribue aux économies locales**, notamment via le **tourisme**.

Les politiques

D'une façon générale, en dépit de leur **énorme potentiel artistique et patrimonial**, les villes partenaires disposent de **peu de moyens propres** pour mettre en place leur programme de **développement culturel** et pour **préserver et mettre en valeur leur patrimoine**.

Les manifestations et les productions culturelles procèdent d'abord **d'initiatives privées et/ou associatives**, plus ou moins soutenues par les autorités locales et nationales.

⁶⁷ En liaison avec Africa Doc, projet sur lequel la Région Rhône-Alpes est engagée.

⁶⁸ Before Christ – Avant Jésus-Christ.

Leurs **financements** donnent souvent lieu à des **montages complexes** entre partenaires privés et publics, agences bilatérales et multilatérales.

Les actions de **préservation du patrimoine** résultent souvent d'initiatives privées et/ou de l'incitation de l'UNESCO. S'agissant souvent **d'investissements**, les moyens requis sont très importants, et donc difficiles à mobiliser pour les villes-partenaires.

4.5.2 Place de la culture et du patrimoine dans la coopération décentralisée de Lyon

Patrimoine

Lyon est ville du patrimoine mondial (inventaire UNESCO) et connaît une **importante vie culturelle**. Cependant, la culture et le patrimoine occupent **jusqu'à maintenant une place réduite dans ses coopérations décentralisées**.

Concernant le patrimoine, on peut distinguer trois types d'interventions :

- Des **interventions ponctuelles de l'Agence d'Urbanisme** dans des villes relevant ou pouvant relever d'une inscription à l'inventaire du Patrimoine Mondial de l'Humanité, **sans convention de coopération décentralisée avec Lyon**, comme Riga, Oran et Alger. **Elles ne sont pas traitées ici**, sachant qu'il n'y a pas de suite en termes de coopération décentralisée avec aucune de ses trois villes.
- Des opérations de **mise en lumière du patrimoine**, soit dans des villes sans convention (ex : Fort de la Havane), soit avec convention (Sétif, Jéricho). La **Direction de l'Eclairage Public de la Ville de Lyon** est alors impliquée.
- Un projet, depuis 2002, à **Porto-Novo de réhabilitation et de valorisation du patrimoine** comprenant une dimension **tourisme**. C'est le projet le plus développé des coopérations de Lyon sur cette thématique, mais il connaît de nombreuses difficultés avec des résultats jugés faibles et une **crise politique locale** à la clé (cf. par. 4.5.3).

Par ailleurs, la Ville de Lyon est membre de **l'Organisation des Villes du Patrimoine Mondial (OVPM)** et y joue un rôle très actif. Mais cette appartenance **n'exerce pas d'effet sur les coopérations décentralisées** de Lyon.

Culture

Concernant la culture, Lyon est également peu impliqué directement. Il s'agit plutôt **d'actions portées par des acteurs culturels du territoire** qui « télescopent » à la fois les **villes-partenaires** et les **nouvelles orientations stratégiques** de coopération décentralisée de Lyon. En effet, ces orientations aspirent **à élargir l'implication** dans les coopérations **à d'autres acteurs que les services** et organismes des collectivités. Ce type de relation peut faire **avancer le lien entre Lyon et les villes-partenaires** en créant des conditions d'ouverture sur le monde qu'elles recherchent.

Trois exemples d'actions culturelles soutenues par Lyon peuvent être cités :

- Le **Festival des Arts de la Rue à Ouagadougou** qui bénéficie d'un accompagnement technique du Centre Métropolitain des Arts de la Rue, association basée à Villeurbanne.
- Le **mois culturel algérien à Lyon**
- **Africalyon** (2005), où cinquante lions créés par des artistes du Burkina-Faso ont été exposés à Lyon pendant deux mois.

Politique culturelle et touristique : expérience à Tripoli (Liban)

Une expérience de concertation est tentée en 2009 à **Tripoli** (Liban) pour appuyer la Municipalité dans la **conception d'une politique culturelle et touristique**, ainsi que le Maire dans la **conduite de cette politique**. Cette concertation est menée avec les partenaires culturels, touristiques et artisanaux de Tripoli sous forme d'interviews et de rencontres en groupes de travail, afin de définir les axes prioritaires. Elle dure six mois.

Les élections de 2010 aboutissent à un **changement de Maire**, à la disparition des groupes de travail et à **l'arrêt de la dynamique engagée**.

4.5.3 Deux exemples d'actions menées sur le patrimoine

Porto-Novo : une coopération difficile sur le patrimoine

Elle est une évolution d'une coopération existante fondée à l'origine sur les services urbains de la ville de Porto-Novo. Après la mise en place de la décentralisation en 2002, les premiers élus locaux souhaitent que la coopération se fixe de nouvelles orientations en lien avec les **enjeux de développement de leur territoire**.

L'orientation consiste à construire une **politique touristique** de Porto Novo et sa Région fondée sur le **patrimoine architectural** (maisons afro-brésiliennes, Palais Royal Honmé), sur la **culture Vaudou** qui inspire de nombreux artistes, et sur le **patrimoine naturel** environnant l'agglomération. Le premier appui consiste pour la Ville de Lyon à accompagner Porto-Novo dans les démarches d'inscription au classement du **Patrimoine Mondial** de L'UNESCO. **Cette action n'a pas abouti**.

Dans la même optique, une expertise est lancée avec **l'Ecole Africaine du Patrimoine** pour un travail de recensement destiné à **aider Porto-Novo à protéger son patrimoine architectural** qui disparaît d'année en année. **L'objectif de protection n'est pas atteint**.

Enfin, la création de la **Communauté de Communes** de l'Ouémé (CCO) en 2005 aboutit au lancement global d'une **démarche d'aménagement du territoire** de Porto-Novo et de ses communes environnantes dont les Maires ont décidé de faire du **tourisme un axe de coopération intercommunale**. Une **Maison du Patrimoine et du**

Tourisme est créée dans une maison afro-brésilienne réhabilitée (projet en coopération avec le programme *Cultura 2000* de la Commission Européenne). Elle abrite une mission Patrimoine et Tourisme. La mission tourisme anime l'office de tourisme et propose des circuits de visite de l'Ouémé.

Enfin, lors des dernières élections locales la **CCO connaît une crise aiguë**. Les maires des communes rurales se liguent contre Porto-Novo pour prendre la présidence de la CCO, **l'enjeu semblant être de maîtriser la coopération avec Lyon**.

Jéricho : la mise en lumière d'un site archéologique

Lyon, impliqué depuis 2003 dans un programme de coopération avec la municipalité de Jéricho, initie en 2008 un **projet de mise en lumière du site archéologique du Palais d'Hisham** (époque Omeyyades) **dans le cadre du 10 000^{ème} anniversaire de la ville**. Le projet s'inscrit dans une initiative LightLinks favorisant **les échanges de compétences** au sein du **réseau des villes lumières, LUCI**, dont Lyon et Jéricho sont membres fondateurs. Il est soutenu en sus de Lyon par l'entreprise anglaise Thorn et le MAEE. Les travaux sont supervisés par la ville de Jéricho avec une assistance à maîtrise d'ouvrage de la **Direction de l'éclairage public de la ville de Lyon**. Des techniciens palestiniens ont été formés.

Cette action sur un site historique et archéologique majeur, **s'est heurtée à de très grandes difficultés logistiques** afférentes aux contrôles et entraves de multiples natures opérés par l'Etat israélien à l'encontre des activités en Palestine. Elle n'a pu être inaugurée qu'en mai 2011.

4.5.4 Remarques

Une thématique en difficulté

Les témoignages des agents de Lyon engagés en coopération décentralisée en charge du pilotage de projets « Culture et Patrimoine » font apparaître les plus souvent de nombreuses **difficultés**, des constats de **faible bilan**, des **déceptions**. L'exception se trouve du côté de la **Direction de l'éclairage public de la Ville de Lyon**. Cette dernière dispose d'une **forte expertise technique** qu'elle a l'occasion de mettre en pratique sur des **projets clairement définis, motivants et prestigieux**.

Le patrimoine ne mobilise **qu'un seul agent de Lyon** de la mission « Sites Historiques » et parfois des agents de l'Agence d'Urbanisme. **Il ne peut y avoir la même dynamique que dans les trois thématiques** « Transports et Urbanisme », « Propreté » et « Eau » qui mobilisent des **équipes produisant des réflexions collectives**. Qui plus est, ces thématiques sont généralement privilégiées par les villes-partenaires.

Deux pistes

Deux pistes apparaissent : les acteurs des territoires et les nouvelles conventions.

Les acteurs des territoires

L'engagement d'acteurs des territoires dans les évènements culturels. Cela a été évoqué côté villes-partenaires à propos des festivals mais aussi côté Lyon avec trois exemples cités (cf. Par. 4.5.2, p. 60). En effet, si peu d'agents de Lyon ont une action à l'international sur cette thématique, **l'agglomération lyonnaise, elle, abrite des acteurs culturels ayant une pratique en ce sens.** La remarque peut également servir pour la protection et la valorisation du **patrimoine** qui ne serait pas ce qu'elle est à Lyon (et ailleurs) sans **l'attachement de citoyens et de professionnels à celui-ci.**

L'élargissement de la mise en œuvre de la coopération décentralisée à **d'autres acteurs que les services des collectivités** est aujourd'hui un axe revendiqué par Lyon comme outil d'une meilleure ouverture sur le monde. Il peut **servir cette thématique.**

L'intérêt renouvelé des élus pour la culture et le patrimoine liés au tourisme

Les **élus** de Lyon mais aussi des villes-partenaires **savent que le tourisme dans la ville est un facteur d'activité économique** ; et que ce tourisme est pour partie **lié à la culture et au patrimoine.** Les cas exposés de Porto-Novo et de Tripoli, en dépit du peu de résultats obtenus, témoignent de cette connaissance. A Tripoli et à Jéricho, les Maires souhaitent qu'un axe tourisme, culture et patrimoine existe dans les **nouvelles conventions.**

En ce sens, **l'expérience menée à Tripoli constitue une piste.** Décevante par son arrêt après les élections municipales libanaises, elle a malgré tout cherché à **poser préalablement les bases d'une politique publique** en s'appuyant sur une **large concertation de l'ensemble des acteurs concernés.** Est-ce ce qui a manqué à Porto Novo ?

4.6 Diplomatie des villes

4.6.1 La diplomatie des villes, un terme récent

En juin 2008, des **élus locaux et fonctionnaires territoriaux** responsables des relations internationales venus du monde entier sont réunis à La Haye par l'association internationale **Cités et Gouvernements Locaux Unis**, la ville de **La Haye** et l'**Association des Communes Néerlandaises** (VNG) pour la première conférence mondiale organisée sur le thème de la « **diplomatie des villes** ». A cette occasion, ils s'accordent sur une définition (cf. Focus 7 ci-dessous).

Focus 7 – Diplomatie des villes – La définition arrêtée à La Haye en 2008 à la conférence CGLU - VNG

« C'est l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la **cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit**, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité ».

Sources : « Agenda de La Haye sur la diplomatie des villes », disponible sur Cities-localgovernments.org et Viltard, Y. « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », Politiques étrangères 3/2010 (Automne), pp. 593-604.

Concrètement, le terme « diplomatie des villes » traduit trois types complémentaires d'engagements :

- **L'ensemble des actions extérieures** des collectivités territoriales ; **acception la plus large**. On peut y ranger entre autre, les coopérations décentralisées, les actions de solidarités internationales, les politiques d'attractivités économiques mais aussi les manifestations culturelles de portée internationale.
- **Une activité de plaidoyer et d'échanges** visant à convaincre les États et les institutions internationales des atouts décisifs que possèdent les gouvernements locaux pour la gestion et le développement territorial, la **cohésion sociale** et la construction de la paix.
- **Les initiatives et les opérations pour la promotion de la paix** menées par les gouvernements locaux, faisant ainsi référence à trois des quatre objectifs de la déclaration de La Haye.

4.6.2 La « diplomatie des villes » dans la politique de coopération décentralisée de Lyon

Le paragraphe précédent a décliné **trois types d'engagements qui concrétisent la « diplomatie des villes »**. Le **premier** (ensemble des actions extérieures des collectivités), aux contours trop larges, **n'est pas abordé ici**, si ce n'est la partie « coopération décentralisée » qui est traitée dans l'ensemble du rapport.

Le second et le troisième sont développés ci-dessous.

L'activité de plaidoyer et d'échanges sur la place des autorités locales

Lyon est actif dans plusieurs **grands réseaux** dont l'objectif est de permettre aux **autorités locales de prendre pleinement leur place** dans les processus de décision concernant les villes et les territoires :

- En obtenant leur **reconnaissance** par les Etats, l'Union Européenne et les grandes agences de développement en tant **qu'acteurs d'un niveau pertinent** pour atteindre les **grands objectifs internationaux** de lutte contre la pauvreté, de développement durable et de paix.
- Par des politiques d'établissement et de renforcement de la **décentralisation** et de la **démocratie locale**.

Ces réseaux sont aussi des **laboratoires d'idées**, lieux **d'échanges** sur tout ce qui a trait au développement des territoires et offrent **des opportunités de facilitations des relations** entre élus et agents des autorités locales.

Les trois réseaux des collectivités engagées en coopération décentralisée et dans lesquels Lyon est actif sont : **Cités Unies France** (CUF), **PLATEFORMA** au niveau de l'Union Européenne, et **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) au niveau mondial. Leurs fonctions et la nature de l'investissement de Lyon en leur sein sont détaillées au paragraphe 5.4.2, p. 97.

Depuis novembre 2010, les Villes de **Lyon et de La Haye**, ont décidé de **fusionner les commissions** : « **Coopération décentralisée** » et « **Diplomatie des Villes** », et d'assurer chacune la vice-Présidence de cette nouvelle commission (cf. aussi Focus 11 - Déclaration de candidature de la Ville de Lyon à la Présidence de la Commission de la Coopération Décentralisée (Extrait), p. 98).

L'activité de Lyon dans ces réseaux est **un de ses axes stratégiques** (cf. par. 5.4, p. 96, L'investissement de Lyon dans les réseaux).

Les initiatives sur le terrain pour la promotion de la paix : Liban, Palestine et Israël

Deux initiatives

Palestine et Israël

En **Israël et Palestine**, l'intervention de Lyon débute avec l'organisation de la **Rencontre des Maires pour la Paix** en décembre 2004, suite à **l'initiative de Genève**⁶⁹. Les ateliers de cette rencontre débouchent sur des **accords tripartites de coopération**

⁶⁹ L'**Initiative de Genève**, ou **Accord de Genève**, est un plan de paix alternatif établi par les anciens partenaires des négociations de Taba pour résoudre le conflit israélo-palestinien. Il est signé en décembre 2003 à Genève. Les principaux artisans de cet accord sont l'ancien ministre israélien Yossi Beilin et l'ancien ministre palestinien Yasser Abd Rabbo.

entre des **villes européennes, israéliennes et palestiniennes**. Puis en décembre 2005 une mission composée d'élus et de représentants de Cités Unies France se rend en Palestine pour observer les élections locales. Par la suite, les accords de coopération sont signés avec Beer-Shev'a et Jéricho.

Peu d'actions peuvent être mises en œuvre, les coopérations triangulaires envisagées étant fortement **entravées par la forte dégradation de la situation politique et militaire** dans cette partie du Proche-Orient (suite de la 2^{ème} Intifada, plusieurs opérations de l'armée israélienne, guerre israélo-libanaise, construction du Mur, victoire du mouvement Hamas à Gaza, etc.).

Seules perdurent les coopérations syndicales entre les organisations de Rhône-Alpes (CGT et CFE-CGC) et les syndicats palestinien (PGFTU) et israélien (ISTRADUT).

Actuellement les **partenaires** lyonnais, israéliens de Beer-Shev'a et palestiniens de Jéricho **travaillent** à un projet qui pourraient trouver un financement dans le cadre de l'appel à projet européen « **Partenariat pour la Paix** ». **Lyon assure la coopération entre les partenaires** et soutient la dynamique tout en choisissant de ne **pas être chef de file**.

Liban

Face à l'ampleur de la **crise que traverse le Liban au cours de l'été 2006**, les collectivités locales européennes se mobilisent fortement.

Lyon souhaite encourager et favoriser une **mise en cohérence** de cet élan de solidarité. En tant que **président du groupe-pays Liban de Cités Unies France**, en lien étroit avec le Bureau technique des Villes Libanaises (BTVL/bureau CGLU) et le CCRE⁷⁰, Lyon réuni le 7 septembre 2006 plusieurs **collectivités locales européennes** sensibilisées à la cause libanaise, en présence de **représentants de l'État libanais**, mais aussi des grands **bailleurs de fonds** internationaux tels que la Banque Mondiale, l'Agence Française de Développement ou encore le PNUD.

Une **mission exploratoire réunissant 4 villes européennes** (Turin, Barcelone, Marseille, Lyon), ainsi que **Cités Unies France** est organisée en septembre 2006. Son but est de présenter au Gouvernement libanais, au Comité des Maires Libanais ainsi qu'aux bailleurs de fonds internationaux, **l'action coordonnée des collectivités locales mondiales en faveur de la reconstruction et du développement** des villes libanaises, et de définir les modalités de collaboration. L'objectif est d'élaborer un **plan de travail entre l'ensemble des acteurs du processus de reconstruction** au Liban.

Pour la **reconstruction**, tant le Gouvernement, que les bailleurs de fonds et les villes libanaises, expriment le **besoin d'assistance et d'expertise des collectivités locales mondiales**. Cette demande de soutien se situe à côté et **au-delà des habituelles coopérations bilatérales**. Cette mission a aussi mis en lumière **l'émergence sur la scène nationale des villes libanaises**.

⁷⁰ Conseil des Communes et Régions d'Europe.

4.6.3 Remarques

Complémentarité des types d'engagements

Au début de cette partie sur la « diplomatie des villes », le rapport a proposé d'opérer une **distinction entre trois types d'engagements**, tout en soulignant leur **complémentarité**. Les deux cas **d'actions sur le terrain du Machrek** accréditent l'idée de cette complémentarité avec les deux autres types. Ce qui suit vise à éclaircir le propos.

Dans ces deux cas, **l'expérience acquise dans les coopérations décentralisées et plus généralement à l'international** (1^{er} type) **est utile**. Sans cette antériorité, Lyon ne pourrait mobiliser un **dispositif permanent et rodé en son sein** (DARI) et/ou faire appel à ses services techniques pour **traduire la démarche en support concret sur le terrain**. Ce dernier aspect a pu précéder l'action de diplomatie des villes elle-même (cas de la Direction de l'Eau à Tripoli) mais il en reste probablement une trace dans **la mémoire** des responsables locaux. Il a pu aussi l'accompagner comme à Jéricho. Car même si les bilans peuvent apparaître décevants, la diplomatie a besoin de s'accrocher à des manifestations visibles de sa présence, particulièrement quand l'espoir est ténu.

Dans ces deux cas aussi, **l'action de plaider et d'échange dans les réseaux** (2^{ème} type) permet de faire appel à d'autres villes, de renforcer le poids du projet, de pousser une ambition politique cohérente, et **d'être plus respecté par les Etats ou les grandes agences qu'en se présentant seul**. Plus, la longue entreprise conduite par ces réseaux pour faire reconnaître la pertinence de l'intervention des autorités locales **produit vraisemblablement ses effets dans l'esprit des interlocuteurs**. CUF et CGLU démontrent leur utilité particulièrement dans le cas libanais.

Limites de la diplomatie de Lyon

En dépit des très fortes tensions qui traversent la société libanaise, l'expérience de Lyon après 2006 démontre qu'il **est plus facile d'opérer dans ce pays, après un conflit, qu'en Palestine** où règne en permanence une **situation de guerre** larvée ou ouverte. Et les **vertus de la triangulation** entre Lyon, Jéricho et Beer-Shev'a **trouvent leurs limites** dans le fait qu'un des peuples s'estime **occupé** et l'autre menacé.

Dans les deux cas évoqués (mais il n'y en que deux), **l'action post-conflit** revendiquée par « l'Agenda de La Haye » **apparaît plus susceptible de continuité et de résultats** que celle menée avant la fin du conflit. Et que pourrait faire Lyon en ce moment dans la ville d'Alep ?

Pour autant, les **peuples concernés** semblent avoir besoin des **liens** qui sont tissés à l'occasion de ces coopérations. Besoin aussi **d'anticiper** sur ce que pourrait être le futur rapport avec l'ennemi d'hier. Et il peut être **utile aux acteurs lyonnais de comprendre ces peuples** car les conflits en question **impactent** jusque dans **leur ville**.

De plus, les Lyonnais, au moins pour partie et à condition de le savoir, peuvent ressentir une certaine **fierté** à ce que leur ville, leur agglomération participent à une telle entreprise.

La « diplomatie des villes » est donc un **investissement** dont nul ne sait à l'avance s'il portera ses fruits. C'est une « prise de risque ». Ses résultats sont limités ; limités à la hauteur de ce que **les villes pèsent par rapport aux Etats**. Elle exige donc de la **patience et de l'endurance**, car toute action menée en faveur de la Paix peut être balayée par un incident politique et un retour de tensions.

Erevan, Sétif et Rabat

Ces **trois coopérations** ne sont pas abordées dans le traitement de la présente thématique parce d'autres sujets les ont mis en évidence au cours du travail de capitalisation. L'une est très ancienne, les deux autres récentes, et même très récente pour Sétif.

Cependant, une **partie non négligeable de la population de l'agglomération lyonnaise a ses origines familiales dans chacune de ces villes** ; plusieurs dizaines de milliers de personnes pour Sétif.

Ces coopérations, en dépit du fait qu'elles ne sont pas axées spécifiquement sur la « diplomatie des villes » peuvent donc concourir à deux objectifs :

- Celui de « **cohésion sociale** » revendiqué par « l'Agenda de La Haye ».
- Celui **d'élargissement des coopérations aux acteurs des territoires** voulu par Lyon.

5- Approche transversale

5.1 Définition, sources et sujets traités

L'approche **transversale**, telle qu'elle est traitée dans ce chapitre, vise à **dégager des régularités dans les pratiques de coopération décentralisée de Lyon**, observées et/ou déduites à partir de **plusieurs sources**. Ces sources sont principalement des entretiens avec les agents et les élus de Lyon et de certaines villes partenaires, des documents de convention et plus généralement ceux traitant des coopérations de Lyon, des déclarations relevées dans les publications émanant des agences de développement, des informations recueillies sur les sites des réseaux. L'approche thématique abordée au chapitre précédent a également contribué à ce travail.

Trois grands sujets sont traités :

- Les **axes de construction** du lien de coopération. Cette partie s'attache à **restituer les dynamiques** afférentes à la relation de coopération, au cadre politique et institutionnel, aux compétences techniques et aux ouvertures vers de nouveaux partenaires.
- Le **système de coopération**. Il s'agit **d'explicitier** comment, **à partir de constats et des pratiques** de coopération entre **acteurs**, se sont peu à peu dégagés des **principes** pertinents, et finalement un **système implicite cohérent**.
- L'**investissement dans les réseaux**. La coopération décentralisée ne se limite pas à l'addition de relations entre villes-partenaires. Elle s'inscrit aussi dans une **séquence historique** qui voit la montée en puissance du rôle des autorités locales. L'investissement de Lyon dans des réseaux participe de ce mouvement.

5.2 Les axes de construction du lien de coopération

5.2.1 Introduction

Une coopération décentralisée est une **relation** entre au moins deux **autorités locales**. Cette relation a une **histoire** : elle s'inscrit dans un **cadre et une dynamique politique**, construit un **lien institutionnel** et mobilise des **compétences techniques**. Elle débouche ou non sur des **réalisations** matérielles ou immatérielles. Pour ce faire, l'appui **d'autres partenaires** techniques et financiers peut s'avérer nécessaire. Ces cinq points sont abordés successivement dans les paragraphes qui suivent. Ils sont nommés (histoire, construction, changements, développement, ouverture) de manière à traduire la dynamique des relations, des conceptions et des pratiques à l'œuvre au cours du temps.

5.2.2 Histoires des relations de coopération décentralisée de Lyon

Chaque relation de coopération de Lyon avec une ville-partenaire se développe dans un contexte spécifique (cf. chap. 4) et au cours de séquences politiques données. Elle vit donc **toujours une histoire particulière**.

En dépit de cette singularité, une classification des **histoires de relations** peut-être dégagée de l'expérience lyonnaise depuis une quinzaine d'années. Elle se décline dans les cinq types suivants :

1. La relation ne fait que **commencer** ; amorcée depuis 1 ou 2 ans, il est trop tôt pour la qualifier.
2. La relation a été **éphémère** et est **terminée**, l'intention de départ n'ayant pas trouvé sa concrétisation, ou l'objet de coopération n'appelant qu'une intervention ponctuelle.
3. La relation a débouché sur des **réalisations** tangibles mais est aujourd'hui **terminée**.
4. La relation a traversé des **vicissitudes** pour des causes de nature variable ; elle a pu connaître des moments forts. Elle est alors en **attente de reprise** une fois levés les obstacles qui l'obèrent.
5. La relation existe dans la **continuité** et est l'objet d'une plus ou moins forte activité en fonction des aléas, des opportunités et du contexte.

La nature de coopération décentralisée **peut être contestée au deuxième type**, puisque la relation a été ponctuelle ou n'a pas débouché. Mais ce fait **n'était pas connu au moment de son commencement**, lorsque des élus et des agents de Lyon s'y sont investis.

Le tableau qui suit tente une classification des coopérations lyonnaises selon les cinq types décrits ci-dessus à partir des descriptions écrites et orales qui en ont été faites. **Cette classification n'intègre pas l'importance des moyens financiers et humains affectés à chaque coopération et ne prétend à aucun jugement de valeur.**

Tableau 7 – Histoire des relations de coopération – Proposition de typologie

Pays (nom usuel en France)	Villes ou territoires	Type de coopération
Maroc	Rabat	5
Algérie	Sétif	1
Mali	Bamako	5
Burkina-Faso	Ouagadougou	5
Bénin	Porto-Novo ⁷¹	4
Ethiopie	Addis-Abeba	5
Madagascar	Haute Matsiatra ⁷²	5
Israël	Beer-Shev'a	2
Liban	Beyrouth	3
	Tripoli	4
Palestine	Jéricho ⁷³	4
Syrie	Alep	4
Moldavie	Balti	3
Arménie	Erevan	5
Géorgie	Koutaïssi	2
Ukraine	Nikolaïev	2
Viêt-Nam	Ho-Chi-Minh Ville	5
Chili	Santiago du Chili	3

⁷¹ Porto Novo et 8 autres communes constituant la Communauté de Communes de l'Ouémé.

⁷² Ville centre (Fianarantsoa) et plusieurs communes rurales du même territoire (Ambohimasoa, Isorana, Sahambavy, Alakamisy, Itenina, Ambalavao).

⁷³ En fait l'action portait sur Jéricho et la bande de Gaza mais s'est concentrée sur Jéricho.

5.2.3 Construction institutionnelle

La diversité des parcours de conventionnement

La construction institutionnelle comprend ce qui **institue, légalise et définit la relation : protocoles, conventions et leurs contenus**. Dans la loi française, **toute coopération décentralisée doit être l'objet d'une convention préalable entre les collectivités partenaires**. Si tel est le cas aujourd'hui à Lyon, **les pratiques ont été plus diversifiées** du fait de la pluralité des canaux d'intervention ainsi que des contextes politiques au sein desquels évoluent les partenaires⁷⁴.

Trois types de situations ont prévalu :

- **La convention est passée en amont de la relation de coopération ou après une période plus ou moins longue de contacts et de travaux exploratoires**. Puis elle est renouvelée **et redéfinie régulièrement**, en général tous les trois ans. Les coopérations avec **Ouagadougou** (conventions en 1999, 2003, 2007 et 2010)⁷⁵, **Erevan** (déjà deux conventions et une troisième prévue pour 2012) et **Rabat** (conventions en 2005 et 2008 et protocole de financement en 2007) relèvent de ce cas. **Cette situation commune ne se traduit pas par une égale densité d'actions** dans la coopération avec les trois villes citées.
- **La convention est passée en aval d'une longue période de coopération technique** commencée sous la forme d'une **prestation de service de l'Agence d'Urbanisme** répondant à une commande du MAEE et/ou de l'AFD. Le lien construit entre cette agence, **outil du Grand Lyon**, et la collectivité-partenaire, débouche sur des **relations institutionnelles**. Elles se concrétisent par l'engagement du Grand Lyon dans une relation de **coopération décentralisée**. **Cette situation est le fruit d'une autre modalité d'entrée en coopération**. Sont dans ce cas les coopérations avec **Addis-Abeba** (prestation de l'A.U. à partir de 1999, protocole d'accord en 2009, première convention en 2010), et avec **Ho-Chi-Minh Ville** (premières actions en 1991, mémorandum en 2004, première convention en 2008)⁷⁶.
- **La convention tarde à être définie et adoptée malgré la signature précoce d'un protocole**, ou bien **peine à être appliquée**. Entre ces deux bornes ont lieu quelques échanges, travaux de préparation de convention et appuis techniques. La **première difficulté qui entrave le processus est le poids de l'Etat versus la faible autonomie des collectivités** dans les pays concernés, comme à **Alep** (protocole en 2000, première convention en 2010) et à **Sétif** (protocole en 2006, première convention en 2011). **Cette difficulté peut se combiner avec des situations politiques instables**. Ces situations procèdent soit **normalement** du fait

⁷⁴ D'autres collectivités françaises ont été dans cette situation.

⁷⁵ Quelques actions avaient été mise en œuvre à partir de 1994 dans le domaine de la propreté.

⁷⁶ Des services de la ville de Lyon ont été impliqués dans les années quatre-vingt-dix.

d'élections et de changement de personnel politique et administratif, soit d'épisodes de **guerres** civiles ou extérieures. Ce facteur prend le dessus à **Jéricho** et dans la **Bande de Gaza** (Palestine). Inversement, **la fin d'un conflit** interne ou externe peut déboucher sur une volonté de coopérer, comme au **Liban**. Dans ce pays, il s'écoulera cependant huit ans entre le retour officiel à la paix suivi de l'adoption de la nouvelle Constitution consécutive aux accords de Ta'if (1989-1990) et la signature de la charte d'amitié entre Lyon et **Beyrouth** qui inaugure un premier cycle de coopération décentralisée.

D'une manière générale, la construction institutionnelle **a dû et su s'adapter** à la dynamique d'élaboration des partenariats.

L'évolution des modalités des conventions pour les coopérations tripartites

Pour la partie lyonnaise, les conventions impliquent **soit la Ville de Lyon, soit le Grand Lyon, soit les deux**. Jusqu'en 2005, **lorsque les deux collectivités étaient ensemble concernées, elles ont été contraintes** (par avis de leurs services juridiques) **de passer chacune une convention bipartite avec la ville-partenaire**, les deux calées sur la même période. Cette obligation complexifiait la relation institutionnelle et était en décalage avec la pratique.

A partir de 2005, elles peuvent conclure des conventions tripartites. Ainsi, avec **Porto-Novo**, la convention mentionne que la Ville de Lyon mobilise l'expertise de son service patrimoine et que le Grand Lyon prend en charge le coût de cette prestation. Depuis **les conventions tripartites sont la règle** lorsque les deux collectivités lyonnaises interviennent de concert comme à **Ouagadougou** et à **Porto-Novo**.

Cependant, lorsque la coopération est centrée sur **les seuls domaines de compétences d'une des deux collectivités, la convention est bipartite**. C'est le cas de la dernière convention avec **Bamako, Addis-Abeba** et **Rabat**.

Les fonctions opérationnelles et politiques des conventions

La convention de coopération est **un acte juridique et administratif**. Elle s'est imposée au fil du temps comme le cadre obligatoire pour l'engagement en coopération décentralisée des collectivités. **Au-delà de cette exigence légale** la convention remplit **deux autres fonctions** :

- **Sa mise au point représente une occasion de définir les engagements des différentes parties**, de les accorder sur des objectifs de partenariats, de préciser les engagements humains et financiers afférents, et de formaliser ainsi les conditions du débat entre les représentants des deux collectivités.
- Elle permet de **présenter les actions prévues devant les Exécutifs** des collectivités partie-prenantes. Elle acquiert par ce biais une **dimension politique** qui va au-delà du caractère officiel mais limité, en termes d'implications des élus, de la cérémonie de signatures. De fait, l'analyse des conventions

successives montre **l'évolution d'un document** assez générique vers des conventions qui aujourd'hui, développent explicitement des éléments afférents aux **objectifs et à la stratégie** de coopération. Ces éléments sont détaillés au paragraphe. 1.7 - Nouvelles orientations de la Coopération décentralisée de Lyon, p. 23.

L'amélioration de la qualité des conventions

Un **processus d'apprentissage** fondé sur les **retours d'expériences** a permis d'aboutir à la rédaction de conventions **plus précises, plus fonctionnelles, plus politiques** entre Lyon et ses villes-partenaires. Les conventions actuelles déclinent tous les cas de figure qui peuvent être rencontrés et prévoient de manière beaucoup plus détaillée qu'auparavant quelles vont être les actions menées dans le cadre de la relation de coopération. Elles intègrent des indicateurs de résultats. De plus, la Loi du 2 février 2007 stipule que : « *Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des **engagements financiers*** ».

Une des conséquences d'une telle évolution de la qualité des conventions **est de rendre leurs co-élaborations avec les villes partenaires plus complexes et plus longues**. Le passage d'un protocole ou d'une charte d'amitié à une convention de coopération requiert un **volume de travail bien plus important** depuis quelques années qu'auparavant.

Les conventions avec les villes du pourtour méditerranéen

Trois situations de passation sont évoquées plus haut dans ce chapitre. De ces trois, **la troisième est la plus problématique** quant à l'effort à fournir pour aboutir. En effet, trois difficultés se cumulent :

- L'amélioration de la **qualité des conventions** qui vient d'être exposée.
- La **faible autonomie des villes-partenaires** vis-à-vis de leurs Etats, les crises politiques et les guerres.
- Le fait que plusieurs de ces coopérations sont récentes et viennent donc **en sus des précédentes** dont il faut continuer à assurer le suivi et l'évolution.

Au sein des coopérations décentralisées de Lyon, **ce cas concerne d'abord les villes du pourtour méditerranéen**. Dans cette région du monde, il apparaît que le passage d'une intention ou d'un accord politique à une convention de coopération applicable **appelle un investissement de préparation plus lourd qu'ailleurs** ; et donc de moyens en personnel adéquats. On peut donc poser l'hypothèse que les difficultés à avancer sur ce groupe de conventions soient dues, au moins partiellement, à des **moyens insuffisants** au sein des services lyonnais.

Les conventions avec d'autres entités que les villes partenaires

Lyon et les villes-partenaires **s'associent à d'autres entités pour répondre à différents besoins, expertises techniques, financements**, etc. Ces besoins et partenariats sont décrits au paragraphe 5.2.6, p. 86.

Différentes solutions sont mises en œuvre : convention tripartite (ex : Grand Lyon – AFD – Société des Tramway de Rabat Salé en 2010) ou plusieurs conventions (ex : Madagascar entre le Grand Lyon et la Région Haute-Matsiatra, le Grand Lyon et l'AFVP, le Grand Lyon et l'UE, le Grand Lyon et BURGEAP, entre 2006 et 2010). Mais, en dépit d'exceptions (ex : convention tripartite Grand Lyon, Région Rhône-Alpes – Comité Populaire d'Ho-Chi-Minh Ville en 2008), il s'agit généralement de **conventions d'exécution, d'appui, de financement, etc., pas de conventions de coopération décentralisée en tant que telles**.

5.2.4 Evolution politique : de la gestion urbaine à la gouvernance locale

Métiers et services entre technique et politique

La genèse de la coopération décentralisée de Lyon a été exposée dans un précédent chapitre (cf. paragraphe 1.4, p. 17). Partant d'une motivation de solidarité internationale de la part d'élus, de citoyens et d'agents de Lyon, elle se **matérialise d'abord dans les principaux métiers afférents à la gestion urbaine correspondant à des urgences** (cf. chapitre 4-, p. 37). Lorsque cette coopération est précédée par une prestation de l'Agence d'Urbanisme (cf. paragraphe 5.2.3, p. 72), la nature même de cette prestation relève d'emblée de la gestion urbaine (urbanisme, ou urbanisme et transports).

Cette voie de coopération, la **« voie technique »**, correspond à la première demande des villes-partenaires. Les objectifs sont de **mieux faire fonctionner les services de base à la population** (propreté, eau, circulation, police municipale, etc.), ou d'organiser le plus ou moins proche futur de la ville (urbanisme et transport).

Il s'agit cependant d'une coopération décentralisée qui **engage des « autorités locales »** ; lesquelles ont la responsabilité de faire fonctionner la ville et leurs services. Pour chaque partenaire, la **« voie technique » implique des décisions** de nature hiérarchique, organisationnelle, financière, institutionnelle, d'ordre public, afférentes à sa propre problématique mais aussi à la problématique commune aux deux parties. La « voie technique » s'insère donc dans un **« cadre politique »**. C'est une caractéristique de **l'action publique**.

Dans les faits, la « voie technique » est la plus tangible par ses effets sur l'amélioration des services. Les **résultats obtenus** et **l'engagement des agents** contribuent à **crédibiliser** la relation de coopération.

Cette relation, portant sur la gestion urbaine, s'opère donc dès le départ par le biais de **deux canaux complémentaires, le technique et le politique**. Dans cette

complémentarité, **c'est la décision politique qui rend possible ou non la coopération décentralisée entre services municipaux.** L'analyse de l'histoire des relations de coopération (cf. paragraphe 5.2.2, p. 70) et des divers parcours de conventionnement (cf. paragraphe 5.2.3, p. 72) le démontre. Certes, lorsque la relation débute et dure sous la forme d'une prestation de l'Agence d'Urbanisme, la condition politique est moins forte mais elle requiert une décision de l'autorité (ex : pour Addis-Abeba, la sollicitation du Président de cette agence publique, adjoint au Maire de Lyon (Henri Chabert).

Gestion urbaine, population et gouvernance

La relation de coopération met en présence les agents des services techniques et les élus des deux parties ; les premiers au cours de missions ou d'échanges, les seconds pour des événements officiels ou informels. Enfin, les élus et les agents échangent également.

Trois facteurs intensifient ces relations et conduisent à une **réflexion plus globale sur la gouvernance** :

- **La gestion urbaine ne se résume pas à la juxtaposition de services de niveaux identiques.** D'une part, certains domaines sont fortement dépendant les uns des autres (eau et assainissement, urbanisme et transports par ex.). D'autre part, certains services se situent en amont des services de base essentiels pour la population (système informatique, fiscalité par ex.). D'autres enfin préparent le futur (urbanisme par ex.). **La cohérence entre ces services requiert une approche d'ensemble et une vision prospective** (cf. Parole d'acteur 4, p. 77)
- **Le fonctionnement de ces services et cette cohérence a des répercussions directes sur la population.** De ce fait, cette dernière élabore et intériorise des **représentations** sur ses responsables élus et agents et sur leur **action publique**. **Les succès contribuent à valider le système local**, les échecs ont l'effet inverse⁷⁷. **Il y a donc un enjeu politique**, particulièrement en Afrique où une partie importante de la population est récente et peine à acquérir « ... *un sentiment d'appartenance suffisant pour permettre le développement d'une véritable citoyenneté...* » et à « ... *partager une vision commune du développement de la cité.* »⁷⁸.
- Les **besoins en équipements**, leurs financements et leurs réalisations dans les villes-partenaires appellent celles-ci à définir des **priorités**, à mettre au point des **programmes**, à les présenter à des **agences internationales ayant elles-mêmes leurs propres politiques d'interventions**. (cf. Parole d'acteur 5, p. 78). Ces

⁷⁷ Il est possible de rapprocher ces phénomènes de schémas concernant l'adoption et la diffusion sociales et spatiales des innovations proposés par les sociologues et les géographes (Mendras, Forsé, St Julien, Hagestrand, etc.).

⁷⁸ Jean-Pierre Elong Mbassi. Opus cité. Passages déjà cités au paragraphe. 1.2.1.

dernières s'inscrivent dans le cadre des principes du développement durable dont l'un des critères est la gouvernance⁷⁹.

Tout pousse donc les coopérations décentralisées de Lyon **à passer d'actions ciblées juxtaposées vers une insertion de ces actions dans un cadre plus large et plus prospectif**. L'objectif de renforcement des capacités des élus et agents des villes-partenaires s'élargit alors à la gouvernance.

Deux exemples témoignent de cette d'évolution :

- **Les nouvelles orientations de coopération** telles qu'elles se traduisent dans les termes des conventions (déjà cités au paragraphe 1.7, p. 23), et notamment l'axe 1 – « *Renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale* ». Il stipule que « *la coopération décentralisée vise au renforcement de la démocratie locale, de la décentralisation, des services essentiels à la population, du développement durable des territoires. Elle est menée en partenariat avec tous les niveaux de l'administration territoriale et en associant les représentants de la société civile.* ».
- **L'envoi d'un cadre du Grand Lyon à Ouagadougou pendant trois ans** en assistance au Secrétaire Général de la municipalité ciblée sur des projets urbains mais dont la mission s'est finalement élargie au renforcement des capacités de l'administration municipale. Cette modification s'est effectuée de manière progressive mais elle est a été le fruit d'une nécessité au point que l'intéressé parle d'un poste « *couteau suisse* » (cf. Parole d'acteur 21, p. 116).

Parole d'acteur 4 - La vision d'un Maire (Ouagadougou)

« *Accueillir chaque année de 120 à 140 000 nouveaux citoyens ne se fait pas tout seul, il faut avoir des idées, une vision et de la ténacité. Notre vision, c'est que nous ne pouvons pas continuer à étaler sans fin les quartiers, contrairement à ce que nous avons toujours fait en Afrique.* »

Simon Compaoré – Maire de Ouagadougou. AFD - Villes en développement – Accompagner les mutations urbaines au Sud. Paroles d'acteurs n°10, 2010, p.9

⁷⁹ L'article premier du règlement (CE) 625/2004 du Parlement Européen et du Conseil fait clairement mention de à la réduction de la pauvreté, au développement durable, au développement participatif et à la démocratisation à la base.

Parole d'acteur 5 - Position d'une responsable de l'AFD sur l'appui aux villes du Sud

« A l'AFD, nous soutenons avec conviction les villes du Sud dans cette quête d'une trajectoire soutenable. Et, pour ce faire, nous nous attachons à lier systématiquement chaque projet à une vision intégrée du territoire, de même que nous nous soucions systématiquement de sa soutenabilité financière. Nous promouvons également les partenariats et le transfert de compétences et, de manière générale, les échanges, seuls à même de mieux penser la ville. ».

Nathalie Le Denmat. Responsable de la division des collectivités locales et du développement urbain à l'AFD. AFD - Villes en développement – Accompagner les mutations urbaines au Sud. Paroles d'acteurs n°10, 2010, p.44

Idéal de coopération et contextes politiques

Le paragraphe précédent développe une forme **d'idéal de coopération**. Cet idéal résulte d'un travail commun entre villes-partenaires et de leur vision partagée sur les enjeux, ainsi que des cadres arrêtés entre institutions internationales. Il est censé amorcer et entretenir un cercle vertueux conduisant à réduction des difficultés les plus flagrantes, à la construction d'un avenir urbain plus viable, à la validation par la population de la démocratie locale. **Il est un projet politique**.

Comme tout projet politique, il combine de la **continuité** et du **mouvement**. Il se décline dans des **contextes et des systèmes politiques** très divers qui vont **favoriser ou rendre plus difficiles** l'établissement et le déroulement des coopérations. De l'expérience lyonnaise ressortent les points suivants :

- **Un degré d'autonomie suffisant des collectivités locales par rapport à leur Etat est déterminant.** Il se concrétise par une législation nationale afférente à la décentralisation dans laquelle sont incluses des dispositions traitant de la coopération décentralisée. Dans le cas contraire, une coopération est possible mais requiert une préparation et un suivi très soutenus (déjà signalé dans le paragraphe 5.2.3, p. 72, à propos de la construction institutionnelle).
- **Les compétences conférées par les lois de décentralisation à la ville-partenaire ne sont pas toujours les mêmes que celles de Lyon.** Ainsi l'eau potable est sous la responsabilité de sociétés para-publiques dans plusieurs villes d'Afrique, contrairement à Lyon (Direction de l'Eau du Grand Lyon).
- **La vie politique et institutionnelle de chaque pays** pèse bien évidemment sur la mise en œuvre des coopérations : moments d'intérêt moindre ou inversement, reprise de la relation, changements de responsables politiques ou administratifs du fait des élections ou des mutations, évolutions législatives et constitutionnelles. Ces dynamiques exigent une grande faculté d'adaptation des personnes engagées dans la relation de coopération.
- **La guerre civile** (Liban) est suivie d'un temps de réorganisation avant de pouvoir concrétiser la relation de coopération, une **guerre extérieure** (Liban-

Israël) également. Lorsque le **conflit s'éternise** et est doublé d'une **occupation** étrangère ou d'une **tutelle** d'un des camps (Palestine-Israël), l'action de coopération devient très difficile, notamment sur l'objectif de « diplomatie des villes ». L'avenir dira comment influera la **crise politique** syrienne sur la relation avec Alep.

- **L'histoire des relations entre les pays d'appartenance des villes** joue un rôle à travers deux vecteurs : la **proximité de certaines formes institutionnelles** et/ou la **langue d'échange**. Ce point s'applique particulièrement à **l'Afrique** où six villes sur les sept (Bamako, Fianarantsoa, Ouagadougou, Porto-Novo, Rabat, Sétif) sont situées dans des pays qui ont connu une forte influence française pendant une longue période (colonisation, protectorat, coopération bilatérale, émigration).
- Par ailleurs, considération plus générale, néanmoins concernant les coopérations décentralisées de Lyon, **la taille de la ville-partenaire** n'est pas un facteur politique en soi. Mais le fait qu'elle soit **une ville-capitale ou une ville majeure** la place à la croisée de deux tendances : ville **puissante**, elle présente des potentialités d'autonomie dans son rapport au pouvoir national ; ville **stratégique**, ce pouvoir ne peut être indifférent aux formes que prend son évolution et à l'intensité de ses partenariats étrangers.

5.2.5 Développements professionnels et techniques

Une professionnalisation croissante

Les parcours techniques résultent de deux facteurs : d'une part, la **politique** de coopération de Lyon et ses **évolutions**, et d'autre part, les **thèmes** de coopération et leur **mise en œuvre**.

Les **évolutions de la politique de coopération** de Lyon ainsi que sa prise en charge politique et la structuration des services qui en découlent sont décrites au paragraphe 1.5 (Les grandes étapes), p. 19, au paragraphe 1.6 (Caractérisation de la coopération décentralisée de Lyon), p. 22, et au paragraphe 1.7 (Nouvelles orientations de la Coopération décentralisée de Lyon), p. 23.

Les **thèmes de coopération et leur mise en œuvre** sont exposés globalement au paragraphe 3.3 (Présentation des champs thématiques par coopération), p. 35, et détaillés pour une partie d'entre eux au chapitre 4- (Approche thématique : les principaux métiers mis en œuvre, p. 37.

Enfin, le présent chapitre a commencé par montrer la **diversité des histoires** de coopération (par. 5.2.2), les **différences de parcours et de nature** des conventionnements (par. 5.2.3), **l'évolution des objectifs politiques** et les **disparités de situations** auxquels ils se confrontent (par. 5.2.4).

Cet ensemble de faits et de considérations ainsi rappelé, un constat s'impose : des premières missions d'urgence en Arménie et au Kurdistan Irakien aux coopérations d'aujourd'hui les plus abouties, des relations bilatérales à l'action en réseau, en vingt ans, **l'ambition, la vision, les enjeux et les pratiques de la coopération décentralisée de Lyon se transforment et se perfectionnent**. Assez logiquement, **les métiers qui s'y rattachent suivent le même chemin**. Deux changements apparaissent :

- Les services techniques voient naître **une nouvelle spécialisation de coopération décentralisée**.
- Le service qui traitait de l'international sous l'angle protocolaire ou de l'envoi de matériels devient un **service d'ingénierie de la coopération décentralisée**.

Focus 8 – Historique du service de la coopération décentralisée

Pour la **Ville de Lyon**, l'idée d'un **service des relations internationales** émerge sur la fin du mandat de Michel Noir et se concrétise sous celui de Raymond Barre en 1995. Dans le même temps, au **Grand Lyon**, le premier **service de la coopération décentralisée** œuvre au sein de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération avant d'être rattaché directement à la Direction Générale. Les **rapprochements entre les services** en charge de l'international s'intensifient en 2004 sous le premier mandat de Gérard Collomb, pour aboutir en 2009 à une **Direction des Affaires Internationales commune aux deux collectivités**. Ce changement résulte des orientations politiques de coopération internationale portées par l'équipe municipale élue en 2001 (cf. paragraphe 1.5 - Les grandes étapes, p. 20). Il correspond à la volonté de former un pôle fort parlant d'une seule voix à l'étranger. Cependant, un « Service de la Solidarité Internationale » conserve son autonomie au sein de la **Direction de l'Eau** du Grand Lyon.

Apparition d'une nouvelle spécialisation dans les services techniques

Les **agents des services techniques ou administratifs** qui partent en mission dans les villes-partenaires sont d'abord des **spécialistes de leur secteur** professionnel (eau, assainissement, propreté, garage, lumière, police municipale, urbanisme, transports, culture, patrimoine, informatique, administration générale, etc.). Cependant, dans un **contexte** économique, social et culturel très **différent, une bonne qualification ne suffit pas à répondre aux objectifs fixés**.

Des entretiens réalisés, il ressort que **deux critères prévalent dans la sélection des personnels envoyés en mission**, en sus de leurs compétences reconnues à Lyon :

- **La motivation personnelle**. Ce qui peut paraître comme un truisme prend tout son sens lorsque les difficultés apparaissent sur un terrain souvent inconfortable et que le retour à Lyon se traduit par un surcroît de travail résultant de l'absence de l'agent.

- Les **capacités humaines** d'observation, d'écoute, d'adaptation, d'ouverture, de patience sans lesquelles la relation de travail échoue dans son déroulement et dans ses effets.

Ces personnels travaillent dans un cadre totalement nouveau pour eux. Ils réussissent à surmonter de nombreux obstacles. Ils **inventent** des solutions aux problèmes posés. Ils **transmettent** leur savoir-faire en tenant compte du contexte local. Ils **apprennent** des personnels des villes-partenaires (cf. paragraphes 6.1.1 et 6.1.2 relatifs aux apports). Ils réalisent une à plusieurs **missions**. Ils **suivent et appuient** depuis Lyon la partie de la coopération sur laquelle ils interviennent. Ils **traduisent leur expérience** par des **changements** de pratiques dans leur propre service ou métier, ils vivent une expérience interculturelle. Ils **acquièrent une qualification en sus de leur métier de base, un savoir-faire, une spécialisation en coopération décentralisée.**

Construction d'une ingénierie dans un service dédié à l'international

Au côté et en sus des services techniques existe un **petit groupe d'agents** dont les missions **consistent à élaborer, appuyer et suivre les coopérations décentralisées de Lyon. Il rend possible ces coopérations** par ses travaux de contacts, de montage de dossiers, de logistique, d'administration, d'élaboration, d'animation, d'organisation de missions et d'accueils, de conceptualisation, etc. Au fil des années, ce service prend diverses appellations et relève de différentes directions.

Actuellement, la coopération décentralisée est placée sous la responsabilité du « **Pôle Coopération décentralisée** ». Ce pôle est intégré au « Service des Relations Internationales », lequel relève de la « Direction de l'Attractivité et des Relations Internationales » (ex DRI). **Son effectif est assez réduit** : trois chefs de projet à temps plein et un à 20% sont en charge des partenariats de coopération décentralisée, un chef de projet « acteurs locaux/Associations de Solidarité Internationales, un chargé d'études, et un poste CIFRE⁸⁰ non remplacé à partir de septembre 2011.

Les chargés de projet ont chacun en charge une ou plusieurs villes-partenaires, de préférence dans la même aire géographique. **Leur métier a évolué en même temps que la politique de coopération décentralisée de Lyon.** Les premiers chargés de projets en ont une **représentation approximative** et ils **apprennent au fur et à mesure** à en maîtriser les tâches. La « Parole d'acteur 6 – L'expérience d'un agent », relatée ci-dessous, illustre bien les conditions d'entrée dans le métier, ses évolutions techniques, et les **limites de son exercice dans un cadre conceptuel alors insuffisamment défini.** Il valide aussi « en creux » les démarches d'élaboration d'une politique et de construction d'un service.

⁸⁰ Convention Industrielle de Formation par la REcherche.

Parole d'acteur 6 – L'expérience d'un agent

« Je voulais travailler au Grand Lyon. Ils cherchaient une technicienne « environnement » avec une petite mission de coopération décentralisée. J'ai été embauchée et en fait, je n'ai travaillé que sur la coopération décentralisée. Au début, ce n'était pas du tout structuré. Les besoins ont surgi au fur et à mesure. Jusqu'à mon départ en 2006, je me suis formée aux questions des finances, des marchés publics, des envois d'experts, de réceptions de stagiaires, d'expéditions de matériels. J'ai tout découvert, j'ai touché à tout et je connais énormément de monde dans ma collectivité. On était vraiment des artisans. Mais les conteneurs étaient-ils vraiment utiles ? A un moment, on aurait eu besoin qu'on nous dise d'arrêter. Le problème, c'est qu'on avait le nez dans le guidon et qu'on avait pas de responsable ».

D'une manière générale, **les agents pionniers** chargés de concevoir et d'organiser la coopération décentralisée de Lyon **ne sont pas des spécialistes de la question**. Le premier responsable au Grand Lyon jouit d'une solide expérience de l'Afrique mais principalement sur des grandes opérations d'hydrauliques agricoles où se mêlent conduite de travaux et « encadrement » de populations rurales, utilisant les méthodes « descendantes » des années soixante et soixante-dix, c'est-à-dire très différentes de celles requises par la coopération décentralisée. La première chargée de projet à la Ville de Lyon a d'abord travaillé au Cabinet du Maire (Michel Noir) suite à une reprise d'activité. Le directeur-adjoint qui entre en fonction en 2000 ne connaît pas encore le métier (cf. ci-dessous Parole d'acteur 7 – L'expérience d'un responsable au Grand Lyon).

Parole d'acteur 7 – L'expérience d'un responsable au Grand Lyon

« En 2000, j'ai fait mes débuts, le savoir-faire était assez embryonnaire. Le politique accordait assez peu d'importance à la coopération décentralisée. En 2001, avec l'élection de Gérard Collomb, il y a eu prise de conscience que la coopération décentralisée pouvait être un outil de management, un outil politique, etc... et elle a donc été inscrite dans le plan du premier mandat.

Les budgets et les équipes ont augmenté, le nombre de coopérations aussi. On a travaillé avec Villes Unies Contre la Pauvreté, sur le programme européen PROACT avec les villes asiatiques, des nouveaux domaines sont apparus. Mais il se posait un problème de croissance, de budget, de moyens, d'organigramme. On a donc été un peu balloté. Puis il y a eu le rapport pour regrouper les directions internationales de la ville de Lyon et du Grand Lyon, on a abandonné certaines coopérations, on a amélioré nos procédures, on a renforcé nos budgets avec le MAE, on s'est professionnalisé. Finalement on est passé d'une vision de type humanitaire à un travail de transmission des compétences. Il y a eu la « coopération conteneurs » et maintenant il y a la coopération « capacity building ».

Ce témoignage illustre lui aussi les conditions et les objectifs de départ. Il en décrit les évolutions qui vont amener les deux collectivités à recruter à partir des années 2003 – 2004 de **nouveaux agents ayant une expérience préalable de la coopération décentralisée** soit dans les réseaux de villes, soit en séjour dans le cadre d'une prestation de l'Agence d'Urbanisme. Entre les premiers qui ont du tout apprendre et les suivants dont il vient d'être question, **des savoir-faire et un cadre de références vont se développer**. Cependant en 2010, **le métier n'est plus le même que dix ans plus tôt**. Certes, l'organisation des missions et des appuis techniques, et même d'envois de matériels, restent d'actualité. Mais la construction des conventions, l'insertion des coopérations dans des partenariats plus large, l'objectif de gouvernance (cf. paragraphe 5.2.4, p. 75), celui de diplomatie des villes, l'action au sein des réseaux et les axes en gestation, notamment celui de l'économie, font appel à une palette de compétences de coordinations, de contacts et de suivi bien plus large que celles requises par les premières coopérations (par ex. ciblées sur la propreté).

Création d'une ingénierie de coopération sectorielle à la Direction de l'Eau

La Direction de l'Eau du Grand Lyon entre en coopération décentralisée à partir de 1998 au Liban (cf. paragraphe 4.4, p. 51), avec des objectifs et des modalités qui combinent **renforcement de capacités et volet économique**. Il s'agit cependant d'une coopération avec une **structure publique à vocation unique** (Office des Eaux), et non d'une coopération décentralisée avec une ville portant sur plusieurs objets même s'il existe une charte d'amitié signée (Lyon – Beyrouth, 1998). Le Grand Lyon a **recours sur place à un opérateur associatif (CORAIL), et à un groupement de PME**

françaises (ODISSEE). Le suivi est assuré par le Directeur de l'Eau ; lequel fait appel aux **services techniques** de sa Direction pour leurs expertises spécifiques (cf. par. 4.4.2, p.52).

La volonté de développer l'activité de coopération se traduit par le **recrutement** d'un **premier agent en 2004**, (poste contractuel, débouchant sur la création d'un poste de fonctionnaire ingénieur territorial). Puis, devant la montée en charge de l'activité, en particulier du Fonds Eau (4 dossiers en 2004, 40 dossiers en 2010), **un second poste est créé en 2009**. Il est plus particulièrement dédié au suivi du Fonds, au sein de l'unité Solidarité Internationale de la Direction de l'Eau.

Le Fonds Eau est mis en œuvre à partir d'un comité de sélection des dossiers de différentes origines et natures :

- Ils ne sont **pas nécessairement issus des coopérations décentralisées de Lyon**. Bien que ce ne soit pas un critère de sélection, on constate que la majorité des projets présentés sont situés en **zones rurales**⁸¹.
- Certains viennent **renforcer des coopérations lyonnaises** (Ouagadougou, Bamako).
- A Madagascar, dans la Région Haute-Matsiatra, une **combinaison** s'opère entre un **programme régional** (AGIRE) financé par l'Union Européenne et le Fonds Eau concourant à la **réalisation d'infrastructures dans six communes** de cette Région. Il y a signature de conventions avec la région concernée (2006) et recours à des opérateurs extérieurs (Volontaire du Progrès et BURGEAP).

Le Fonds Eau concernant de nombreux acteurs de la solidarité internationale sur le territoire de la région lyonnaise, la Direction de l'Eau établit un partenariat avec le programme Solidarité Eau (cf. Focus 12, p. 121).

Le métier mis en œuvre par les deux agents du Service de la Solidarité Internationale est donc celui de **l'ingénierie de la coopération décentralisée**. Il est proche de celui des agents de la DARI avec deux différences :

- Il est **sectoriel**, c'est-à-dire dédié au secteur de l'eau et de l'assainissement dans son entière acception qui va bien au-delà de la mise en œuvre des stricts aspects techniques⁸².
- Il inclut un **travail d'instruction et de suivi afférent à du financement direct** de projet.

⁸¹ Une des explications de la prééminence des dossiers concernant les zones rurales seraient qu'elles sont moins soutenues par les bailleurs de fonds sur ce type d'actions. On peut cependant s'interroger si un second facteur n'est pas la dimension des opérateurs, notamment associatifs, requérant au Fonds Eau.

⁸² Depuis la première décennie de l'Eau (1981-1990), il est entendu que la mise en œuvre du secteur « eau et assainissement » ne se limite pas à ses aspects techniques et à la planification mais aussi à la gestion, à la participation des collectivités, à la maintenance, à la formation, etc. (cf. doc. WHO/WPRO - WPR/RC34.R4, par. 3 c, d et e – septembre 83).

- Il s'exerce aussi depuis moins longtemps, **sur moins de coopérations lyonnaises, ainsi que sur des projets qui sortent du cadre de ces coopérations.**

Tableau 8 – Evolution des effectifs et des affectations dans les services en charge de la coopération décentralisée et de la coopération internationale (DARI et Dir. De l'Eau)

Elus	Personnel	1995	2001	2006	2008	2011
Elus	Jacques Meyer / GL	VP en charge de la propreté				
	Jean-Michel Daclin		Adj + VP en charge des RI			
	Hubert Julien-Laferrrière		Adj en charge CD			CM délégué + VP CD
	Mireille Elmalan		VP en charge de l'eau			
	Jean Paul Colin					VP eau
Ville de Lyon	Suzanne Page	Erevan				
D.R.I	Fabienne Dehais		Med			
	Philippe Di Loreto		Afrique Sub Saharienne			
	Valérie De Rosa				ASI	Med
	Abdessamad Trotah			Med		
Grand Lyon	Henri Voron	1/2 tps CD				
D.R.I	Guy Peyretti		Directeur adjoint DRI et dossiers Med			
	Laurence Martinez		ASI / Afrique			
	Pierre Barrial			Afrique / ASI		
	Pascal L'Huilier			Afrique/PECO/Asie	Med/Afrique/Asie	
	Hafid El Maghnoouji					Setif
D.E	Denis Hodeau		Réfèrent Eau			
	Vincent Dussaux				Fonds Eau + CD	
	Angela Lanteri					Fds Eau + CD
	Karine Blanc					Fds Eau

Dans les villes-partenaires, une évolution est également observable. Ainsi, à Ouagadougou, le service intitulé « Service du Protocole et coopération décentralisée » est devenu le « Service des relations internationales » et occupe une place de choix au sein des services municipaux.

Développement d'une ingénierie sectorielle et territoriale à l'Agence d'Urbanisme

Le service de l'Agence d'Urbanisme apparaît à la fin des années quatre-vingt-dix. Un responsable à plein temps est affecté à ce secteur sur demande du Président de l'Agence. Progressivement, ce service se renforce. Il comporte aujourd'hui **trois personnes** : Patrick Berger, Directeur – Gauthier Rouet ainsi que Christian Sozzi (entre un tiers et un mi-temps). En sus, comme à la Direction de l'Eau, **il mobilise des agents de l'Agence pour des missions** sur la base de leur compétence spécifiques, de leurs motivations et de leurs aptitudes à coopérer. +Quinze à vingt agents de l'Agence sont concernés par son activité à l'international pour un total d'activité estimé à entre **quatre et cinq équivalents temps plein.**

La transmission des savoir-faire et l'estimation des aptitudes s'effectuent par des missions en binôme senior-débutant.

L'acquisition d'une culture et des techniques de coopération prend plusieurs années à partir du début de cette activité, comme en atteste le témoignage suivant.

Parole d'acteur 8 – Un cadre de l'Agence d'Urbanisme décrit les conditions du début de l'activité internationale

« Au début, le Président m'a demandé de prendre en main un activité internationale pour l'Agence. Mais je ne connaissais pas les principes, les acteurs et les modalités de travail d'une action de coopération. Personne ne connaissait cela à l'Agence. C'était complètement nouveau. Il fallait monter les missions avec le SGAR, le MAEE, l'AFD. Nous nous sommes donc appuyés sur Cités Unies Développement pendant plusieurs années. Ils nous ont apporté leurs compétences d'ingénierie de projet et nous ont permis de connaître les réseaux internationaux de villes et d'élus, les bailleurs de fonds, etc. Par la suite, nous avons rapatrié ces compétences en interne en recrutant les personnes qu'il fallait. »

5.2.6 Ouvertures partenariales

Les nouveaux besoins appellent des nouveaux partenaires

La coopération décentralisée du Grand Lyon et de la Ville de Lyon débute avec des **interventions réalisées principalement par les services techniques des deux collectivités**. Les cas des actions sur le thème la **propreté** (cf. paragraphe 4.3, p. 45) ou de la **police municipale** sont représentatifs de cette modalité, au moins lorsqu'ils ne connaissent pas d'élargissements dans un second temps (CIFAL dans le premier cas, gestation d'un réseau pour le second).

Cependant, au fur et à mesure du développement de cette politique, des **besoins nouveaux** apparaissent qui ne peuvent être satisfaits entièrement dans ce cadre et qui nécessitent **le recours à des partenaires techniques, financiers, institutionnels**. Ces besoins procèdent :

- De la nécessité d'une **présence permanente** sur le **terrain**.
- De la **diversification des champs thématiques** des coopérations.
- De **développement et d'élargissement d'une thématique**.
- De la **recherche de financement pour l'investissement** dans la ville-partenaire.
- De la **volonté de Lyon de jouer un rôle moteur** en coopération décentralisée.

Les partenariats répondent soit à **un seul de ces besoins, soit à plusieurs simultanément**. **Leurs articulations** favorisent les opportunités **d'harmonisation de l'action des opérateurs** de coopération sur un même terrain. Elles suscitent des **échanges et des réflexions de fond**. Elles font évoluer la coopération décentralisée

vers une **dimension supérieure** où prévaut l'idée que la construction de la ville dépasse l'addition d'actions sectorielles, aussi réussies soient-elles.

A travers une série d'exemples, les cinq paragraphes suivants illustrent les **différentes situations** de besoin présentées et déclinent la **variété des partenariats** qu'ils entraînent.

Présence permanente sur le terrain

Les coopérations menées par la **Direction de l'Eau au Liban et à Madagascar** (déjà évoqués au paragraphe précédent - 5.2.5) consistent en des opérations complexes, longues et lourdes (schéma directeur, travaux). Dans les deux cas, si une douzaine d'agents de cette direction sont mobilisés pour des missions courtes sur le terrain en fonction de leur expertise propre, il est en sus fait appel à des ressources extérieures. Au Liban, c'est un **opérateur associatif** (CORAIL) disposant d'un agent permanent sur place (dans une seconde phase, le permanent relèvera directement de la Direction de l'Eau) et un **groupement de PME** française (ODISSEE). A Madagascar, ce sont d'une part, un **bureau d'étude privé** spécialisé dans l'eau (BURGEAP) et d'autre part, un **volontaire de l'AFVP**⁸³ portant la représentation du Grand Lyon.

La présence **d'un cadre du Grand Lyon pendant trois ans comme conseiller technique auprès du Secrétaire Général de la Mairie de Ouagadougou** répond à un double besoin : la nature de la relation de coopération entre cette ville et Lyon, et le projet d'aménagement des quartiers périphériques soutenu par l'AFD. Dans ce cas, les partenaires ont été une **agence de développement bilatérale** et un **ministère français** (MAEE), lesquels ont pris en charge les coûts du poste.

Diversification des champs thématiques

Les coopérations comportant une thématique « **urbanisme** » débouche dans plusieurs cas sur une thématique « **transports en commun** » (Addis Abeba, Alep, Ho-Chi-Minh Ville, Rabat, Sétif). Le sujet est développé au paragraphe 4.1 (p. 37). Les compétences ou les disponibilités n'existent pas ou peu au sein même des services techniques. Lyon a d'abord recours à des **organismes dans lesquels il est présent en tant que collectivité** : une **agence d'urbanisme** (Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise) et un **syndicat mixte**, autorité régulatrice de transports, (SYTRAL⁸⁴). Les ateliers des TCL ont été impliqués sur une coopération (Erevan). D'autres partenaires collaborent à ces projets (notamment Rabat) : un **organisme d'Etat** (CERTU) dépendant du ministère en charge des transports (MEDDTL⁸⁵), et une association (CORAIL).

⁸³ Association Française des Volontaires du Progrès, devenue France-Volontaires en octobre 2009.

⁸⁴ Rappel : le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise est l'autorité organisatrice des transports urbains exploités sous les marques TCL et Optibus.

⁸⁵ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.

Développement et élargissement thématique

Le cas du **CIFAL** (cf. Focus 5– Le CIFAL p. 49) entre dans cette catégorie. Parti de la relation entre le Grand Lyon et la Mairie de Ouagadougou sur le thème de la formation aux métiers de la propreté, le projet aboutit à une dynamique de formation et d'échange sur plusieurs métiers de l'urbain dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, et même au-delà. Pour cela, les partenaires ont été une **agence des Nations Unies** (UNITAR), une **association internationale d'élus** (AIMF), une **fondation africaine** (ACBF), occasionnellement un **opérateur privé** (VEOLIA).

Recherche de financement pour l'investissement

A Ouagadougou, la nécessité de mobiliser des financements pour viabiliser et doter les quartiers périphériques d'eau potable amène Lyon à appuyer cette ville dans cette démarche. Dans ce cas, l'AFD et le MAEE ont été partenaires financiers du poste de l'assistant technique lyonnais pendant trois ans. Le cas est relaté dans le Focus 9, p. 89.

A Bamako, l'opération sur l'assainissement avec le programme mini-égouts/lutte contre le paludisme a été financée avec une **ville-partenaire du Nord** (Genève) dans le cadre d'une **association de villes** (Villes Unies Contre la Pauvreté).

A Madagascar (Haute-Matsiatra), les moyens pour une étude « eau » de grande ampleur (cf. paragraphe 4.4, p. 51) sont trouvés au trois quart en répondant à un **appel à projets** (Water Facilities) de **l'Union Européenne**. Les investissements qui s'ensuivent sont financés par la part publique du **Fonds Eau** (Grand Lyon et **Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée, Corse-RMC**).

En février 2007 Lyon devient la première collectivité territoriale à signer un accord-cadre avec l'AFD. Cependant, **ce sont toujours les collectivités territoriales étrangères qui sont maîtres d'ouvrage des projets menés sur leur territoire**. Lyon intervient en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, notamment pour les aider à monter les dossiers de financements ou répondre aux appels à projets.

Rôle moteur de Lyon.

Lyon désire jouer un rôle de premier plan dans la définition d'une politique mondiale de coopération décentralisée. La stratégie lyonnaise consiste donc à être motrice dans les différents **instances et réseaux européens et mondiaux regroupant les acteurs de la coopération décentralisée** (CUF, CGLU, Plataforma, AFCCRE, Eurocités, Citynet, F3E, RESACOOOP). Ces organisations partenaires sont décrites au paragraphe 5.4.2, p. 97.

Focus 9 – Un cas de partenariat motivé par la recherche d'investissement : Lyon - Ouagadougou - AFD -MAE

A **Ouagadougou**, en 2006, la municipalité a un besoin financier évident pour viabiliser et doter ses quartiers périphériques d'un réseau d'eau potable. L'AFD peut subvenir à ce besoin en procédant classiquement par le biais de marchés d'AMO et de travaux. L'appui de Lyon a permis à cette ville de devenir la première du Burkina Faso à disposer directement des fonds (15 millions d'€ dont 11 pour l'eau). L'AFD a cofinancé un ingénieur territorial détaché du Grand Lyon pendant trois années ; lequel a appuyé la municipalité pour la maîtrise d'ouvrage de ce grand chantier.

Ainsi, sur un même territoire :

- L'AFD satisfait à son objectif opérationnel dans le cadre de renforcement des capacités énoncé par la Déclaration de Paris.
- Lyon contribue à respecter ses principes de coopération, y compris le cinquième (réalisation matérielle) qui était financièrement hors de sa portée dans ce cas précis, et a contribué à sécuriser le projet.
- La Municipalité de Ouagadougou renforce ses capacités de gouvernance par la pratique de nouveaux savoir-faire et la réalisation de ses objectifs politiques de service à la population.
- Les trois partenaires agissent en cohérence sur un même territoire.
- Il est possible de tirer des enseignements forts de cette expérience, voire de la dupliquer.

5.2.7 Conclusion

De la description des axes de constructions de la coopération décentralisée de Lyon, plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- Des **liens dynamiques** existent entre l'histoire des relations de coopération, la construction institutionnelle, l'évolution politique, les développements professionnels et techniques dans les services et les ouvertures partenariales. Ces mouvements opèrent comme un **système en perpétuel changement**.
- Ce changement résulte d'une **attention portée par Lyon aux besoins des villes partenaires**, lesquels sont très importants dans trois domaines complémentaires : **savoir-faire techniques et administratifs, investissements, gouvernance**. Il tient aussi au **fort potentiel technique et politique de Lyon** : services, agences, syndicats mixtes œuvrant pour une très grande ville (à l'échelle française) ; poids de Lyon dans les réseaux, élus spécifiquement en charge des coopérations ; taille et moyens intéressants pour les agences nationales et multilatérales recherchant des partenariats.
- **Les coopérations décentralisées de Lyon n'ont pas toutes la même intensité, le même degré d'approfondissement** du fait des situations diverses dans lesquelles

se trouvent les villes-partenaires. Face à cette diversité et à aux aléas, **la continuité de la politique de coopération** permet de **maintenir les liens** avec les villes-partenaires. Ces liens sont parfois ténus mais ils permettent de **reprendre le travail** lorsque la situation évolue favorablement, en **s'appuyant sur tous les acquis des expériences** engrangés sur d'autres terrains entre temps.

- Par rapport aux **projets** menées par les **baillleurs de fonds**, la coopération décentralisée de Lyon présentent **quatre avantages** : des **savoir-faire moins dilués** parce que partagés par un groupe humain plus restreint et s'inscrivant dans une continuité, des **agents** imprégnés de la **notion de service public** et **incarnant leur collectivité**, une **expérience partagée** entre élus et services de Lyon et ceux des villes partenaires, un **cadre réglementaire** qui permet la prise en compte du **temps**, des aléas, des opportunités. Cependant, **les besoins de financements** de certains partenaires sont tels que les moyens des collectivités territoriales n'y suffisent pas et que le **partenariat avec ces bailleurs de fonds s'avèrent nécessaires**.

Parole d'acteur 9 – Point de vue de l'AFD –L'apport des collectivités territoriales

« Pour la plupart des interlocuteurs de l'AFD, la coopération décentralisée apporte une contribution intéressante aux projets. Ses principales qualités sont, d'une part le dialogue qu'elle établit entre élus (qui légitime l'appui, alors que celui de l'AFD peut apparaître technocratique) et entre services locaux ayant les mêmes attributions, d'autre part sa durée, qui est supérieure à celle des projets, et qui permet un accompagnement de la collectivité du Sud après le projet. Elle a des capacités spécifiques à l'innovation, à la réactivité, au pragmatisme. Pour ces raisons, les projets bénéficiant d'un partenariat avec une collectivité locale française sont plus complets et plus diversifiés, et répondent sans doute d'une manière plus appropriée à la collectivité bénéficiaire.

En général, l'idée que les collectivités françaises retirent un avantage, en termes d'image, des investissements financés par l'AFD, est plutôt bien acceptée. Certains interlocuteurs considèrent même que cet avantage est une condition essentielle de l'engagement de la collectivité, et qu'il convient donc que l'AFD en tienne compte. »

Source : AFD/CUF – F. Brunet, R. de la Rochefoucaud, J-P Lesuelle. « Enseignements des partenariats AFD/Collectivités territoriales françaises », *Savoir communs* n°3, mars 2008, p.18.

5.3 Le système de coopération de Lyon

5.3.1 Introduction

La genèse de la politique de coopération décentralisée de Lyon a été décrite au paragraphe 1.4, p. 17. D'une incertitude conceptuelle, d'un bouillonnement humaniste et relationnel, et d'une volonté politique se sont peu à peu dégagés sur un peu plus d'une décennie, actions après actions, missions après missions - retours d'expériences, présence dans les réseaux, réflexions internes et changements d'équipes municipales aidant - des constats, une stratégie, des principes, des pratiques et des dispositifs.

Les pratiques sur le terrain sont décrites dans le chapitre 4- p. 37 afférents aux métiers mis en œuvre, et les dispositifs sont l'objet de la première partie du présent chapitre. La deuxième partie s'attache à exposer les éléments caractéristiques du **système de coopération de Lyon**.

Ces éléments ne sont pas explicités à priori mais ressortent de l'analyse des pratiques et de l'écoute des acteurs ; lesquelles font apparaître des constantes en termes de **constats et de principes d'actions**. Les principes identifiés **forment un système cohérent et opératoire crédibilisant l'action publique comme moteur d'action dans les villes-partenaires**.

5.3.2 Constats

Trois constats fondent les principes d'actions de la coopération de Lyon :

- **Le fait urbain est un phénomène majeur des trente dernières années**, 50% de la population mondiale résidant dans les villes depuis 1997. Celles-ci sont des foyers d'innovation, de dynamisme et de relations internationales. Elles sont également un **niveau d'apprentissage essentiel de construction de la démocratie**. Mais **leur bonne administration** est rendue **très difficile** par une forte croissance démographique dans un contexte de pauvreté. Elle **devient un défi difficile à relever sans moyens** et en l'absence d'un héritage de **savoir-faire sur les métiers de l'urbain**.
- **Les élus des grandes villes doivent répondre à des questions de nature similaire quel que soit le pays**. Cette proximité facilite la compréhension entre eux par-delà la diversité de situation.
- **Les autorités locales émergent partout dans le monde sous l'effet des politiques de réformes de l'administration territoriale**. Les années quatre-vingt-dix sont celles de la **décentralisation et donc de l'autonomie locale**. Les situations et les avancées en ce sens sont différentes mais on assiste à la **refondation des Etats**, très critiqués par leur population, par le « local » et par les collectivités territoriales.

5.3.3 Principes

Six principes orientent la coopération avec les villes-partenaires. Ils sont résumés dans le Focus 10 ci-dessous et développés à sa suite.

Focus 10 – Six principes de coopération avec la ville-partenaire

1. Renforcement de la **gouvernance** de la ville-partenaire pour améliorer le niveau de **service** à sa population
2. Définition et construction **partagées** de la coopération
3. **Appui** dans la **complémentarité** au partenaire pour une **mise en œuvre des actions par lui-même**
4. Recours prioritaire aux **personnels de Lyon** et de ses organismes
5. Nécessité des **réalisations matérielles** pour les services à la population et comme support de formation
6. **Réciprocité** d'intérêts

Le premier principe est le renforcement de la gouvernance des villes-partenaires dans l'objectif de créer ou de faire progresser les services à leur population. Le but initial est bien sûr l'amélioration de ses conditions de vie. Mais il est attendu également l'installation d'un cercle vertueux où cette population établit un lien plus clair entre services, fiscalité, efficacité des élus, compétences de leurs services administratifs et techniques ; et finalement un **affermisssement de la démocratie sur des bases concrètes.**

Le deuxième principe est la définition et la construction partagées de la coopération entre Lyon et chaque ville-partenaire. Chaque partie connaît ses besoins, ses possibilités, ses ressources, ses limites, son cadre juridique et institutionnel, ses rythmes politiques. L'élaboration commune amène chacun à se poser **les bonnes questions autant pour soi que pour l'autre.** Mais elle sert aussi à conjuguer ces investigations pour rechercher de nouvelles solutions au-delà du cadre des deux collectivités, sur le **mode « un plus un égal plus que deux ».** Ce postulat implique également **qu'une coopération se bâtit dans la durée** et qu'elle peut connaître des emballements, des temps morts, des succès, des demi-réussites, des échecs. Par ailleurs, il est reconnu et accepté que la **ville-partenaire de Lyon puisse tisser d'autres coopérations** du fait de son histoire et de ses besoins.

Le troisième principe est celui de l'appui dans la complémentarité. Il consiste à ne pas faire à la place du partenaire mais plutôt qu'il apprenne à le faire puis qu'il le fasse, combinant les règles communes ou obligatoires d'exécution avec ses propres contraintes et savoir-faire. Ce principe part de la conviction que **nul n'est mieux placé pour administrer et faire fonctionner les villes-partenaires que leurs élus, leurs services et leur population.** Que ces personnes ont aussi des savoir-faire et des liens sociaux utiles. Il conduit à aller au-delà des moments forts, officiels ou pratiques. Il sous-tend

des **relations fréquentes**, physiques et/ou dématérialisées entre les acteurs, personnels comme élus, de chaque partie de la coopération. Il contribue à établir de la **confiance**.

Le quatrième principe est de mettre prioritairement en action les personnels de Lyon. Il repose sur le fait que les deux collectivités disposent dans leurs services ou leurs organismes **d'un vivier de personnes dotées d'une expertise et/ou de fortes compétences professionnelles exercées dans le champ du « grand urbain »** ; et que parmi ces personnes, **certaines sont désireuses et capables de coopérer** efficacement avec leurs homologues des villes-partenaires.

Le cinquième principe est que les réalisations matérielles dans un temps suffisamment court sont le pendant indispensable et utile des actions de renforcement de capacités. **Indispensable** parce que la population de la collectivité partenaire en a besoin. **Utile** parce que les savoir-faire s'acquièrent rarement sans support concret. **Ce principe est d'application nécessairement variable** du fait qu'un plan d'urbanisme, un tramway, une police municipale, un système de collecte des déchets ou une adduction d'eau sont des opérations très différentes. Elles ne relèvent pas des mêmes processus de mise en œuvre, de la même place de Lyon dans ces processus ou des mêmes rythmes d'exécution. **Il conduit à la recherche de partenariat** pour que les réalisations voient le jour.

Le sixième principe postule que la coopération est bénéfique à chaque partenaire pour des motifs qui peuvent être les mêmes ou différer. Cette **réciprocité** est souvent évoquée en des termes trop généraux. Pour en comprendre plus la portée pratique, il fait l'objet d'un chapitre spécifique du rapport (cf. Chap.6-, p.105).

Aujourd'hui, **la plupart des coopérations de Lyon et leurs modalités d'intervention s'inscrivent dans ces principes, à des degrés divers**, en fonction de leur histoire et de leur spécificité propres.

5.3.4 Inscription de ces principes dans un système cohérent

Les entretiens réalisés pour cette étude auprès des personnels de Lyon et des collectivités partenaires révèlent que :

- De la bonne application de chacun des principes dépend la bonne mise en œuvre des cinq autres et de la coopération dans son ensemble. Ce tout forme **un système opératoire cohérent**.
- Chaque **ville-partenaire porte une part de responsabilité** dans la progression d'une coopération.

Ces six principes, cohérents et interdépendants constituent un système non conçu en tant que tel mais qui s'est construit au fil du temps. La réflexion partagée au cours de la séquence de capitalisation a joué un rôle de révélateur.

5.3.5 Interactions entre les principes

Chaque principe à des effets plus ou moins forts sur l'application réussie des cinq autres. Dans le tableau suivant, ces relations sont explicitées à partir du **premier principe : le renforcement de la gouvernance pour de meilleurs services à la population**. En effet, lorsque les dirigeants d'une ville acquièrent des pratiques et une vision claire pour une bonne gouvernance, l'ensemble de ce qui est entrepris entre les deux villes est défini et exécuté avec plus de pertinence, de précision, de fluidité et d'estime réciproque.

Tableau 9 – Effets constatés ou attendus du premier principe – Gouvernance pour les services à la population – sur les cinq autres principes

Autres principes	Effets attendus ou constatés du premier principe ⁸⁶
Définition et construction partagée de la coopération	Vision renseignée des parties en négociation Objectifs de coopération précis, pertinents et applicables Réorientations motivées et acceptées Recherche commune de nouveaux partenaires et moyens
Appui dans la complémentarité à la mise en œuvre par le partenaire	Appropriation des métiers de l'urbain à partir de services essentiels Identification des personnels adéquats Formations des hommes ciblées et efficientes Rapports de travail et de confiance sur le long terme entre agents des deux collectivités
Recours prioritaire aux personnels de Lyon et de ses organismes	Définition précise des métiers requis Cadre et objectifs de travail clairs Apprentissage de l'international Estime de soi
Réalisations matérielles	Cohérence des réalisations avec l'objectif de services à la population Mobilisation de nouveaux moyens facilités Maintenance des équipements mieux garantie
Réciprocité d'intérêts	Capacités de la ville-partenaire accrues et reconnues Services de Lyon et des partenaires opérateurs (ex. AU) disposant d'un savoir-faire élargi Objectifs de Lyon en conformité avec Déclaration de Paris et d'Accra Savoir-faire de Lyon reconnu dans les réseaux

⁸⁶ Comme tout « système » s'inscrivant dans la réalité, il subit des « perturbations ». Il est alors possible de s'interroger sur les origines des écarts entre « attendus » et « constatés »

5.3.6 Dynamique des relations entre ces principes

Le précédent paragraphe a montré de manière synoptique comment le principe de renforcement de la gouvernance agissait sur la bonne application des autres principes. Dans les faits, il s'agit de **relations qui se déroulent de manière successives** dans le temps.

Un itinéraire de référence (avec des variations au cas par cas) peut être identifié en partant du deuxième principe (définition et construction partagée de la coopération) :

1. La convention de coopération et son programme d'action ont été **co-construits** (principe 2), aboutissant à une **définition** pertinente ou chaque partenaire a dit ce dont il avait besoin, ce qu'il pouvait et voulait faire.
2. Les besoins et les métiers correspondant ayant été identifiés, des agents de Lyon se rendent sur le terrain pour affiner la question des **besoins et pour former des personnels de la ville-partenaire** (principe 4). Ces agents sont **qualifiés et ouverts** (principe 4).
3. Ils tissent donc des relations de travail confiantes avec leurs collègues de la ville-partenaires et tiennent compte des **contraintes et savoir-faire** de ces derniers (principe 3).
4. Suite à cela, les **réalisations** sont faites dans des délais acceptables (principe 5). Le **service à la population** s'améliore dans cette ville et les **capacités** de son administration sont renforcées (principe 1).
5. Du côté lyonnais, les agents reviennent avec une **expérience élargie**, tandis que ceux de la ville-partenaire ont contribué à **améliorer la situation** (principe 6).
6. Les **capacités** ayant été **renforcées** également au plus haut niveau (principe 1), il sera plus aisé de suivre la **convention** de coopération, de la réorienter ou d'en signer une autre (principe 2) parce que l'expérience aidant, leurs objectifs seront plus clairement envisagés par chaque partie.

La fin de cet exemple (6) permet de comprendre pourquoi **il peut être plus difficile de construire une première convention de coopération totalement pertinente avec une ville-partenaire**. Aucune pratique commune, aucun lien ancien entre les acteurs ne la précédant, **la vision et l'analyse partagées n'ont pas encore été confrontées aux réalités de l'exécution**. Cette difficulté peut aussi survenir lorsque trop d'acteurs ayant déjà l'expérience d'une première convention ne sont plus dans les fonctions qu'ils exerçaient auparavant.

5.4 L'investissement de Lyon dans les réseaux

5.4.1 Objectifs politiques, fonctions et missions des réseaux

Les réseaux : outil d'une mutation et renfort des coopérations existantes

Lyon a choisi d'être présent et actif dans de nombreux réseaux.

Par réseaux, on entend réseaux, réseaux de réseaux, associations d'élus ou de collectivités, initiés par les collectivités et leurs élus, et dont la caractéristique est l'échange et/ou la mise en commun, des idées, des savoir-faire, des objectifs de reconnaissance et d'octroi de moyens de la part de niveaux institutionnels supérieurs. Les réseaux professionnels spécialisés ne sont pas traités.

Il est ici question des réseaux **contribuant à la vie des coopérations décentralisées**, bien **qu'une partie d'entre eux aient une vocation plus large** : coopération entre grandes villes de France et d'Europe, villes de pays très développés, entre autre. **Dans ce rapport**, ces villes ne sont pas considérées comme des partenaires de **coopération décentralisée** de Lyon.

Tous ces réseaux ont un **point commun** : ils œuvrent à **faire reconnaître la place, la compétence et la légitimité les autorités locales dans les processus de développement, d'organisation des territoires et de démocratisation, voire de paix**. Ils pèsent et contribuent donc à une **mutation**. Celle-ci consiste à passer d'une vision et de pratiques centralisées et descendantes du développement à un **autre système** qui intègre **la volonté et les potentialités des territoires et de leurs populations** ; les plus puissants, les plus organisés et les plus influents de ces territoires étant les **villes**. Certains réseaux associent plus que d'autres les associations de solidarité internationale.

Si les réseaux nommés et décrits dans cette partie du rapport pratiquent tous des échanges tendant au renforcement des capacités de leurs membres, ils exercent donc également **une fonction très politique** auprès des états et des institutions européennes et internationales.

Ainsi, la coopération décentralisée de Lyon ne se limite pas à des relations avec les villes-partenaires. Elle agit, **avec d'autres villes**, pour créer un **environnement favorable** à cette politique en multipliant les **connexions** pour faire évoluer le **contexte institutionnel**.

Les catégories fonctionnelles de réseaux

Les réseaux peuvent être classés en plusieurs catégories en fonction du rôle qu'ils jouent pour la coopération décentralisée et particulièrement pour celle de Lyon (les sigles sont déployés dans le descriptif de chaque association) :

- Trois réseaux de **collectivités engagés en coopération décentralisée**. Ils sont au **cœur** des coopérations décentralisées et de l'action pour la reconnaissance des autorités locales comme acteurs du développement. Lyon y est très investi et son rôle y est reconnu. Il s'agit de CUF, CGLU et plus récemment de PLATFORMA.
- Trois réseaux **mixtes collectivités-autres collectifs** pour la coopération décentralisée. Dans ceux-ci, les collectivités travaillent avec d'autres acteurs du développement, notamment les Associations de Solidarité Internationale. Ce sont le F3E à un niveau national, le programme Solidarité Eau (pS-Eau) également de niveau national avec une antenne à Lyon, et RESACOOOP, ce dernier étant rhônalpin.
- Trois réseaux **généralistes de villes et d'élus** dont la coopération décentralisée est un des thèmes de travail parmi d'autres. L'AMGVF et Eurocités traitent des questions afférentes aux grandes villes de France et d'Europe. L'AFCCRE, membre de CCRE, a d'abord une vocation d'appui aux collectivités dans le cadre européen.
- Deux réseaux **internationaux**, l'un francophone (AIMF), l'autre asiatique (Citynet). Le premier s'est constitué autour du français comme langue partagée ; le deuxième agit dans l'espace géographique de l'Asie.
- Une **agence thématique mondiale**, l'AMSN, traitant de la solidarité numérique.
- Deux autres réseaux **peu opérants pour la coopération décentralisée de Lyon** dans sa période actuelle. L'OVPM pour les villes du patrimoine mondial et le Forum d'Istanbul pour l'eau dont il n'est pas possible de dire aujourd'hui s'il est un simple cycle de conférences internationales ou un réseau thématique en gestation.

5.4.2 Les réseaux en relation avec Lyon

Trois réseaux de collectivités engagées en coopération décentralisée

En ce qui concerne la coopération décentralisée, **trois réseaux, complémentaires de collectivités** constituent un dispositif permanent au service de cette coopération et au-delà, de la reconnaissance des autorités locales comme acteurs politiques majeurs du développement : CUF, GGLU et plus récemment Platforma. Ces trois réseaux, qui connaissent un certain degré d'intégration⁸⁷, œuvrent à **trois niveaux** : français (CUF), international (CGLU), européen (Platforma). Lyon y joue un rôle reconnu dans chacun d'entre eux.

⁸⁷ « Tout adhérent de CUF est, ipso facto, membre de l'organisation mondiale de collectivités territoriales, Cités et Gouvernements Locaux Unis ». Cités Unies France – Site – Présentation de Cités Unies France.

CUF

Cités Unies France. CUF, créé en 1975 regroupe les **collectivités françaises engagées dans la coopération décentralisée**. 500 adhérents, dont 70% des régions françaises, 25% des départements et la majorité des villes grandes et moyennes collaborent sur un réseau de 3 000 collectivités dans 132 pays pour 8 000 projets. L'AMF, l'ADF et l'ARF sont membres de droit de son bureau exécutif.

De l'avis du Directeur Général de CUF, Lyon y est très actif depuis 2001 avec quatre points forts, à savoir, un engagement **politique**, une équipe **professionnelle** de qualité, une **éthique** centrée sur le droit international et les grands enjeux contemporains (développement durable, climat, pollution, eau), une « **diplomatie des villes** » **technique et discrète**. Par ailleurs, Lyon a accepté de travailler avec d'autres collectivités plus petites, par exemple dans le **groupe Pays Liban, présidé par Jean-Michel Daclin**, Maire-adjoint de Lyon et Vice-Président en charge des relations internationales du Grand Lyon.

CGLU

Cités et Gouvernements Locaux Unis. CGLU est une organisation mondiale qui « vise à promouvoir une **autonomie locale démocratique forte et effective** dans le monde entier ». Comme son nom le laisse entendre, **elle fait collaborer des collectivités territoriales de 127 pays existants sur les cinq continents**. Son activité consiste à faire valoir le rôle et le statut des gouvernements locaux sur la scène internationale, à influencer les politiques internationales, à développer des politiques et des positions sur les problèmes clés et d'importance pour le gouvernement local et la communauté internationale. **En 2005, les Villes de Lyon et de La Haye, appuyées par le Secrétariat Général de la CGLU propose la création de deux commissions : « Coopération décentralisée » et « Diplomatie des Villes »**. Depuis, Lyon en assure la co-présidence.

Focus 11 - Déclaration de candidature de la Ville de Lyon à la Présidence de la Commission de la Coopération Décentralisée (Extrait)

« Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) est persuadé que les gouvernements locaux peuvent et doivent jouer un rôle spécifique et important dans la coopération internationale. Dans un environnement stable, les gouvernements locaux sont en mesure de contribuer de manière significative, grâce à leur savoir-faire, au développement local et à la construction des compétences des gouvernements locaux par le biais de partenariats, programmes d'échange et d'assistance technique. Dans un environnement violemment conflictuel ou post-conflictuel, les responsables des gouvernements locaux sont tout à fait capables de mobiliser la bonne volonté et les efforts des sociétés civiles en contribuant à l'établissement d'un dialogue et à la mise au point de solutions pacifiques. »

PLATFORMA

Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement. PLATFORMA est le fruit d'une initiative du CCRE⁸⁸ et est officiellement lancée en novembre 2008. C'est un **réseau de réseaux** fondé par CUF, AFCCRE, AIMF, CGLU, CLGF, FOGAR⁸⁹ et quelques villes peu nombreuses comme Lyon, Paris, Stuttgart, Barcelone, Bucarest. Il répond au besoin d'un accroissement de la coordination pour les collectivités engagées dans la coopération décentralisée. **Il est un outil de relation et de plaidoyer avec les institutions européennes** à l'instar de CONCORD⁹⁰ pour les organisations non-gouvernementales. Lyon en est membre depuis sa fondation en 2008 et y est représenté par son vice-Président à la coopération décentralisée (Hubert Julien-Laferrrière). **L'investissement politique de Lyon dans ce réseau est un fait assez rare pour être apprécié et est considéré comme la grande force de la communauté urbaine.** De fait, Lyon contribue à faire évoluer la coopération décentralisée, notamment dans tout ce qui concerne le **partenariat**.

Trois réseaux mixtes collectivités-autres collectifs pour la coopération décentralisée

F3E

Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et Évaluations - F3E. Créé en 1994, le F3E est un réseau constitué actuellement de 90 **structures de solidarité internationale et collectivités territoriales françaises** engagées dans des actions de coopération internationale. C'est aussi un **espace pluri-acteurs** ouvert aux experts, pouvoirs publics, chercheurs, partenaires du Sud et d'Europe. Il a pour mission d'accompagner les ONG et collectivités territoriales dans l'amélioration de la qualité de leurs pratiques et de l'efficacité de leurs actions. Son cœur de métier est l'accompagnement d'études.

pS-Eau

Le **programme Solidarité Eau - pS-Eau** est née en 1984, d'une volonté des ministres européens de l'environnement d'accroître la coopération européenne dans le domaine de l'eau. Son Conseil d'administration rassemble des représentants de **collectivités locales, d'organismes professionnels de l'eau, du secteur de la recherche, d'associations de solidarité internationale, et des pouvoirs publics.** Elle œuvre à **faciliter les initiatives locales de coopération internationale** et les échanges Nord/Sud, et encourage la **cohérence des actions.** Pour atteindre ces

⁸⁸ Conseil des Communes et des Régions d'Europe.

⁸⁹ FOGAR - FORum Global d'Associations des Régions. Fondé à Marseille en 2007 lors de la « 1^{ère} Convention internationale pour une approche territoriale du développement ». Il est l'aboutissement d'un processus amorcé au Sommet de Johannesburg (2002) suivi de la création du « Network of Regional Governments for Sustainable Development ». L'Organisation de Régions Unies/FOGAR fédère aujourd'hui 900 régions du monde et dispose d'un siège permanent à Genève depuis 2011.

⁹⁰ CONCORD – European NGO Confederation for Relief and Development/Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. Elle fédère et représente auprès de l'Union Européenne 1800 ONG européennes par le biais de 18 réseaux d'ONG internationales, 26 associations nationales plus un membre associé.

objectifs, il développe des activités d'échange et de concertation, de capitalisation, de diffusion d'information, d'appui aux porteurs de projet et d'animation de groupes de travail. Il anime cinq programmes d'actions dont un s'intitule : "**Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres**". Il a ouvert récemment un **bureau à Lyon**.

RESACCOOP

Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale - RESACCOOP. Créé en 1994, RESACCOOP conseille et accompagne les **organisations de la région Rhône-Alpes**, engagées dans des actions de coopération et de solidarité internationale avec les pays en développement et ceux en transition économique. Il est devenu un Groupement d'Intérêt Public dont sont membres l'Etat (Préfecture de Région), la Région Rhône-Alpes, des villes (Grenoble, Chambéry, Romans et le Grand Lyon), les Hospices Civils de Lyon, l'Université PMF de Grenoble, le CIEDEL⁹¹, des organisations humanitaires (Bio-Force, VSF-CICDA, Handicap International entre autre). C'est un espace de dialogue entre acteurs régionaux et un outil de concertation et de **mise en cohérence** des actions.

Trois réseaux généralistes de villes et d'élus dont la coopération décentralisée est un des thèmes de travail

AFCCRE

L'Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, AFCCRE. Fondée en 1951 à partir des actions de jumelage, et présidée par le Maire de Lyon (Edouard Herriot) jusqu'en 1957, elle regroupe 1500 **collectivités territoriales françaises** et est devenue la section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE). Elle assiste ces collectivités auprès de l'Union Européenne. Elle s'implique dans les grands débats internationaux, est membre de PLATFORMA, et anime une **commission de travail « Europe Coopération et Développement »**.

AMGVF

Association des Maires des Grandes Villes de France - AMGVF. Créée en 1974, elle regroupe les **maires et présidents** des villes et des groupements intercommunaux de plus de 100 000 habitants de **France** (95 membres). Elle a pour but de défendre les intérêts des grandes villes et de leurs habitants. Elle participe ainsi aux débats parlementaires concernant les collectivités, et fait connaître régulièrement ses propositions. **La coopération décentralisée est une des quatre priorités de la commission des affaires européennes**, l'objectif étant la naissance d'un **instrument financier communautaire pour les actions de solidarité internationale** des villes et des agglomérations. Le président de cette commission est M. Jean-Michel Daclin,

⁹¹ Centre International d'Etudes pour le Développement Local représentant l'Association des Fondateurs et Protecteurs de l'Institut Catholique de Lyon.

Maire adjoint de la Ville de Lyon et Vice-Président du Grand Lyon en charge des relations internationales.

EUROCITES

Eurocités, créé en 1986 par six villes européennes dont Lyon, réunit les gouvernements locaux de plus de **140 grandes villes dans plus de 30 pays européens**. Son objectif est **d'influencer la législation de l'Union Européenne** de manière à ce qu'elle facilite l'action des villes sur les défis stratégiques de niveau local sur la plupart des politiques publiques. C'est aussi une plateforme d'échange. Le Maire de Lyon (Gérard Collomb) en est le président en 2007-2008. Lyon participe à plusieurs de ses groupes de travail, notamment **Euro-Med** dont l'objectif est l'établissement d'un **espace de stabilité et de dialogue dans la région méditerranéenne**. Ce groupe est également engagé dans le lobbying auprès des États membres et de la Commission Européenne pour la reconnaissance du **rôle des villes et autorités locales** dans le partenariat euro-méditerranéen.

Deux réseaux internationaux, l'un francophone, l'autre asiatique

AIMF

Association Internationale des Maires Francophones – AIMF. Créée en 1979 (adhésion du Maire de Lyon en 1981), elle est un réseau **d'élus locaux** de 48 pays où le **français est largement utilisé** à divers titres. C'est un espace d'échange et de réflexion dont les ambitions sont les transferts de savoir-faire, le renforcement de l'expertise francophone et le développement d'une solidarité concrète entre ses membres, notamment sur les questions de la place des femmes dans les processus de décision, la démocratie participative ou encore la planification du développement local. Elle opère également dans les conférences internationales. **La plupart de maires des villes-partenaires en coopération décentralisée de Lyon y sont adhérents** (Erevan, Bamako, Ouagadougou, Ho-Chi-Minh-Ville, Fianarantsoa, Rabat, Tripoli mais pas Sétif). L'AIMF est un des soutiens de la création du CIFAL de Ouagadougou.

CITYNET

Citynet regroupe **80 moyennes et grandes villes asiatiques**. Seule membre (associé) d'Europe (avec Ancône-Italie) dans ce réseau de par sa liaison avec Yokohama, Lyon y joue un **rôle d'interface entre les villes des deux continents**. Cette action se concrétise jusqu'en 2007 par le pilotage d'un programme européen « Proact » destiné à créer les conditions d'un réseau de villes euro-asiatique. L'objectif est la mise en place et la recherche le financement de projets de coopération décentralisée auprès des bailleurs de fonds internationaux. Ce programme est terminé.

Une agence thématique mondiale

AMSN

Lyon accueille également l'**Agence Mondiale de Solidarité Numérique**. Née des Sommets mondiaux sur la société de l'information (SMSI), cette agence « est une ONG spécialisée sur les opportunités offertes par l'intégration des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans les politiques de développement. Pour agir efficacement elle intervient au **niveau local** en s'appuyant sur les accords de **coopération décentralisée** des collectivités locales, en lien avec les ONG, les entreprises, les institutions publiques et les bailleurs de fonds »⁹². **Le Maire de Lyon** (Gérard Collomb) **en est un des fondateurs et son Président est le vice-Président en charge de la coopération décentralisée** (Hubert Julien-Laferrière).

Deux autres réseaux peu opérant pour la coopération décentralisée de Lyon dans sa période actuelle

OVPM

Organisation des Villes du Patrimoine Mondial. L'OVPM associe 238 **villes inscrites à l'inventaire du Patrimoine Mondial** et labellisées par l'UNESCO. L'un des axes majeurs de réflexion de l'OVPM porte sur la **combinaison de la protection et la valorisation du patrimoine avec le développement moderne des cités**. Pour son Secrétaire Général, « l'idéal, c'est quand les élus et les techniciens sont intéressés. **Lyon possède cette dream-team** » et, au sein du réseau et des réseaux afférents, « peu de villes finissent par avoir une image comme celle de Lyon ». **Cependant, malgré cette activité, l'OVPM a peu d'impact sur les coopérations décentralisées de Lyon** sur le thème du patrimoine, soit parce que ces coopérations n'aboutissent pas ou peu, soit parce qu'elles relèvent d'interventions ponctuelles d'autres services (lumière, agence, d'urbanisme), soit parce que les villes concernées n'en sont pas au stade de l'adhésion à l'OPVM.

Pacte d'Istanbul pour l'eau

Pacte d'Istanbul pour l'eau des autorités locales et régionales. Le Grand Lyon est signataire de ce pacte. Au cours de ce Forum, la **Communauté urbaine est déclarée « ville-pilote »** sur le thème « **eau et santé** », devenant ainsi une des 18 « villes-pilotes » du monde. Cette signature engage le Grand Lyon à mettre en œuvre des approches intégrées dans la gestion de l'eau pour « construire des passerelles pour l'eau », et à renforcer la capacité des villes et régions à prendre en compte cette question dans leur politique globale de développement. La participation de la Communauté urbaine aux Forums Mondiaux de l'Eau et la signature du Pacte s'intègrent dans son engagement pour **l'atteinte des Objectifs du Millénaire en matière de développement durable**. L'objectif de cette démarche est **d'affirmer le positionnement d'un territoire sur une thématique et**

⁹² Documentation ASN

d'animer un réseau avec d'autres villes et d'autres acteurs au niveau international sur ce thème. Le **Grand Lyon accueille la conférence internationale de lancement du processus des autorités locales du 6^{ème} Forum** en mai 2011.

Le vice-président en charge de l'eau du Grand Lyon est impliqué dans le Groupe d'échange sur le développement de la coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, sous l'égide du Comité National de l'Eau et de la Commission Nationale de la Coopération décentralisée. Ce groupe assure un rôle de suivi et de promotion de la mise en œuvre de la Loi Oudin, avec l'appui du programme-Solidarité eau. Il entend promouvoir la Signature du Pacte d'Istanbul et le principe du 1% solidaire de la Loi Oudin auprès des autres villes françaises et européennes notamment dans le cadre du 6^{ème} Forum Mondial de l'Eau en mars 2012 à Marseille.

Ce pacte est-il un **réseau international en gestation** ? Ou restera-t-il un **cycle de conférences internationales** productrices d'engagements aux effets limités sur les **populations ayant le moins accès à l'eau** ? La seconde question est en tout cas posée par ses promoteurs puisque le « mot d'ordre » du 6^{ème} Forum de l'Eau est « le temps des solutions ».

A ce jour, il impacte encore peu les coopérations décentralisées de Lyon.

5.4.3 La mise en réseaux. Hasard ou stratégie politique ?

La présence active de Lyon et du Grand Lyon à de nombreux réseaux **ne procède pas du hasard**. Au moins **trois conditions** ont contribué à déclencher l'implication de Lyon dans les réseaux décrits précédemment : **le contexte extérieur, le système local, la volonté politique**.

Le contexte extérieur. Les années quatre-vingt sont marquées par la sécheresse au Sahel et la chute du mur de Berlin. Suite à cela, les **montées en puissance** concomitantes de la **construction européenne** et de son élargissement, de la **décentralisation** en France, et de la **coopération décentralisée**, provoquent de **nouvelles visions**, de nouvelles organisations ou leur renforcement, de nouveaux réseaux, de nouveaux besoins d'échanges, des nouvelles législations.

Le système local. La position de l'agglomération en France sur l'axe rhodanien, son histoire, son économie, sa taille, ses universités, l'origine étrangère d'une partie de sa population, ses organisations de solidarité internationale, constituent un **socle de pratiques et de relations informelles nombreuses qui se projettent loin de la ville elle-même**. Il ne peut pas ne pas avoir suscité quelques envies, idées ou **intuitions**, à un moment ou à un autre, chez et entre des personnes exerçant divers degrés de responsabilités ou agissant au sein des nombreux réseaux dans la cité.

La volonté politique. Si Lyon a une action de coopération décentralisée et des engagements dans des réseaux avant 2001, **les moyens humains qui y sont affectés, élus comme agents des services s'accroissent nettement à partir de cette date**. Les

nouvelles majorités au Grand Lyon et à Lyon se dotent d'une vision plus **politique**, d'une **stratégie** et d'un **dispositif** plus coordonné que les précédentes :

- **Les relations internationales deviennent un outil assumé de développement et de rayonnement de Lyon.** La Direction en charge de cette mission s'appelle en 2011 la Direction de l'**Attractivité** et des Relations Internationales.
- **La coopération décentralisée et la « diplomatie des villes » ont un rôle à jouer dans le progrès et la paix dans le monde.** En témoigne, la déclaration de candidature à la commission thématique de la CGLU mentionnée plus haut (Focus 11, p. 98).

Dès lors, il faut faire, mieux faire et le faire savoir. Cette nouvelle orientation est attestée par trois changements :

- Avant 2001, **un seul vice-Président**, en charge de la Propreté (Jacques Meyer) assure le suivi politique de la coopération décentralisée. A partir de cette date, un vice-Président et un adjoint au Maire sont nommés, l'un pour les Relations Internationales (Jean-Michel Daclin), l'autre pour la coopération décentralisée (Hubert Julien-Laferrrière), auxquels vient s'ajouter le vice-Président en charge de l'Eau (Mireille Elmalan puis Jean Paul Colin), **soit trois élus**.
- Le **personnel** cadre affecté à la coopération décentralisée (Eau et Fonds Eau compris) **s'accroît** de 3 à 9 agents. L'ensemble des partenariats confiés au pôle « coopération décentralisée » de la DARI, est suivi par 4 chefs de projet pour 3,2 ETP, renforcés par un poste CIFRE à mi-temps non remplacé.
- Un **processus de rapprochement des services** de coopération décentralisée de Lyon et du Grand Lyon se met en place pour aboutir en 2009 à un seul service.

Par ailleurs :

- **L'Agence d'Urbanisme** de Lyon développe à partir de 2001 un certain nombre de coopérations.
- La création du « **Fonds Eau** » est décidée par Lyon avant même l'adoption de la Loi « Oudin-Santini ».

Il existait donc un contexte extérieur et un système local favorables qui poussaient Lyon à s'investir dans les **réseaux** régionaux, locaux et internationaux. Mais c'est **la volonté politique de développer une stratégie à l'international qui a été déterminante dans cet engagement**.

6- Apports des pratiques de coopération à Lyon et aux collectivités partenaires

6.1 Les apports pour Lyon et son territoire

L'ensemble de ce chapitre est fondé sur **la parole des personnels et des élus de Lyon ainsi que des représentants des partenaires enquêtés.**

6.1.1 Pour les savoir-faire des services des deux collectivités

Pour tisser des liens entre les services

La coopération décentralisée est un moyen pour les agents de la Ville de Lyon et du Grand Lyon de **tisser des liens professionnels et amicaux entre eux**. D'abord avec des agents de leur propre collectivité, puis avec des agents de l'autre collectivité. Ainsi :

- Le service de l'éclairage public et la Police Municipale de la Ville de Lyon ont opéré un rapprochement.
- Le Garage Poids Lourd du Grand Lyon noue des liens avec la Direction « Garages et Festivités » de la Ville de Lyon à travers les projets de coopération avec l'Afrique subsaharienne.

Souvent, la coopération décentralisée se révèle être un **espace de décroisement des connaissances** : les agents partant en mission ont l'occasion de découvrir d'autres domaines techniques que les leurs. Un agent de la Police Municipale de Lyon témoigne ainsi de la richesse de ses échanges avec un informaticien. De même, le Directeur de l'éclairage public affirme avoir pu s'ouvrir au champ de l'urbanisme lors de certaines de ses missions avec l'Agence d'urbanisme.

Ces liens et ces décroisements provoqués par l'exercice de la coopération décentralisée participent à **la construction** de la Ville de Lyon et du Grand Lyon. Ils ouvrent des espaces de transversalité qui peut favoriser la cohérence entre actions de leurs services.

Pour l'exercice du métier au sein d'un service

Parole d'acteur 10 – Le caractère formateur de la coopération décentralisée – L'avis d'un ingénieur du Grand Lyon

« La coopération décentralisée est un formidable outil de formation. Dix jours de mission sont équivalents à 3 mois de formation au CNFPT ».

Reconnue pour sa dimension formatrice, la coopération décentralisée enrichit l'exercice des métiers, et ceci par différents moyens. **Elle opère comme un verre**

correcteur. En participant à des projets avec des villes-partenaires, les acteurs lyonnais de la coopération décentralisée s'extraient de la routine quotidienne. Ils portent un nouveau regard sur leur métier. Plus de créativité et d'imagination s'en dégagent. Un membre du CERTU dit avoir modifié à l'étranger ses documents pédagogiques afin de les rendre plus clairs. Il a pu les réutiliser en France par la suite.

Par ailleurs la coopération décentralisée constitue l'opportunité d'**être confronté à des défis peu courants**. Un cadre de la direction de la propreté vit cette expérience. Il mène la construction de A à Z d'un centre d'enfouissement technique, entreprise peu courante à l'échelle d'une carrière dans une ville en France. Dans ce cas, il a également la possibilité de suivre un processus dans sa globalité, et non pas de manière segmentée (cf. Parole d'acteur ci-dessous).

Parole d'acteur 11 – La coopération décentralisée est une opportunité d'avoir une vision plus large de son métier. L'expérience d'un cadre du Grand Lyon

« A Ouagadougou, j'ai eu la chance de pouvoir travailler sur tout le cycle des déchets, sur toutes ses phases, y compris suivre la construction d'un Centre d'Enfouissement Technique. C'est rare car en France, il ne s'en construit pas tous les jours. En fait, c'est rare de pouvoir embrasser tout ce fait son métier du fait qu'au Nord, en France, les fonctions sont beaucoup plus cloisonnées. C'est très formateur ».

Le même constat peut-être fait avec l'urbanisme (cf Parole d'acteur ci-dessous).

Parole d'acteur 12 – Les défis inédits des villes en hypercroissance – Point de vue d'un cadre de la DARI

*« En coopérant avec leurs collègues des villes d'Afrique et d'Asie, les agents de l'Agence d'Urbanisme sont **confrontés à un phénomène qu'ils n'auraient jamais rencontré en France et en Europe** : des grandes villes, voire très grandes qui connaissent une croissance démographique très forte en peu de temps. Ces villes doivent faire face à d'immenses problèmes avec des moyens limités. C'est une expérience unique, une opportunité d'élargir son regard et ses compétences. »*

La coopération décentralisée est aussi une **école d'apprentissage à la débrouillardise**. Les agents des garages déclarent : *« partir en Afrique c'est découvrir tout ce qui peut se faire avec peu de choses »*. Ils disent *« acquérir un autre rapport au matériel, une nouvelle capacité à réparer et à s'adapter aux situations de pénurie »*.

Enfin, le mot « coopération » prend tout son sens lorsque **des transpositions de savoir-faire et d'idées ont lieu du Sud vers le Nord**. Car la coopération ne consiste pas à transposer un modèle français prédéfini, mais à inventer avec le partenaire un système adapté à sa réalité locale. Cet exercice créatif, qui implique de nombreux échanges, provoque des prises de conscience et des découvertes, lesquelles viennent enrichir les pratiques lyonnaises.

Parole d'acteur 13 – Point de vue d'un cadre sur l'éclairage public

« Nous avons apprécié le fait de sortir du cadre franco-français. En travaillant avec Ho Chi Minh Ville, nous avons pu découvrir une autre manière de penser et d'agir. En Asie par exemple, où la couleur est de bon ton, il a fallu s'adapter en créant des mises en lumières colorées. Par ailleurs, cette expérience nous encourage aujourd'hui à accentuer les effets des mises en lumières sur Lyon. »

Pour l'intégration de valeurs du service public

Lorsque des agents du Grand Lyon et de la Ville de Lyon participent à des actions de coopération hors de leur collectivité, ils la redécouvrent en même temps que les **« valeurs publiques »** de leur service. Ils réalisent mieux que leur action contribue à la construction d'une ville et au bien-être de ses citoyens.

De plus, les agents envoyés en mission sont souvent amenés à **représenter leur collectivité**. Ils en ressentent une certaine fierté et une grande responsabilité. Leur sentiment d'appartenance au Grand Lyon ou à la Ville de Lyon se renforce.

Enfin, au cours de ces missions, **les agents rencontrent plus facilement qu'en France un Maire, un Ministre ou un Ambassadeur**. Ces moments sont à la fois valorisants et responsabilisants. Côtayer les échelons décisionnels donne en effet une certaine importance à leurs actions et accroît leur volonté d'une exécution sérieuse.

6.1.2 Pour le savoir-être des agents des deux collectivités

Dans les relations de travail

Le creuset de la coopération décentralisée **peut faire évoluer le style de management**. Dans ce cas, les cadres évoluent dans leurs comportements. Ils acquièrent une meilleure qualité d'écoute et de compréhension vis-à-vis de leurs subordonnés. Les deux témoignages suivants en attestent.

Parole d'acteur 14 – Un cadre de la Direction de la Propreté évolue dans son mode de management

« Suite à mon expérience à Ho Chi Minh Ville, j'ai renforcé ma présence et mon écoute vis-à-vis de l'équipe des ambassadeurs du tri que je gère. J'ai par exemple veillé à davantage les intégrer dans l'élaboration d'un nouveau dispositif PDA ».

Nota : ce dispositif « PDA » consiste à utiliser des petites tablettes de saisie de données par les personnels « ambassadeurs du tri ».

Parole d'acteur 15 – Un ingénieur détaché trois ans à Ouagadougou

« J'ai découvert une nouvelle manière de manager. Par exemple, j'ai été marqué par la forme que prenaient les sermons du Secrétaire Général dont il était le conseiller technique : « Il a tourné autour du pot, su amener les choses en douceur. Alors que nous, on humilie, on exclut la personne ». Cette manière de faire des mises au point sans brusquer les personnes, j'ai pu l'appliquer et tester son efficacité à mon retour en France ».

Les cadres évoluent, les agents également. Le fait de découvrir comment vit un pays pauvre **fait diminuer les propensions à la plainte**. « Un climat social plus juste s'installe » remarque un cadre de la Direction Logistique, Garages et Festivités de la Ville de Lyon.

« Ce que j'aime du voyage, c'est l'étonnement du retour » affirme un ingénieur du CERTU, citant Stendhal. Tous les acteurs impliqués dans la coopération décentralisée acquièrent **une capacité d'étonnement**. Savoir-être utile pour éviter de subir un quotidien qui peut devenir sclérosant, cette faculté de remettre en cause et de réinterroger ses pratiques dynamise l'exercice des métiers des acteurs concernés.

Dans la vie en général

La coopération décentralisée a au moins trois effets pour ceux qui y travaillent :

- **Ils voient leur vie « bousculée ».**
- **Ils acquièrent des valeurs humaines ou les renforcent.** Parmi elles, **l'humilité** est un leitmotiv que les acteurs reprennent tous: « on ne peut faire de la coopération sans être confronté à ses propres limites, et sans comprendre qu'il faut écouter avant de proposer. Une grande humilité est donc indispensable ».
- **Ils intègrent de bonnes pratiques.** Par exemple, certains apprennent à moins gaspiller, d'autres à se contenter de choses simples. Autant de réflexes qui sont ensuite mis en œuvre dans leur vie personnelle et professionnelle.

6.1.3 Pour les deux collectivités

La notoriété de Lyon à l'international

Les actions de coopération renforcent la renommée de Lyon à l'international.

Cette notoriété est d'abord **acquise dans les pays des villes-partenaires**. « Tout le Burkina connaît Lyon » affirme ainsi le Directeur de la Police Municipale de Ouagadougou. Connue, reconnue, Lyon peut alors compter sur le soutien de ces pays sur la scène internationale.

La notoriété lyonnaise en matière de coopération est aussi **visible par rapport à d'autres collectivités françaises**, lesquelles n'engagent pas les mêmes moyens pour

développer leur action de coopération internationale. « *Pour quelques millions d'euros la ville existe* » remarque un cadre de Cités Unies France. La coopération attire en effet des congrès, des touristes, des médias.

Enfin, Lyon bénéficie d'une **reconnaissance pour ses actions de coopération au sein des réseaux nationaux et internationaux** comme Cités Unies France, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Platforma ou l'Organisation des Villes du Patrimoine Mondial. D'une part, ils mettent en exergue l'implication et le dynamisme de Lyon dans leurs réseaux, et d'autre part reconnaissent l'existence d'un savoir-faire lyonnais pertinent, d'une ingénierie lyonnaise mise au service de la coopération.

Lyon adopte donc souvent des positions de leader et de pionnier au sein de ces réseaux. A titre d'exemple, la collectivité s'est impliquée dans la création de **Platforma**, qui a pour mission de coordonner la voix des collectivités territoriales auprès des institutions européennes sur les questions de coopération.

Coopérer, une responsabilité

En coopérant, Lyon acquiert plus qu'une notoriété. **Il fait aussi face à ses responsabilités.**

D'une manière générale, beaucoup considèrent que des collectivités de la taille de Lyon et du Grand Lyon ne peuvent prétendre réaliser leurs ambitions sans investissement dans le domaine de la solidarité internationale. A l'heure de la mondialisation, ils estiment de leur devoir, de leur responsabilité de développer les échanges Nord-Sud, Sud-Sud et Nord-Nord ; l'un des **Objectifs du Millénaire pour le Développement** étant d'instaurer « un partenariat mondial pour le développement ».

D'une manière plus spécifique, un chargé de mission de la Ville de Lyon explique qu'**en tant que ville du « Patrimoine Mondial »** Lyon doit être solidaire des autres villes : « *Ce titre de « patrimoine mondial » n'est pas un prix ou une récompense, c'est avant tout une grande responsabilité vis-à-vis de sa ville, et aussi des autres villes* ».

Lyon est une ville cosmopolite. En coopérant, elle fait preuve d'ouverture envers ses propres citoyens. L'établissement des partenariats avec des villes dont sont issus beaucoup de ses ressortissants ou avec lesquelles ils ont des liens établit une reconnaissance de la diversité humaine de l'agglomération, fruit de l'Histoire.

Le partenariat avec Sétif (Algérie) ne relève pas du hasard. Il se justifie par l'existence de plus de 60 000 lyonnais originaires de Sétif. La coopération avec Erevan relève de la même intention, compte tenu de l'origine arménienne de nombreux lyonnais.

Enfin, en coopérant avec des pays d'Afrique Subsaharienne et de l'espace méditerranéen, **Lyon prépare l'avenir.** En effet, ces zones vivent de grands bouleversements à une vitesse spectaculaire. Dès à présent, Lyon travaille à instaurer des relations de confiance avec des régions qui seront au cœur de la reconfiguration du monde de demain.

Le développement d'une culture internationale lyonnaise

La notoriété de Lyon à l'international s'accompagne d'une ouverture et d'une sensibilité croissante des citoyens lyonnais à la solidarité internationale. Une « **culture internationale** » émerge grâce aux partenariats de coopération.

Différents canaux sont utilisés :

- Le subventionnement d'associations de solidarité internationale.
- Des partenariats avec des acteurs culturels et universitaires.
- L'appui à RESACOOOP, qui fédère les initiatives dans le domaine de la coopération sur la Région Rhône-Alpes.
- Le partenariat entre la Direction de l'Eau et le programme Solidarité Eau (cf. Focus 12, p. 121).
- Tout un système de diffusion informelle (bouche à oreille, réseaux sociaux, etc.).

Une telle culture confère à Lyon une **notoriété porteuse de valeurs humanistes et d'ouverture ; lesquelles peuvent devenir un emblème du territoire** et contribuer à rapprocher élus et citoyens non élus autour d'objectifs motivants. Elle rend probablement le **territoire attractif**, et construit des **savoir-faire utiles** dans les relations internationales, pour les personnes et les entreprises. De telles assertions, appliquées au territoire lyonnais, mériteraient d'être étudiées plus spécifiquement⁹³.

Par ailleurs, une étude, commandée par la Région Rhône-Alpes et livrée en **2007**⁹⁴, évalue à entre **1200 et 1500**⁹⁵ **les emplois directs et indirects afférents à l'activité de solidarité internationale dans cette région. Plus de 84% de ces emplois sont situés dans le département du Rhône**. La solidarité internationale est un champ plus étendu que la coopération décentralisée proprement dite mais il est probable qu'une partie de ces emplois peut être reliée à l'action de coopération décentralisée et de solidarité internationale de Lyon.

Le paragraphe suivant expose quatre visions d'élus de la Ville de Lyon et du Grand Lyon, offrant ainsi une synthèse des apports d'une action internationale pour les deux collectivités.

⁹³ Ce point est abordé dans l'étude citée infra.

⁹⁴ ACT Consultants pour Région Rhône-Alpes. « *Mesure de l'impact des activités de solidarité internationale en Rhône-Alpes* », mai 2007, Paris, 40 p.

⁹⁵ 1350 (+/- 11%), *Idem*.

6.1.4 La vision des élus lyonnais en charge des coopérations

Les quatre élus en charge des coopérations livrent ici chacun leur vision de la coopération décentralisée de Lyon :

- Jean-Michel DACLIN
- Hubert Julien LAFERRIERE
- Jean Paul COLIN
- Gilles BUNA

Parole d'acteur 16 – Jean-Michel DACLIN – Vice-Président du Grand Lyon (Rel. Internationales et Attractivité du Territoire.)

Jean-Michel Daclin détaille l'intérêt d'une action à l'international :

- *La première raison est **politique** : on ne peut imaginer que la Ville de Lyon vive dans sa bulle. Il faut qu'elle soit branchée sur le monde.*
- *La seconde raison réside dans la **présence de communautés** vivant à l'intérieur des murs lyonnais. Il faut leur envoyer des signaux, les prendre en compte.*
- *Enfin, **le développement économique et culturel d'une grande ville** ne se fait que si elle est en prise avec l'étranger. L'action internationale favorise les investissements.*

Parole d'acteur 17 – Hubert JULIEN-LAFERRIERE – Vice-Président du Grand Lyon (Coop. Décentralisée)

Hubert Julien-Laferrère explique quels sont les apports de la coopération pour Lyon :

- ***Elle est tout d'abord au service du rayonnement de la ville, car la solidarité internationale, l'humanisme, font partie de l'identité de Lyon.***
- *La coopération est aussi **un outil essentiel dans un monde globalisé** où tous les pays sont interconnectés. Une guerre dans un pays entraîne des mouvements migratoires dans un autre, etc.*
- *Enfin la coopération permet de développer à Lyon « l'interculturel », la « culture du dialogue, de l'ouverture ». **Il s'agit d'améliorer le « vivre ensemble »** dans les collectivités lyonnaises.*

Parole d'acteur 18 – Jean Paul COLIN – Vice-Président du Grand Lyon (Eau)

Jean Paul Colin développe les apports de la coopération pour Lyon: **« En coopération tu reçois autant que tu donnes »** :

- **Cela enrichit la démarche personnelle**, la réflexion sur la vie. La coopération permet de sortir « du petit bout de la lorgnette ». On s'aperçoit qu'on a rendu complexes des choses qui étaient très simples, dans les relations humaines, comme dans les techniques. Ainsi nous superposons souvent les technologies sans aller à l'essentiel des choses.
- **La coopération enrichit également l'exercice du métier dans un service**. Les acteurs impliqués consacrent du temps aux autres, développent une démarche humaniste, qui les rend plus ouverts ensuite dans leur travail. C'est un objectif essentiel : que les gens soient heureux de venir le matin au boulot.
- **Enfin, en ce qui concerne la collectivité**, la coopération d'une part donne une image positive de Lyon ; d'autre part elle est nécessaire dans notre monde globalisé. Si l'on ne coopère pas, le prix à payer sera beaucoup plus cher.

Parole d'acteur 19 – Gilles BUNA – Vice-Président du Grand Lyon – Président de l'Agence d'Urbanisme

Gilles Buna : **« Nous sommes sollicités, car nous avons une valeur de modèle »** :

- **L'urbanisation du monde rend nécessaire la coopération** entre les villes afin que nous partagions un socle commun de principes en faveur du développement durable des villes. Il s'agit également d'un moyen essentiel pour confronter les bonnes pratiques dans tous les domaines (urbanisme, transports, culturel...).
- **La coopération correspond à la tradition lyonnaise empreinte d'humanisme**. Cette tradition se poursuit grâce au partage des idées, des moyens et des structures.
- **Elle représente un levier important du rayonnement de notre collectivité à l'international** et lui permet de s'insérer dans le réseau des grandes métropoles.

6.2 Les apports pour les collectivités territoriales étrangères et leurs territoires

6.2.1 Introduction

Le **renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage** des collectivités est l'angle d'attaque choisi ici pour décrire les apports de la coopération décentralisée lyonnaise aux villes-partenaires.

Une récente étude de capitalisation a été conduite par F3E, CUF et le PAD Maroc⁹⁶. Cette étude :

- Explicite la notion **renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage** comme l'ensemble des actions visant à améliorer la capacité d'une collectivité territoriale à gouverner son territoire.
- Décline cette capacité sous **quatre dimensions** : technique, organisationnelle, politique et territoriale.

Cette proposition sert de cadre à ce qui suit.

6.2.2 Dimension technique

Une pratique fondatrice

La dimension technique est à l'origine de la coopération décentralisée lyonnaise avec ses villes-partenaires et évolue avec elle. Elle prend quatre formes : l'envoi de **matériels**, la **formation** de techniciens, le **suivi** et l'**accompagnement**, le montage de **projet**.

Envois de matériels

Historiquement la coopération a d'abord consisté en **des envois de matériels réformés et remis en état** en direction de villes-partenaires : camions-bennes, livres, ampoules, motos, vélos. La part de cette activité a diminué dans l'ensemble de la coopération de Lyon. Elle n'en reste pas moins importante pour ces villes :

- Les moyens financiers dont une partie d'entre elles disposent sont faibles et limitent l'acquisition de matériel neuf.
- Leurs services opèrent dans de meilleures conditions avec ses matériels qui constituent aussi un support de formation.

⁹⁶ *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire. Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ? Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences. Synthèse CUF/F3E/PAD, avril 2009, Edition CUF - Paris F3E – Paris, PAD MAROC – Rabat, p. 25*

Par ailleurs, ces envois **constituent un lien concret entre des personnels** des deux parties. Ils mobilisent de manière continue les agents qui s'en occupent pour Lyon, faisant que **plusieurs niveaux de compétence** peuvent s'impliquer dans les coopérations.

Parole d'acteur 20 – L'expédition de matériels – Le point de vue du Directeur de la Police Municipale de Ouagadougou

« Une grande partie de l'équipement de la Police Municipale de Ouagadougou provient du matériel réformé qui nous est envoyé de Lyon. Sans cette coopération la Police Municipale ne peut fonctionner car le budget de la ville ne nous consacre pas un budget suffisant ».

Formation des techniciens

Le second volet majeur est **la formation des techniciens**. Pour cela, des stages d'immersion au sein des services lyonnais sont organisés et des experts lyonnais sont envoyés pour réaliser des formations sur place. Pour les lyonnais, cette dernière solution est la plus efficace, car elle offre la possibilité à un plus grand nombre d'être formé. De fait, la culture des villes-partenaires ne privilégie pas toujours la mise en commun du savoir-faire lorsqu'il est acquis au cours d'un stage en France. Celui-ci apparaît souvent comme une opportunité d'ascension sociale et est peu partagé avec le reste des services.

Suivi et accompagnement

Le troisième volet technique, **suivi et accompagnement**, est intimement lié aux deux premiers. Le **suivi** est un processus formalisé qui concerne l'exécution d'un projet ou d'une de ses phases. **L'accompagnement**, fondé sur des relations plus informelles entre les agents des deux collectivités en coopération commence avec le suivi mais va au-delà ; il aide **dans la durée** les personnels de la ville-partenaire à assurer les nouvelles missions ou pratiques résultant de la nouvelle situation créée par la réalisation du projet. Il est nécessaire pour garantir la pérennité des investissements, tant humains que matériels.

Au cours du suivi, les chefs de projets, tout comme les techniciens et experts de Lyon envoyés sur place s'attachent à accompagner leurs homologues jusqu'à l'aboutissement du projet entrepris selon les principes déjà énoncés (cf. par. 5.3., p.91). Par la suite, les **liens tissés entre les personnels des deux collectivités** facilitent, communications dématérialisées aidant, les échanges professionnels « au fil de l'eau » et contribuent ainsi à **viabiliser** ce que le projet a mis en place.

Ces pratiques d'accompagnement distinguent les projets de coopération décentralisée de Lyon de certains autres projets de développement. En effet, ces derniers mobilisent du personnel d'appui pendant une période définie, éventuellement complétée par une autre comprenant quelques missions de suivi ou

de suivi-évaluation post-projet. Inversement, **la permanence des services des collectivités** coopérantes, et la **volonté politique** qui les sous-tend, autorisent une relation d'accompagnement **sous réserve qu'il y ait volonté de part et d'autre de la faire vivre. Cette permanence est donc probablement une condition nécessaire mais pas suffisante** ; ce qui explique au moins pour partie les différences d'intensité de l'accompagnement d'une relation de coopération à l'autre.

Montage de projet

Les collectivités territoriales étrangères acquièrent une **capacité à construire et à exécuter des projets** par le biais de la coopération décentralisée lyonnaise. On peut souligner en particulier deux compétences évoquées par les villes-partenaires :

- **le montage des dossiers de financement**, condition essentielle pour réaliser ces projets. Cette compétence est très appréciée par les villes-partenaires. Elles franchissent un seuil majeur lorsqu'elles sont en mesure de solliciter et d'obtenir des financements européens ou de grandes organisations internationales. La ville de Ougadougou a, par exemple, obtenu des financements européens, et la ville d'Addis Abeba des financements du MAEE.
- **la passation de marchés publics** : procédé difficile à saisir, le système de marché public n'en demeure pas moins primordial dans une optique de crédibilisation de l'action publique. A Madagascar, **la Secrétaire Générale de la Région** de Haute-Matsiatra présente l'apprentissage de la passation de marchés publics comme l'un des grands apports de la coopération décentralisée avec Lyon ; ceci en dépit des difficultés rencontrées.

6.2.3 Dimension organisationnelle

Management et organisation

Ils concernent l'organisation et les capacités de fonctionnement des collectivités.

Accompagnement au processus de décentralisation

Les pays des villes-partenaires sont dans **un processus de décentralisation**, plus ou moins achevé selon les pays. Les collectivités doivent donc composer, pour certaines avec un manque d'autonomie, pour d'autres avec leur nouvelle autonomie. La coopération avec Lyon leur offre la possibilité d'être accompagnées dans cette prise de responsabilité.

Ainsi, l'Arménie vit depuis quelques années une réforme de décentralisation. Alors qu'il jouait auparavant le rôle d'un Préfet au périmètre de compétences mal défini, le Maire d'Erevan est aujourd'hui à la tête d'une administration gérant d'importants services municipaux.

Amélioration de l'organisation des services

Les échanges avec Lyon permettent **une optimisation des compétences et une meilleure organisation des ressources humaines et financières des collectivités partenaires**. Car une ville ne peut se développer que si elle parvient à gérer et organiser ses services en interne.

Parole d'acteur 21 - L'évolution de la mission d'un cadre de la ville de Lyon

L'ingénieur détaché pendant trois ans à Ouagadougou, explique l'évolution de son poste de conseiller technique auprès du Secrétaire Général de la Mairie. *« Il s'est transformé en un poste « couteau-suisse » qui relevait plus du « management de développement local » avec un volet à la fois relations humaines, finances, marchés publics et management. En termes de ressources humaines par exemple, j'ai aidé à la mise en place d'un comité de direction, à l'instauration de lettres de missions et d'un plan de formation pluriannuel. »*

Parole d'acteur 22 – La mission d'une cadre de la DSIT

« J'interviens à Ouagadougou. Mon souci est d'aider à la création d'un SVP au niveau du service informatique, c'est-à-dire un service de renseignements par téléphone qui centralise toutes les demandes, qui aboutit à une gestion des interventions mieux coordonnées et mieux planifiées, avec moins d'attentes. C'est ce travail sur l'organisation du service qui me semble le plus important ».

Renforcement de la relation entre services et élus

La coopération décentralisée aide à **renouveler les relations entre les élus et les services administratifs**. Il s'agit souvent de renforcer la position des services et de leur donner des moyens pour arriver à collaborer avec des élus.

Parole d'acteur 23 – L'expérience d'un chargé de mission de l'agence urbaine de Rabat

« Dans notre expérience de collaboration avec Lyon sur le thème des transports : nous avons appris comment des techniciens peuvent travailler et faire une préparation qui peut servir de base aux élus ».

Parole d'acteur 24 – Expérience d'un cadre du Grand Lyon à Ouagadougou

« Mon rôle a consisté à renforcer le Secrétaire Général de la Mairie de Ouagadougou, avec toute la difficulté que cela suppose car faire des propositions au Maire est considéré comme une remise en cause de l'autorité ».

6.2.4 La dimension politique

L'apport politique est difficile à définir et à préciser. Il faudrait pour cela interroger longuement les élus des villes-partenaires, ce que ne permettent pas les moyens affectés à la présente étude.

La question devrait être : la coopération décentralisée lyonnaise participe-t-elle à **renforcer la capacité décisionnelle de ces élus**, les aide-t-elle à remplir leur mission, pourquoi et comment ?

Pour tenter de répondre à ce stade de la capitalisation, il faut tenir compte des propos des personnes interrogées ainsi que des pratiques en usage. De ces paroles et pratiques, il ressort qu'au moins deux opportunités de rencontre entre les élus lyonnais et ceux des villes partenaires contribuent en ce sens :

- La préparation de la convention et sa signature, séquences privilégiées de la coopération pour les échanges. Cette fonction politique de la convention est également exposée au par. 5.2.3, p.73 (sous-titre - Les fonctions opérationnelles et politiques des conventions).
- Les visites d'élus des villes-partenaires à Lyon, moments de découverte du fonctionnement et de l'organisation d'une grande collectivité française, dont ils pourront tirer des enseignements pour leurs propres services.

Partant de ces deux types d'évènements et compte-tenu des différences de nature et d'intensité de relations qui prévalent entre Lyon et les villes-partenaires, il est possible de déduire une grande variabilité de l'apport politique selon la destination.

Parole d'acteur 25 – L'expérience d'un chargé de mission de l'agence urbaine de Rabat

« Grâce à un séminaire organisé par le PAD Maroc, les élus marocains ont découvert que les transports en commun constituent une question politique et pas seulement une question technique. Ce type de sensibilisation est important, au Nord, comme au Sud. ».

6.2.5 Dimension territoriale

Comme cela a été évoqué à plusieurs reprises, la coopération décentralisée de Lyon cherche de plus en plus à devenir territoriale, c'est-à-dire à **intégrer le maximum d'acteurs du territoire lyonnais dans ses projets**.

Pendant, le mouvement de territorialisation concerne également les collectivités du Sud. A travers la coopération ces dernières **créent davantage de cohérence à l'intérieur de leur propre territoire**. Un responsable de la DARI définit à ce titre les collectivités locales comme « *des cadres de cohérence* ». Les coopérations aident les partenaires de Lyon à développer leurs capacités et en résonance celles de tous les membres de leur collectivité. De leur côté, **les professionnels des transports et de**

l'urbanisme parlent d'un « *décloisonnement institutionnel et psychologique* » dans les zones où ils interviennent : « *Les gens apprennent à travailler ensemble et à se transmettre les choses* ».

Parole d'acteur 26 – Le constat de la Directrice du développement régional de la Haute-Masiatra

« A l'occasion de cette coopération, un rapprochement très significatif s'opère entre les collectivités territoriales de ma région et entre les acteurs intervenant dans le domaine de l'eau (professionnels de l'eau et de l'électricité, ONG, communes ...) ».

7- Evolutions stratégiques en cours

7.1 L'évolution de la coopération décentralisée de Lyon

Les nouvelles orientations de la coopération décentralisée de Lyon sont exposées au paragraphe 1.7, p. 23. Elles se déclinent en **cinq grands objectifs**. Le premier (Renforcer la **gouvernance** à l'échelle locale), le quatrième (Contribuer aux **programmes des agences internationales** de coopération), le cinquième (Développer la **coopération entre villes du Sud**), sont soit consubstantiels de la coopération de Lyon, soit mis en œuvre depuis plusieurs années. Il en est de même pour le deuxième (Promouvoir le développement économique et social et **lutter contre les inégalités et la pauvreté**) sur sa partie concernant **l'accès du plus grand nombre aux services publics essentiels**.

En revanche, l'autre partie de cet objectif concernant le **développement économique**, ainsi que le troisième (l'implication des **acteurs de nos territoires**), constituent plus un chantier dont Lyon est en train de poser les fondations. C'est pourquoi il est difficile de trouver une matière consistante sur ces deux points pour un travail de capitalisation s'étendant sur les dix à quinze années avant 2010.

7.2 Adopter une démarche territoriale

7.2.1 Problématique

Comme cela est exposé dans ce rapport, la coopération décentralisée de Lyon repose essentiellement sur une **double relation entre les élus et les agents de Lyon avec ceux des villes-partenaires**, à laquelle s'agrège **l'engagement dans les réseaux de collectivités**. C'est cet ensemble qui en fait la force, et une force reconnue.

Cependant, ce principe et ces modes opératoires trouvent leurs **limites** lorsque la réalisation des objectifs **dépend plus d'une mise en mouvement des personnes et de leurs organisations que de l'action des collectivités et de leurs services**. Dès lors qu'il n'existe pas dans les services ou dans les organismes rattachés, un champ, une activité, une compétence, un effectif suffisant d'agents, Lyon ne peut reproduire ce qu'il a fait auparavant avec succès sur d'autre thématique.

Dans le rapport, la thématique **culture et patrimoine** (cf. par. 4.5 p. 59) apparaît, au moins en partie, dans ce cas, et probablement plus sur le versant culture.

Par ailleurs, une ville, **un territoire, ne fonctionne pas et ne progresse pas qu'avec son administration municipale**. Universités, écoles, entreprises, associations, acteurs culturels, professions spécialisées, etc., concourent aussi aux services à la population, à l'élévation de son niveau et de sa qualité de vie, à l'attractivité de la ville, etc. L'ouverture à l'international d'une agglomération et de sa population se doit d'être fertile et utile dans la préparation aux séquences historiques à venir. Pour cela, elle gagne à être déclinée par des acteurs nombreux et divers pour une grande variété de thèmes. Les conventions de coopération l'affirment clairement : « Elle (la

coopération décentralisée) cherche surtout à faire la promotion des **atouts et richesses des territoires** avec l'objectif de les **partager avec nos populations**. ».

7.2.2 Exemple d'actions

Quelques actions et collaborations en ce sens, mettant en action des acteurs du territoire de Lyon, peuvent être citées (en dehors de celles afférentes à l'économie qui sont traitées au paragraphe suivant). Certaines connaissent une notoriété, d'autres sont ponctuelles :

- Des **actions culturelles**, déjà citées au paragraphe 4.5.2, p. 60 (Festival des arts de la rue à Ouagadougou, mois culturel algérien, Africalyon) pour lesquelles des partenaires sont appelés hors les services (par ex. Centre Métropolitain des Arts de la rue basé à Villeurbanne).
- L'opération « **Demain, l'Eau en Partage** », menée en 2009 en partenariat entre Bamako, Barcelone, Lyon, Ouagadougou, Porto-Novo et Turin. 60 jeunes africains et européens ont croisé leurs connaissances sur la problématique de l'eau. La mobilisation a duré un an et deux rencontres ont eu lieu, l'une à Ouagadougou, l'autre à Lyon.
- Les **Hospices Civils de Lyon** pour l'équipement d'une maternité de la Commune IV de Bamako dans le cadre du « Programme d'assainissement et de santé publique » mené en partenariat avec Villes Unies contre la Pauvreté et avec l'AFD.
- Les **universités** (Sciences Po Lyon et Sciences Po Ouagadougou) avec les stages d'une étudiante de chaque pays sur le projet de stratégie pour les déchets de Ouagadougou.
- Une **école d'ingénieur**, l'INSA-Lyon via l'association CEFREPADE est partenaire du projet de stratégie pour les déchets de Ouagadougou.
- Des réunions de coordination avec **les communes du Grand Lyon** menant des actions de coopération décentralisée ou de solidarité internationale.
- Une participation à **RESACCOOP**, GIP de formation et d'appui aux associations, collectivités et organisme engagés à l'international.
- Le partenariat entre la Direction de l'Eau et le **programme Solidarité Eau** à partir de 2007 (cf. Focus 12, p.121).

Focus 12 – Le partenariat entre la Direction de l'Eau du Grand Lyon et le programme Solidarité Eau

A partir de 2007, la Direction de l'Eau conclut un partenariat avec le réseau **programme-Solidarité Eau** (pS-Eau) basé à Paris. Il s'agit **d'accompagner les associations dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets**. Le programme-Solidarité eau est d'abord « hébergé » dans les locaux de la Direction de l'Eau du Grand Lyon. Puis en 2010, il crée une antenne lyonnaise à part entière dans ses propres murs.

Le programme Solidarité Eau s'adresse à un public plus large que celui des seuls « candidats au Fonds Eau ». Il organise des rencontres thématiques, diffuse des savoirs et de pratiques et offre des accompagnements personnalisés. Il contribue ainsi à la **professionnalisation des acteurs de solidarité internationale de la région lyonnaise dans le domaine de l'eau**.

7.2.3 Le principe d'un cadre de référence

Le principe général du travail avec les acteurs du territoire non municipaux est que Lyon dispose d'une expérience, de réseaux, d'une légitimité de collectivité reconnue par les autorités des villes-partenaires. Partant de là, Lyon ne se substitue pas à ses partenaires, ne leur impose pas une direction, mais leur propose un **cadre de références qui les arme pour opérer avec succès**.

7.2.4 Un cas ancien : Erevan

Si la **démarche territoriale** dans les coopérations décentralisées de Lyon n'est pas encore arrivée à sa plénitude, il existe cependant **un cas ancien** où elle a connu une application. Il s'agit **d'Erevan**. Cette expérience est relatée par le détail dans le Focus 13, p. 122). Elle présente un intérêt **puisque en dépit d'une relation de coopération jugée difficile à plusieurs moments, un élargissement à des acteurs des territoires a eu lieu**. Faut-il attribuer cela à la présence d'une **nombreuse population d'origine arménienne dans l'agglomération lyonnaise**, parmi laquelle des personnes et des associations se sont mis en mouvement ? Apparemment oui. Et ces acteurs ont trouvé sur leur chemin **les services et les élus de Lyon pour faciliter leurs démarches**

Dès lors, il peut être possible que la coopération entreprise avec **Sétif** puisse déclencher un élargissement territorial de même nature, puisque la population originaire de cette ville-partenaire est également très nombreuse sur le territoire du Grand Lyon (cf. paragraphe suivant 7.3.1).

Focus 13 – Erevan - Un cas ancien d'élargissement territorial d'une coopération de Lyon

Lyon s'implique à Erevan pour une action d'urgence suite au **tremblement de terre de 1989** (missions de L.-E. Pouget). Le Maire de Lyon impulse une relation et un **protocole** est signé en 1991 (Erevan) et Lyon (1992). Il porte essentiellement sur de la formation de cadres à l'autonomie locale et à l'économie de marché

Parallèlement, l'association Rhône-Arménie-Formation-Echange s'engage dès 1994 avec la Société d'Enseignement Professionnel du Rhône dans un projet de **Lycée Professionnel à Erevan**. Ce projet est soutenu financièrement par la Ville de Lyon et aboutit en 2001. Des échanges de professeurs de la SEPR et du lycée arménien ont lieu tous les ans, centrés sur l'amélioration de la pédagogie et l'élaboration des programmes.

Dans la même décennie, le MAEE, l'Université Lyon 3 et la CCI du Rhône collaborent à l'installation de **l'Université Française d'Arménie**, ouverte en 2000. Depuis, un petit groupe **d'étudiants** effectue chaque année un stage en entreprise à Lyon pendant 6 semaines. Ces **séjours** sont organisés par la section lyonnaise de l'Union Générale Arménienne de Bienfaisance et appuyés par une subvention de la Ville.

En 2003, le SYTRAL expédie une quarantaine de **bus** réformés sur quatre ans, accompagnés de pièces détachées ; et **forme les mécaniciens** de la société de transport d'Erevan dans les ateliers des TCL. L'action ne connaît pas la suite escomptée.

2006 voit l'érection du **Mémorial du génocide arménien** (et de tous les génocides). Pour y parvenir, la Ville de Lyon en charge du sujet a accompli un important travail de concertation avec l'ensemble des associations arméniennes de la région lyonnaise et l'engagement des élus a été essentiel pour défendre l'emplacement choisi.

Toujours en 2006 est décidée la réalisation d'un « **jardin de Lyon** » à Erevan, opération qui engage six agents de Lyon. La réalisation est un moment difficile mais l'entregent d'un membre de la diaspora arménienne de Lyon aide à faire avancer le processus.

Enfin, en octobre 2010, se tiennent à Erevan les **Premières Assises Franco-Arménienne de coopération décentralisée francophone**, avec la participation de vingt-cinq collectivités françaises. Ces assises sont présidées par le vice-Président à la coopération décentralisée du Grand Lyon représentant le Président Collomb.

Par ailleurs, d'autres communes membres du Grand Lyon coopèrent en Arménie : Décines, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne. C'est aussi le cas de la Région Rhône-Alpes par des appels à projets concernant les collectivités ou les associations.

Suite page suivante

Cette coopération Lyon-Erevan a démarré dans un **contexte évènementiel exceptionnel**, difficile, voire tragique (guerre du Haut-Karabakh, tremblement de terre, indépendance, changement de système politique et économique). Elle s'est déroulée dans des conditions d'instabilité politique. **La coopération strictement « municipaliste » a vécu maintes vicissitudes** ; une action après un engagement fort n'a pas connu la suite escomptée (transport) ; une autre aboutit maintenant après maintes difficultés (jardin). Paradoxalement, **d'autres actions initiées ou soutenues par des acteurs du territoire connaissent plus de succès** (enseignement). Mais, pour les unes comme pour les autres, **Lyon et ses services ont été fortement impliqués et ont largement permis les réussites**. L'existence d'une **forte population de culture franco-arménienne résidente à Lyon** a probablement, d'une manière ou d'une autre, contribué à la perpétuation de la coopération. On assiste aussi à une évolution institutionnelle (Assises). Il y a eu **côtoiement puis imbrication de trois types d'acteurs** : les collectivités, les collectifs, les élus (assises, mémorial). En ce sens, sans que cela ait été théorisé mais avec le temps comme allié, **il y a bien eu élargissement de cette coopération vers la territorialisation**. Cette appréciation ne signifie pas que l'édifice soit forcément solide.

7.3 La coopération économique

La coopération économique est le type même de thématique qui relève d'acteurs non municipaux du territoire. Cependant, **Lyon peut appuyer la mise en relations d'acteurs économiques de son territoire et de celui des villes-partenaires**, contribuer à l'émergence d'un **cadre de facilitation** (coopération avec Sétif). Dans certains cas, **la coopération peut contribuer à développer les petites entreprises** à partir d'une thématique différente de celle de l'action économique (l'eau à Madagascar, la propreté à Ouagadougou).

7.3.1 Un axe économie dans la coopération avec Sétif

Une tentative en ce sens est en cours dans le cadre de la coopération décentralisée avec **Sétif** (Convention de janvier 2011) dont l'économie est l'un des axes. Environ 60 000 personnes résidentes sur le territoire de l'agglomération lyonnaise ont une origine à Sétif, ce qui peut constituer un facteur favorable (cf. le cas d'Erevan dans le paragraphe précédent).

Il est prévu de travailler au développement des relations économiques **dans quatre secteurs** : l'industrie plastique, l'électronique, l'agro-alimentaire et les métiers de la construction. Cet axe de coopération sera développé conjointement avec les chambres de commerce, les chambres d'artisanat et les acteurs économiques de Sétif et de Lyon.

Des acteurs associatifs sont également concernés (ERAI, Maghreb Business Networking (MED-AXE), AFARA, Sétif Fils, École Supérieure des Affaires Algériennes (ESAA), Foire d'Alger).

Cependant le développement économique ne rentre pas dans les compétences de la commune de Sétif. La mise en œuvre de cet axe peut donc se heurter à des difficultés.

7.3.2 L'intégration de l'action économique dans une coopération existante

Les coopérations existantes qui n'ont pas prévu un axe économie peuvent être l'occasion d'une action en ce sens. Par exemple, à Madagascar, la coopération conduite par Lyon et la Région Haute-Matsiatra sur le thème « eau et assainissement », conduit à la création ou au renforcement de savoir-faire de petites entreprises. Tel est le cas également pour les projets de propreté à Ouagadougou (cf. parole d'acteur ci-dessous).

Parole d'acteur 27 – L'avis d'un cadre de Lyon sur le développement du secteur privé par les projets de coopération. Le cas des déchets à Ouagadougou

« Dans le cadre du travail réalisé à Ouagadougou pour essayer d'améliorer la gestion des déchets, la professionnalisation des petits opérateurs ainsi que la création de marchés accessibles à de petites entreprises est un des axes de travail.

D'une part, le personnel de la mairie, mais aussi le personnel des opérateurs privés doivent acquérir des compétences pour pouvoir s'adapter aux nouveaux métiers (tri, valorisation, etc.). D'autre part, pour valoriser les déchets, il faut développer des entreprises capables de maîtriser une technique et développer commercialement parlant un marché. Cela se traduit par de la création d'emplois.

L'apport du savoir-faire de professionnel du nord (ex : Véolia) aide les entreprises du sud à développer des activités. Les collectivités du sud n'ont pas toujours conscience qu'elles doivent favoriser le développement d'une offre privée. ».

8- Les enseignements tirés pour une coopération réussie

8.1 Synthèse de l'atelier sur les enseignements

De nombreux enseignements peuvent être dégagés à partir des chapitres précédents et des entretiens réalisés. Ces enseignements sont exposés dans l'ensemble de ce chapitre. Ils ont été soumis à la **critique d'un atelier** réunissant une partie des personnels et/ou responsables de services engagés dans les coopérations. De ce travail **dix conditions sont identifiées pour la réussite des coopérations décentralisées de Lyon**. Elles sont déclinées ci-dessous dans le Focus 14 dans les **termes retenus par l'atelier**.

Focus 14 – Les 10 conditions de réussite des coopérations décentralisées de Lyon

1. Une forte **volonté politique**, au Nord comme au Sud.
2. Un ancrage dans le **temps**.
3. Une construction **partagée**.
4. Des actions qui visent le **renforcement de capacités** de groupes d'acteurs.
5. Des **métiers** imprégnés d'une **culture internationale**, et exercés en évitant les copier-coller.
6. Une "**éthique**" (le mot a fait débat durant l'atelier), une déontologie, une conscience professionnelle.
7. Le développement d'initiatives de **coopération sud-sud-nord**.
8. L'adoption d'un **équilibre matériel/immatériel** : mise en place de **formations-actions**.
9. L'obtention de **leviers de financements** : des triangles vertueux avec les bailleurs.
10. La **reconnaissance du personnel** lyonnais impliqué en coopération.

La **dixième** condition, **reconnaissance du personnel**, est abordée spécifiquement dans le paragraphe suivant (8.2) compte-tenu de son importance. En effet :

- Si une coopération décentralisée procède d'une décision politique, **sa mise en œuvre repose sur l'ensemble des personnels** mobilisés à cet effet.
- La coopération décentralisée de Lyon peut être aussi un **outil de management** de son personnel.

Les autres conditions sont développées, au paragraphe 8.3, « La relation entre partenaires » ou en sont issues. Pour en faciliter la lecture, elles sont ordonnées comme dans le Focus 14 ci-dessus.

8.2 L'action des services de Lyon et des structures associées

8.2.1 Introduction

Au cours de la **cinquantaine d'entretiens** réalisés avec les **élus, les agents** de Lyon et ceux des structures associées, ceux-ci ont exprimé, outre leurs témoignages qui nourrissent ce rapport, une série de **remarques et de suggestions**. Elles sont exposées ci-après. Leur examen peut **améliorer l'entreprise de coopération** de la collectivité.

8.2.2 Des personnels engagés mais exprimant leurs difficultés.

Les missions de coopération dans les villes-partenaires ont eu des **effets positifs sur des agents de Lyon sur les plans personnel et professionnel**. Ces effets sont exposés au chapitre « Apports ». Ce constat n'est pas étonnant. L'expérience à l'international des personnels **profitent généralement aux organisations**, administrations, entreprises qui les emploient. **Combiner** son métier de base avec une activité suivie de coopération décentralisée est **une nouvelle forme de spécialisation ou un nouveau métier**.

Cependant, **l'absence de reconnaissance du travail accompli en mission** et ce qu'il apporte à Lyon en termes de progression de ses agents et de rayonnement, **est un leitmotiv qui est revenu en permanence**. Les réflexions subies, ironiques, voire désobligeantes, de la part de certains de leurs collègues, évoquent « des vacances » pour ces agents. Or, **les missions à l'étranger requièrent un travail intensif sur place** ; travail effectué dans des conditions matérielles très souvent plus pénibles que celles prévalant dans les bureaux ou ateliers de Lyon. De plus, cela se traduit par un **surtravail au retour** pour combler les retards sur les tâches ordinaires.

Par ailleurs, il est estimé que **les niveaux hiérarchiques supérieurs** (Direction Générale, Ressources Humaines) **sont réticents** à l'engagement des personnels sur ces missions à l'étranger ou du moins les comprennent mal. Cette perception concerne évidemment moins la DARI dont l'international est la mission, et à l'Agence d'Urbanisme où il fait l'objet d'une relation contractuelle avec Lyon. Mais, **la coopération décentralisée étant une commande politique** inscrite au plan de mandat, il s'installe ailleurs un hiatus qui engendre **étonnement** et **incompréhension**.

Enfin, les **élus** en charge des différentes facettes des relations internationales ressentent parfois une **incompréhension voisine**, y compris avec leurs propres collègues élus.

Lyon accomplit un travail de qualité en coopération décentralisée, reconnu dans les réseaux nationaux et internationaux ainsi que par l'AFD, l'Union Européenne et les villes-partenaires. **Ses agents et ses élus** le font avec plaisir et avec une recherche constante de perfectionnement. Mais ils **ressentent une insatisfaction** à voir leurs efforts et leurs résultats peu compris, ignorés ou critiqués sans fondement.

Cette **situation constitue une anomalie**. Combinée à d'autres difficultés (voir ci-dessous), elle peut contribuer à termes à **assécher le vivier d'agents volontaires** pour la coopération et ses missions. La **sensibilisation des fonctions dirigeantes citées à propos de l'intérêt de cette politique de leur collectivité** est une tâche nécessaire. Mais, plus profondément, elle devrait aussi s'adresser **aux services**, au moins les plus concernés, afin que **l'utilité et la finalité de la coopération décentralisée et des personnes qui la mettent en œuvre soient mieux comprises et plus largement soutenues**.

8.2.3 L'organisation du travail

Les actions de coopération décentralisée mobilisent les services techniques de deux façons : une implication à Lyon et les missions à l'étranger. **La qualité de l'une fait celle des autres et vice-versa**.

L'implication sur le territoire de Lyon s'opère soit de **manière permanente intégrée à l'activité du service** (cas des garages ou des lumières), soit appelle **momentanément une organisation particulière** (accueil de stagiaires par la police municipale, par ex.).

Plus complexe est le départ en mission. D'une part, la **programmation** longtems à l'avance est une nécessité pour **éviter la désorganisation du service**. D'autre part, certains Directeurs ont observé des **changements de mode de vie chez les jeunes agents qui les rendent plus difficiles à mobiliser que leurs aînés**. Une absence de plus d'une semaine cause des difficultés à l'organisation familiale, notamment par rapport aux enfants.

Que les actions se déroulent à Lyon ou à l'étranger, **la présence au sein du service d'un petit noyau d'agents motivés** (dont certains ayant déjà effectué une mission), doublée d'un engagement du Directeur, apparaissent comme **les deux conditions nécessaires** à une coopération réussie et durable.

Une meilleure **préparation des missions** est requise pour que les agents partant pour la première fois soient **informés sur le pays** où ils se rendent, notamment sur les **questions culturelles**. Un entretien avec le **chef de projet** est souhaité. De même qu'un **débriefing** au retour. Enfin, il est frustrant pour des agents d'effectuer une ou deux missions et de **ne pas recevoir de nouvelles sur la suite**. Sur ces derniers points, **les attentes ne sont pas homogènes** ; elles dépendent de la **situation de familiarité** des agents avec la coopération décentralisée ou avec une coopération particulière.

8.2.4 La succession

La **génération des pionniers** de la coopération décentralisée Lyonnaise issue des services techniques de la ville et de la communauté urbaine **à une bonne partie de sa carrière derrière elle**. Certains sont déjà à la retraite. De plus, **l'engagement** de ces personnes s'est construit à une époque où les contradictions internes entre aspirations individuelles et action collective étaient gérées différemment d'aujourd'hui.

Dès lors, pour continuer d'exister, la coopération de Lyon va devoir rechercher et motiver une **nouvelle génération d'agents volontaires. Ils existent**. Pour ce faire, la **reconnaissance et la valorisation de ce « nouveau métier »** sous des formes à définir sera probablement un **passage obligé**. Le projet de service, l'accompagnement en binôme anciens/jeunes, un groupe coopération au sein des services, une bourse d'offres/demandes sont autant d'outils qui ont été évoqués.

Les **nouvelles motivations qui fondent l'engagement** n'ont pas été citées explicitement à une exception près. Mais les paroles sur les différences entre générations les sous-tendent.

8.3 La relation entre partenaires

8.3.1 Une forte volonté politique au Nord comme au Sud

La construction d'une coopération n'est jamais aboutie, sauf si l'un des partenaires ou les deux décident qu'elle doit cesser. Mais les **fondations** d'un tel édifice se doivent d'être les plus **solides** possibles et les **travaux** qu'elle suscite faire l'objet d'un **suivi** soigneux. Cela suppose **une prise de responsabilité des deux parties**. De l'expérience de Lyon ressortent les points suivants :

- Le **pilotage d'une coopération relève des deux partenaires** dès son émergence, aux moments de la préparation et de la signature de la **convention**, et tout au long de son exécution.
- Un **diagnostic préalable réalisé par les personnels techniques des deux parties** est un moyen nécessaire pour définir des objectifs pertinents et leurs actions afférentes ; et pour identifier ultérieurement les personnels adéquats engagés dans ces actions.
- **La validation par les élus** des options proposées par les personnels techniques est un passage obligé. Il permet d'en vérifier la **faisabilité politique et engage chaque partie**.
- Au-delà du strict aspect formel des cérémonies de signature, un **engagement régulier des élus des deux collectivités est un soutien fort** pour les personnels impliqués.
- Il est **peu probable qu'une première convention puisse complètement viser totalement juste**. Au cours de sa mise en œuvre, la découverte du terrain et des partenaires entre eux apportera des éléments qui permettront de perfectionner les approches.

Trois termes clés résument cette volonté politique partagée : **Respect des diversités ; Echange de connaissances et de pratiques ; Recherche de la réciprocité**.

8.3.2 L'ancrage dans le temps

Contrairement aux projets initiés par les coopérations bi ou multilatérales, les coopérations décentralisées, celle de Lyon en particulier, sont d'abord basées sur des **relations humaines**. Cela permet de créer un **cadre de reconnaissance** du système dans lequel l'autre fonctionne, parfois contre son gré.

Les coopérations de Lyon traversent toutes à un moment de leur existence des vicissitudes. Elles sont principalement provoquées par :

- Des **modalités de démarrage effectif** différentes. Tantôt les actions suivent rapidement la signature du protocole ou de la convention. Tantôt, il s'écoule des années avant qu'un travail significatif soit accompli. D'une manière générale la deuxième ou la troisième convention a plus de chance d'être adaptée ou ajustée que la première (cf. Approche transversale).
- Des **temporalités politiques décalées** entre Lyon et les villes-partenaires. Les périodes électorales, les élections conduisant à des renouvellements d'équipes municipales, les mouvements préfectoraux, les guerres civiles et extérieures, les transitions vers un autre régime, les changements juridiques, les évictions, conduisent à des périodes d'inactivité, d'attente, jusqu'à la reconstruction d'un nouvel équilibre.
- Des **changements d'équipes techniques** dans la ville-partenaire qui bousculent les relations humaines établies et peuvent obérer l'action pendant de longues périodes.

Ces problèmes et évènements constituent un cadre de relations ordinaire pour la coopération décentralisée. En effet :

- Lors de l'élaboration d'une première convention, **l'expérience** du concept même de coopération décentralisée est **absente** ou **faible**, particulièrement il y a une dizaine d'années et encore aujourd'hui dans des pays qui le découvrent.
- De même, au départ, les **partenaires se connaissent peu**. La compréhension réciproque de leurs attentes et de leurs potentiels en est à ses débuts. La confiance n'est pas encore établie, les jeux d'acteurs à peine amorcés.
- Les temps **électorales sont des moments importants du fonctionnement démocratique**. Ils concentrent l'énergie des responsables politiques. Ils ont des effets voisins sur le **différé de la décision publique** et sur le renouvellement possible des élus, en France, à Lyon ou chez les partenaires.
- Les **crises violentes**, internes ou extérieures, font partie de **l'histoire** des sociétés et des Etats.
- Dans les cas de **changement ou d'évolution significative de régime politique**, **les sociétés** et leurs acteurs ont **besoin de temps** pour réévaluer leur situation et produire de nouvelles stratégies.
- Les **changements d'équipes techniques** procèdent des volontés d'évolution de **carrière des personnes** ou de **décisions politiques**. Ils ont plus de conséquence dans des pays à revenus faibles car **les effectifs de cadres formés sont moindres**, notamment dans les **collectivités territoriales de création récente**.

Les personnels et les élus de Lyon engagés en coopération **ont découvert progressivement ce cadre qui ne facilite pas leur travail**. Mais ils se le sont **appropriés** en dépit de moments de lassitude ou d'interrogations. Dès lors, il leur est apparu

évident que la **construction d'une relation de coopération fructueuse n'est possible que sur le temps long**⁹⁷. Cinq, dix, quinze ans sont nécessaires pour revendiquer un bilan significatif. Ce temps joue à la fois un rôle **d'amortisseur des aléas et valide la perception d'une relation durable entre les partenaires**.

Il s'agit d'une **autre perspective** que celles des **programmes et projets des agences nationales ou internationales qui s'opèrent sur des durées beaucoup plus courtes** (2 à 5 ans), et pour lesquels le rythme de décaissement des fonds est un indicateur essentiel. **Mais, un tel projet, sur le temps court, peut se combiner à une coopération décentralisée**, comme l'a démontré celui d'équipements des quartiers périphériques de Ouagadougou, financé par l'AFD (cf. Approche transversale).

8.3.3 Une construction partagée

La notion de « partage » n'est pas évidente en début de relation. Au départ, **la ville-partenaire est le plus souvent « demandeuse »** d'une aide matérielle et/ou financière motivée par ses faibles moyens. **Cela peut-être également l'inverse, lorsque Lyon a un intérêt particulier à coopérer sur une destination**. Cet intérêt peut-être économique par rapport à une ville à fort taux de croissance, ou politique lorsque que vit dans l'agglomération lyonnaise une forte population ayant ses origines dans la ville en question. **Le partage implique donc que chacun commence par préciser ses attentes**.

Si la **convention de coopération décentralisée** traduit une **volonté politique réciproque**, ce document est également le **premier exercice concret de partage** au moment de son élaboration. C'est vrai lorsque la convention précède la coopération elle-même, mais dans les cas contraires observés, cette dernière reste un passage obligé à un moment donné ou à un autre.

Pour élaborer la convention comme dans la mise en œuvre de la coopération elle-même, se dégagent les enseignements suivants :

- L'un des principaux objectifs d'une coopération décentralisée est que le **partenaire apprenne à faire au sein de son propre cadre de contraintes et avec son propre génie**. Il en résulte une forte composante **formation** déclinée pour une bonne partie sur le mode **d'un accompagnement professionnel**.
- **La compétence technique des personnels, notamment ceux de Lyon est un impératif mais n'est pas une condition suffisante**. Une forte capacité d'écoute, **une certaine humilité**, un esprit ouvert, de l'endurance physique et morale, un regard aiguisé, de l'enthousiasme, une conscience fraternelle, sont des qualités qui **donnent corps à l'intention de coopération et la font vivre**.
- La **connaissance** et **l'acceptation** par chaque partie de la **culture de l'autre**, et notamment de sa culture de fonctionnement professionnelle ou politique, sont un

⁹⁷ Il n'est pas ici question de « temps long » au sens de Braudel.

enrichissement et conduit à une **ouverture d'esprit**. Elles **permettent d'aller plus loin avec le partenaire mais contribuent aussi à cerner ses limites**. Ces limites bougent au cours du temps avec l'approfondissement de la relation et des acquisitions de formation.

- **Les suggestions des agents ou élus du partenaire** émanent de son expérience et de son cadre de travail. Les considérer et en débattre **améliorent les produits de la coopération**.
- Les liens de coopération technique qui se **prolongent en dehors des missions sur le terrain** des personnels permettent de construire un suivi qui **viabilise les actions entreprises et optimise ces missions**.
- La durée, un pilotage partagé, des élus engagés, des personnels motivés en relations régulières, **font naître une relation de confiance**, voire parfois d'amitié. Cette relation de confiance est un **puissant levier pour la réussite de la coopération**.
- La **suite logique** d'une coopération qui avance et d'une relation de confiance est **l'appui de Lyon** à la ville-partenaire **auprès des bailleurs de fonds** et un **accompagnement dans les réseaux** de collectivités. **L'objectif devient alors de mettre des moyens financiers entre ses mains et sous son autorité**.

8.3.4 Des actions qui visent le renforcement des capacités des groupes d'acteurs

Le **renforcement des capacités** est un objectif et une pratique qui structurent la coopération décentralisée de Lyon.

Quatre éléments caractérisent cette dimension de renforcement des capacités :

- **L'identification préalable** des besoins en la matière est une étape nécessaire et pratiquée, mais des **réévaluations de ses besoins apparaissent** au fur et à mesure de l'avancement de la coopération.
- Le renforcement des capacités des agents dans la ville-partenaire gagne à s'opérer au bénéfice de **groupes plutôt qu'à celui d'individus**. Cela permet de faire face aux **inévitables rotations des personnels**.
- **L'action commune et la réalisation d'infrastructures** sont les **supports d'une formation** plus efficace des personnels des villes-partenaires. Dans cette démarche, les **relations humaines** entre agents des deux parties jouent un rôle **stimulant et confortant**.
- La prise en compte dans chaque **contexte de travail** des **particularismes** et des **savoir-faire professionnels et humains** optimise les résultats des actions de renforcement des compétences. Les échanges sur ces points peuvent produire des effets positifs pour chaque partenaire en termes de solutions innovantes.

8.3.5 Des métiers imprégnés d'une culture internationale

L'acquisition d'une **expérience internationale variée** sur le terrain permet de disposer d'un **référentiel riche** et donc **d'éviter de promouvoir des solutions par simple duplication** de la propre expérience de Lyon. C'est le cas depuis longtemps pour l'Agence d'Urbanisme mais aussi maintenant du Pôle Coopération décentralisée et de plusieurs services ou organismes de Lyon.

La **participation à des réseaux internationaux** de collectivités :

- Accroît cette expérience, favorise les **innovations** et les **évolutions** conceptuelles. Elle améliore ainsi les facultés **d'adaptation** et les chances de **pertinence** de l'action de Lyon avec ses villes-partenaires.
- Participe à la **reconnaissance** de l'action internationale de Lyon et à la **réputation positive** de ses services et organismes.

L'**expérience de terrain** à l'international et la **participation aux réseaux** de collectivités ont pour effets :

- Une **vision plus élargie et plus créatrice de l'exercice de leurs métiers** pour les personnels de plusieurs services et organismes de Lyon ; ainsi que l'acquisition d'une **forme de spécialité** à l'international.
- L'émergence d'un **pôle de compétence en ingénierie** de la coopération décentralisée à la DARI.
- Des **fondements et des ressources** solides pour l'action des élus avec leurs partenaires de coopération et au sein des instances et réseaux nationaux et internationaux dans lesquels Lyon est actif.

8.3.6 Ethique, déontologie, conscience professionnelle

La coopération décentralisée de Lyon débute à partir de **deux états de conscience presque opposés** :

- D'un côté, celui des premières actions de solidarité internationale. Il s'agit alors **d'aider, sincèrement mais sur un mode détaché d'une réflexion d'ensemble**. De manière un peu caricaturale, c'est le **temps des conteneurs** remplis de marchandises diverses allant du matériel réformé aux objets dont les Français ne veulent plus.
- De l'autre, celui des spécialistes, comme à l'Agence d'Urbanisme, qui entendent se comporter comme tels pour offrir le meilleur de leur savoir à la ville-partenaire. C'est **le temps des documents-fleuves**.

Mais plus ou moins rapidement, pour les uns comme pour les autres et selon les actions, les métiers et les destinations, se pose la même question : **en quoi ce que nous faisons est-il vraiment utile ?**

De ce **questionnement éthique** et des pratiques qui en découlent se dégagent les orientations qui suivent.

Sur les dons matériels :

- La ville-partenaire, aussi pauvre soit-elle, **n'est pas l'exutoire des consciences malheureuses et des rebuts d'une société d'abondance.**
- Le **matériel** envoyé doit correspondre **à un besoin identifié par les deux parties et être adapté** aux tâches ou aux services attendus.
- L'envoi de matériel s'insère dans une **chaîne d'actions qui constitue un dispositif** de l'amont à l'aval. Réforme, mobilisation d'agents de Lyon, remise en état, accompagnement, formation, entretien, suivi.
- Le matériel et la chaîne d'actions afférente **s'inscrivent dans un volet spécifique cohérent avec les objectifs de la coopération.**

Sur la formation :

- **Les formations des personnels** sont effectuées soit à Lyon, soit sur place en fonction des spécificités de chaque métier et de chaque fonction. Mais **l'essentiel est d'aboutir au partage et à la diffusion sur place des nouveaux acquis entre les personnes formées et leurs collègues.**

Sur les études et documents d'urbanisme :

- Les documents ne sont pas produits pour la **seule valorisation de leurs auteurs et de leur organisme.**
- Les grandes **monographies** sont rarement utilisées.
- Des documents plus **courts** et traitant plus spécifiquement du sujet ont plus de chance **d'être lus, de faire objet de débat, d'être utiles.**

8.3.7 Le développement d'initiatives de développement Sud/Sud/Nord

Les initiatives Sud/Sud/Nord dans le cadre de la politique de coopération de Lyon ne sont pas très nombreuses. Deux, de nature différente peuvent livrer leurs enseignements : le **CIFAL et les réseaux de villes** dans lesquels Lyon et des villes-partenaires sont impliquées.

- Le CIFAL démontre que la formation sur certains métiers de l'urbain peut-être **mutualisée entre Lyon et plusieurs pays d'une même zone continentale.** Elle

peut être alors l'occasion d'échanges de pratiques, de construction de savoir-faire sur des bases plus locales, et devenir un foyer de diffusion de ces savoir-faire.

- Les réseaux de villes comme CGLU, qui associent des collectivités des cinq continents, permettent, entre autre, à des villes du sud, de se **regrouper** (CGLU-Afrique), ainsi que de s'appuyer sur leurs partenaires du Nord pour **défendre le principe de décentralisation** et un **accès aux fonds internationaux**. D'autres réseaux comme CODATU⁹⁸ ou Citynet (Asie) sont des lieux qui aident au développement de **réponses innovantes aux problèmes d'urbanisme** et de transports.

8.3.8 L'adoption d'un équilibre entre le matériel et l'immatériel comme facteur d'ancrage

Les coopérations reposent sur deux grands types d'action :

- Les unes, **matérielles** (le hard)⁹⁹, consistent en la réalisation **d'infrastructures** ou dans de l'affectation de **matériel** pour le fonctionnement de services à la population.
- Les autres, **immatérielles** (le soft)¹⁰⁰, relèvent de la formation, des études, des accompagnements professionnels, de la **recherche de financements**, de tout ce qui aboutit aux **renforcements de capacités** des autorités locales et de leurs services.

De la pratique commune et des réactions des partenaires se dégagent les axes suivants :

- **Les actions immatérielles** débouchant sur les renforcements de capacités sont **un objectif de fond de la coopération décentralisée ; lequel concourt largement au but d'autonomie du partenaire.**
- Ces mêmes actions sont également indispensables à la **pertinence des choix et des stratégies** concernant les matériels, les équipements et les infrastructures destinés aux services à la population. Elles contribuent par ailleurs à **pérenniser ces matériels, équipements, infrastructures et services.**
- **Le rythme de croissance démographique des villes-partenaires appelle des besoins d'équipements, d'infrastructures et de services** en augmentation constante dans un contexte de pauvreté pour une bonne partie d'entre elles.
- **Une coopération qui repose exclusivement sur des actions immatérielles présente plusieurs inconvénients.** Elle **tarde** souvent à faire sentir ses **effets**

⁹⁸ Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et Périurbains.

⁹⁹ Cet anglicisme est cité parce qu'utilisé régulièrement par les personnels de Lyon.

¹⁰⁰ Idem.

bénéfiques à la population, voire laisse ces **populations sans solution** sur un besoin urgent. Par ce fait, les **élus et la démocratie locale sont en difficultés**. Enfin, à Lyon comme dans les villes-partenaires, les élus ont besoin de pouvoir montrer des **signes tangibles** de leurs coopérations, toujours plus facile à défendre qu'un travail utile mais invisible.

- **Les matériels, équipements et infrastructures sont des supports concrets de formation** qui mettent les personnels en situation réelle de renforcement des capacités sur ces objets.
- La réalisation d'équipements et d'infrastructures appelle des **moyens financiers importants** auxquels ni Lyon ni la ville-partenaire ne peuvent répondre. Les deux parties **doivent alors aller les chercher ensemble auprès des agences de développement** (bailleurs de fonds). Cette action immatérielle constitue une **nouvelle étape vers le renforcement des capacités**.
- **La coopération se rapprochant de l'idéal équilibre et combine donc les actions matérielles et immatérielles**.

8.3.9 L'obtention de leviers de financement

Les partenariats entre grands bailleurs de fonds (Union Européenne, Banque Mondiale, Banques de développements internationales diverses) **et des collectivités sont récents**. Cela se traduit par deux difficultés qui doivent être surmontées :

- **La difficulté à monter et à défendre des dossiers** de financements auprès du bailleur de fonds.
- **La difficulté à coordonner, articuler différents financements dans un projet urbain cohérent**, tout en tenant compte des exigences spécifiques des différents bailleurs de fonds.

L'engagement de Lyon démontre qu'il est **possible de lever ces deux difficultés** :

- En apportant une **assistance** qui permet la **construction conjointe** de dossiers et qui renforce les **capacités du partenaire à argumenter et défendre son dossier**.
- En **contribuant à l'élaboration** de schémas directeurs, de plans d'urbanismes, qui se traduisent par une vision plus claire, partagée entre élus et techniciens, et qui sont ainsi en mesure d'assurer une **meilleure coordination entre leurs ressources propres et les différentes ressources externes**.

L'existence et l'action des grands réseaux de collectivités engagées en coopération décentralisées (CUF, CGLU, Platforma, etc.) contribuent à créer un **nouveau cadre de raisonnement chez les bailleurs de fonds et à crédibiliser les demandes** qui leur sont faites.

9- Annexes

9.1 Remarques sur les annexes

9.1.1 Organigramme du dispositif de Lyon pour la coopération décentralisée

L'organigramme présenté en annexe 9.5, p. 141, remanié récemment, traduit les orientations actuelles de la politique de coopération de Lyon :

- Un ancrage de la Coopération décentralisée au sein du Service des Relations Internationales.
- Un lien privilégié, contractuel, avec l'Agence d'Urbanisme.
- Un lien fonctionnel avec le Service de la Solidarité Internationale dépendant de la Direction de l'Eau.

9.1.2 Carte des coopérations

La carte exposée à l'annexe 9.6, p. 142 est un document du Grand Lyon et de l'Agence d'Urbanisme.

9.2 Table des « Paroles d'acteurs »

- Parole d'acteur 1 – Un responsable de l'Agence d'Urbanisme à propos de la conception des documents d'Urbanisme
- Parole d'acteur 2 – Un agent de la Direction de l'Eau sur le cas malgache
- Parole d'acteur 3. Assainissement à Madagascar. Le point de vue d'un agent de la Direction de l'Eau
- Parole d'acteur 4 - La vision d'un Maire (Ouagadougou)
- Parole d'acteur 5 - Position d'une responsable de l'AFD sur l'appui aux villes du Sud
- Parole d'acteur 6 – L'expérience d'un agent
- Parole d'acteur 7 – L'expérience d'un responsable au Grand Lyon
- Parole d'acteur 8 – Un cadre de l'Agence d'Urbanisme décrit les conditions du début de l'activité internationale
- Parole d'acteur 9 – Point de vue de l'AFD –L'apport des collectivités territoriales
- Parole d'acteur 10 – Le caractère formateur de la coopération décentralisée – L'avis d'un ingénieur du Grand Lyon
- Parole d'acteur 11 – La coopération décentralisée est une opportunité d'avoir une vision plus large de son métier. L'expérience d'un cadre du Grand Lyon
- Parole d'acteur 12 – Les défis inédits des villes en hypercroissance – Point de vue d'un cadre de la DARI
- Parole d'acteur 13 – Point de vue d'un cadre sur l'éclairage public
- Parole d'acteur 14 – Un cadre de la Direction de la Propreté évolue dans son mode de management
- Parole d'acteur 15 – Un ingénieur détaché trois ans à Ouagadougou
- Parole d'acteur 16 – Jean-Michel DACLIN – Vice-Président du Grand Lyon (Rel. Internationales et Attractivité du Territoire.)
- Parole d'acteur 17 – Hubert JULIEN-LAFERRIERE – Vice-Président du Grand Lyon (Coop. Décentralisée)
- Parole d'acteur 18 – Jean Paul Colin – Vice-Président du Grand Lyon (Eau)
- Parole d'acteur 19 – Gilles Buna – Vice-Président du Grand Lyon – Président de l'Agence d'Urbanisme
- Parole d'acteur 20 – L'expédition de matériels – Le point de vue du Directeur de la Police Municipale de Ouagadougou
- Parole d'acteur 21 - L'évolution de la mission d'un cadre de la ville de Lyon
- Parole d'acteur 22 – La mission d'une cadre de la DSIT
- Parole d'acteur 23 – L'expérience d'un chargé de mission de l'agence urbaine de Rabat
- Parole d'acteur 24 – Expérience d'un cadre du Grand Lyon à Ouagadougou
- Parole d'acteur 25 – L'expérience d'un chargé de mission de l'agence urbaine de Rabat
- Parole d'acteur 26 – Le constat de la Directrice du développement régional de la Haute-Mastiatra
- Parole d'acteur 27 – L'avis d'un cadre de Lyon sur le développement du secteur privé par les projets de coopération. Le cas des déchets à Ouagadougou

9.3 Liste des tableaux

Tableau 1 – Les villes-partenaires et leur contexte géographique et socio-économique

Tableau 2 – Villes-partenaires, démographie et régime de décentralisation

Tableau 3 – Chronologie de la mise en place des coopérations de Lyon

Tableau 4 – Les champs thématiques de coopération pour les différents partenariats

Tableau 5 – Récapitulatif des coopérations décentralisées de Lyon sur le thème des déchets

Tableau 6- Récapitulatif des coopérations décentralisées de Lyon sur le thème de l'eau et de l'assainissement

Tableau 7 – Histoire des relations de coopération – Proposition de typologie

Tableau 8 – Evolution des effectifs et des affectations dans les services en charge de la coopération décentralisée et de la coopération internationale (DARI et Dir. De l'Eau)

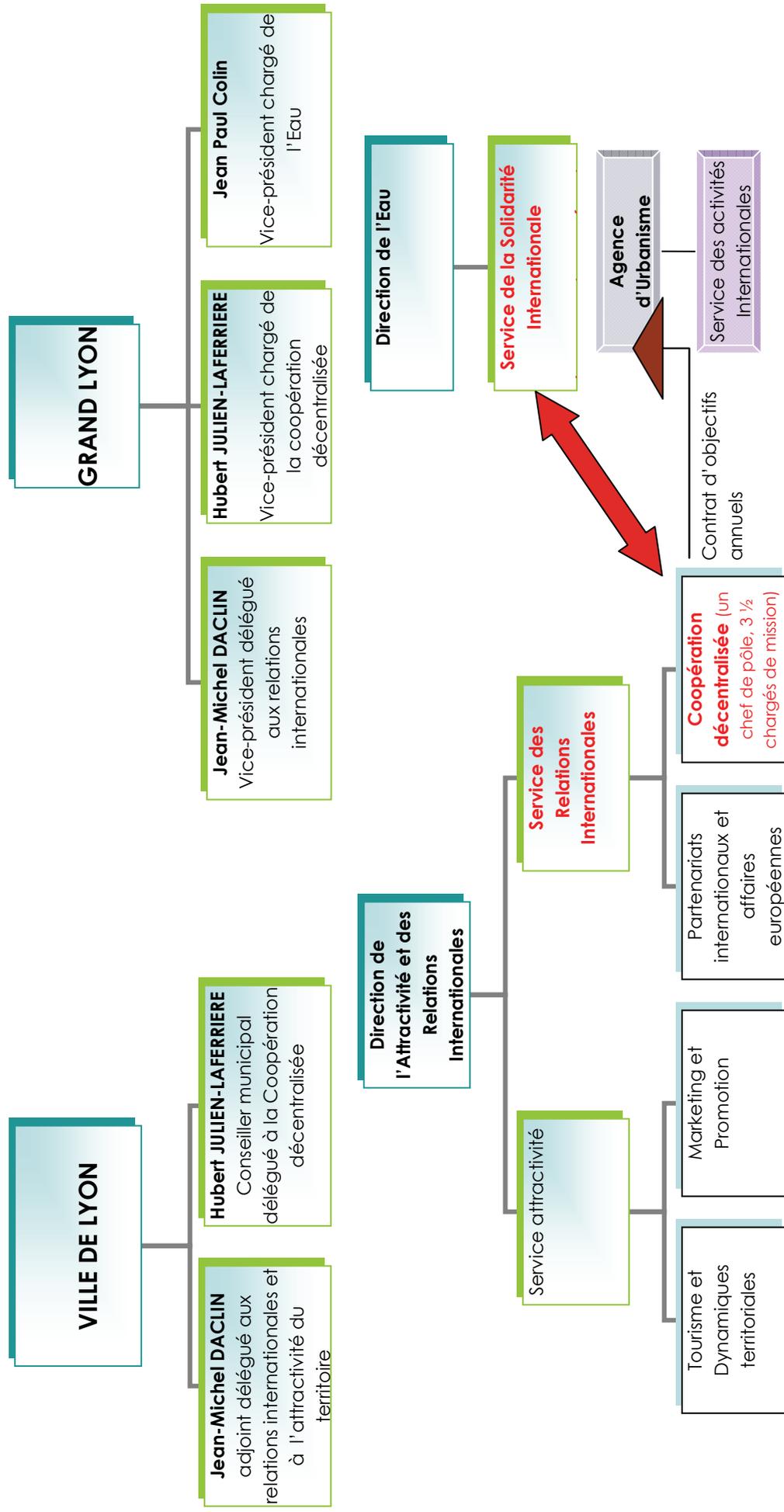
Tableau 9 – Effets constatés ou attendus du premier principe – Gouvernance pour les services à la population – sur les cinq autres principes

9.4 Table des Focus

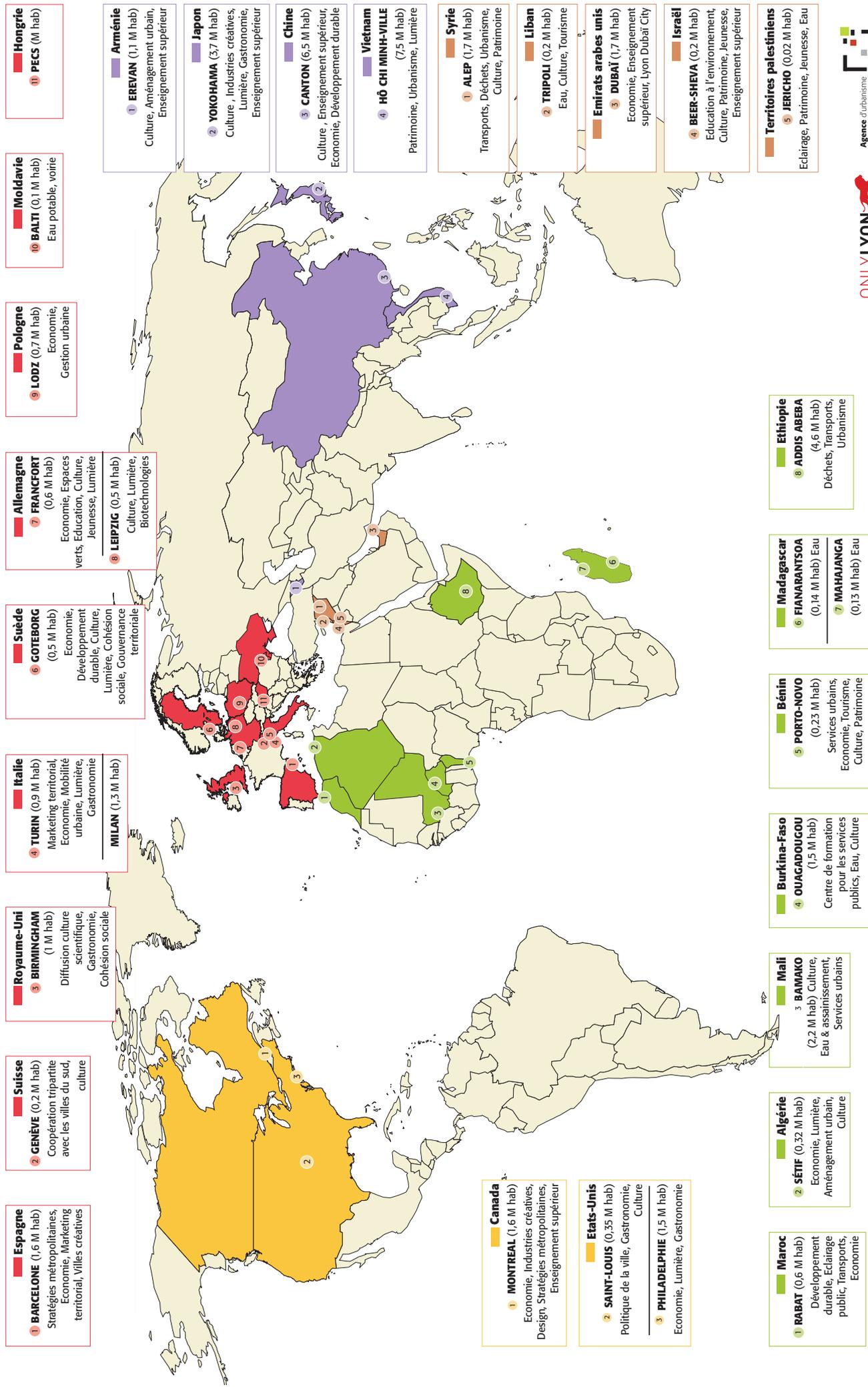
- Focus 1 – La coopération avec Addis-Abeba. Une illustration d'un processus : l'action conjointe entre plusieurs partenaires, la reformulation des objectifs, l'établissement d'une coopération décentralisée**
- Focus 2 – La coopération avec Ho-Chi-Minh Ville – L'appui au développement et à la planification d'une très grande ville, la coordination entre deux coopérations, la co-production**
- Focus 3 – Déchets solides – La situation des grandes villes africaines**
- Focus 4 – A Ouagadougou, une démarche doublement intégrée**
- Focus 5– Le CIFAL – Centre International de Formation des Acteurs Locaux**
- Focus 6 – Difficulté de l'action sur l'assainissement. Le point de vue de l'UNICEF**
- Focus 7 – Diplomatie des villes – La définition arrêtée à La Haye en 2008 à la conférence CGLU - VNG**
- Focus 8 – Historique du service de la coopération décentralisée**
- Focus 9 – Un cas de partenariat motivé par la recherche d'investissement : Lyon – Ouagadougou – AFD -MAE**
- Focus 10 – Six principes de coopération avec la ville-partenaire**
- Focus 11 - Déclaration de candidature de la Ville de Lyon à la Présidence de la Commission de la Coopération décentralisée (Extrait)**
- Focus 12 – Le partenariat entre la Direction de l'Eau du Grand Lyon et le programme Solidarité Eau**
- Focus 13 – Erevan - Un cas ancien d'élargissement territorial d'une coopération de Lyon**
- Focus 14 – Les 10 conditions de réussite des coopérations décentralisées de Lyon**

9.5 Organisation actuelle.

Organigramme de la coopération décentralisée à Lyon



LES VILLES PARTENAIRES DU GRAND LYON EN 2010



9.7 Liste des personnes interviewées

Nom	Prénom	Service Organisme Direction Collectivité	Fonction	Pays (nom usuel en France)
Anthouard	Jean-Luc	DSIT	Guichet Unique	France
Arnould	Guillaume	DARI Lyon	Chef de Projet	France
Berger	Patrice	Agence d'Urbanisme	Directeur des activités internationales	France
Bossuet	Philippe	SYTRAL	Responsable Prospectives	France
Bouchet	Antoine	Dir. Eclairage public	Directeur	France
Boulens	Daniel	Espace Verts Lyon	Directeur	France
Boutin	Anne	CORAIL		France
Buna	Gilles	Lyon	Adjoint au Maire de Lyon – VP du Grand Lyon – Pdt Ag. Urba	France
Castel	Jean-Charles	CERTU	Chef de groupe	France
Colin	Jean Paul	Grand Lyon	VP du Grand Lyon - Eau	France
Compaoré	Jean-Paul	Mairie de Ouagadougou	Inspecteur des services municipaux	Burkina Faso
Daclin	Jean-Michel	Lyon	Adjoint au Maire de Lyon – VP du Grand Lyon –International et attractivité	France
De la Rochefoucauld	Robert	AFD	Chargé de mission Coopération décentralisée	France

Nom	Prénom	Service Organisme Direction Collectivité	Fonction	Pays (nom usuel en France)
De Rosa	Valérie	DARI Lyon	Chef de Projet	France
Debourg	Pascal	Garage Grand Lyon	Agent de maîtrise	France
Delas	Bruno	Mission Patrimoine de Lyon	Chargé de mission	France
Deshayes	Fabienne	Lyon	Ex chargée de mission VDL	France
Desroches	Christian	Eclairage public Lyon	Retraité	France
Di Loreto	Philippe	DARI Lyon	Responsable du pôle coopération décentralisée	France
Di Donato	Rose-Marie	RESACOOOP	Directrice	France
El Maghnounji	Hafid	DARI Lyon	Chargé de mission	France
Fernandez	Henri	Police Municipale Lyon	Chef des services opérationnels	France
Gardin	Christian	Logistique, garage et Festivités	Directeur	France
Gouin	Thierry	CERTU	Expert	France
Guillet	Louise	PLATEFORMA	Directrice	France
Hanzaz	Mohamed	Agence Urbaine de Rabat	Chargé de mission	Maroc
Hodeau	Denis	Dir. de l'Eau	Directeur	France

Nom	Prénom	Service Organisme Direction Collectivité	Fonction	Pays (nom usuel en France)
Julien-Laferrière	Hubert	Lyon	Conseiller municipal délégué de Lyon – VP du Grand Lyon – Coopération décentralisée	France
L'Huillier	Pascal	DARI Lyon	Chef de Projet	France
Lalawonrina	Zaëlle	Région Haute- Matsiatra	Secrétaire Générale	Madagasc ar
Lamorthe	Christian	Dir. Voirie	Directeur adjoint	France
Lanteri	Angela	Dir. Eau	Responsable service solidarité internationale	France
Lebbar	Karima	CD – Mairie de Rabat	Responsable	Maroc
Legrand	Christian	Ex-DETU	Retraité	France
Martinez	Laurence	Dir.de la propreté	Administratrice SIG	France
Meunier- Chabert	Martine	CERTU	Expert	France
Neccioli	Christelle	Dir. de la Propreté	Ingénieur déchets	France
Ouango	Clément	Police Municipale de Ouagadougou	Directeur	Burkina Faso
Page	Suzanne	DARI Lyon	Chef de Projet	France
Peyretti	Guy	DRI Grand Lyon	Retraité	France
Peysson	Christian	Garage Poids Lourds du Grand Lyon	Retraité	France

Plesnar	Olivier	Eclairage public Lyon	Responsable maintenance	France
Pouget	Louis-Edouard	Dir. de la Propreté	Chef de service Chargé de mission coopération décentralisée	France
Presle	Claude	Dir. de l'Eau	Directeur-adjoint	France
Quertamp Nguyen	Fanny	PADDI	Co-directrice	Vietnam
Raynouard	Frédéric	DGDU/DHDSU	Chargé de mission	France
Ricard	Denis	OVPM	Secrétaire Général	Canada
Rouhet	Gauthier	Agence d'Urbanisme	Chargé d'études	France
Rasoarivelo	Simona	Région Haute-Matsiatra	Directrice développement régional	Madagascar
Sozzi	Christian	Agence d'Urbanisme	Directeur d'Etudes	France
Tameru	-----	Mairie d'Addis-Abeba	Correspondant technique planification urbaine	Ethiopie
Voron	Henri	Lyon	Retraité	France
Witt	Nicolas	CUF	Directeur adjoint	France
Zerbo	Adama	Mairie de Ouagadougou	Directeur des Relations Internationales	Burkina Faso

9.8 Comité de Pilotage

Il est composé de¹⁰¹ :

- L' élu en charge de la coopération du Grand Lyon et de la Ville de Lyon – M. Hubert Julien-Laferrière
- Un représentant de la DARI de la Ville de Lyon et du Grand Lyon. M. Philippe Di Loreto.
- Un représentant de la Direction de l'Eau – Mme Angela Lanteri.
- Un représentant de la Direction de la Propreté – M. Louis-Edouard Pouget.
- Un représentant de l'Agence d'urbanisme – M. Patrice Berger.
- Un représentant du F3E – M. Lilian Pioch.

¹⁰¹ Cf. Cahier des charges de l'étude, par. 26, p7.

10- Bibliographie

Ouvrages, articles de presse et de revues

- LINOSSIER, Rachel, MENEZ Florence. « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique ». *Territoire en mouvement* 2, pp. 57-71, 2007, 17 p.
- NGNIKAM E., TANAWA E. « Les villes d'Afrique face à leurs déchets ». UBLM, Préface de Vermande P., Pr émérite à l'INSA-Lyon, 281 p., Belfort, 2006.
- PLANEL, S. « Du centralisme à l'ethno-fédéralisme – La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie ». *Afrique Contemporaine*, 2007/1, n°221.001, 10.3917/afco.221. 0087. De Boeck Université.
- FROGER, Géraldine. « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud ». *Développement durable et territoires*, n° Vol. 1, n°1 – Coopération décentralisée et développement durable. Mai 2010, 11 p.
- VITLARD, Yves « Conceptualiser la « diplomatie des villes », *Revue française de science politique* 3/2008 (Vol. 58), p. 513.
- VITLARD, Yves « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère* 3/2010 (Automne), p. 593-604.

Documents

- AFD. « Villes en développement – Accompagner les mutations urbaines au sud ». Coll. Paroles d'acteurs, n°10, 2010, Paris, 48 p.
- AGENCE MONDIALE DE SOLIDARITE NUMERIQUE. *Plaquette de présentation*. Lyon, non datée, 4p.
- AIMF. « XXIVème Assemblée générale – Rôle et moyens des villes dans le développement durable et la solidarité ». Ouagadougou, novembre 2004, 127 p.
- BOLLE, Stéphane. « Constitution et décentralisation à Madagascar ». Document en ligne. Site. <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-18666727>
- CGLU/GRALE/CNRS. Rapport GOLD. « La décentralisation et la démocratie dans le monde – Résumé Exécutif ». Premier rapport mondial. 2007, 68 p.
- CGLU/GRALE/CNRS. Rapport GOLD. « La décentralisation et la démocratie dans le monde ». Premier rapport mondial. 2008, 354 p.
- CGLU. « La ville de 2030 – Notre manifeste ». 3^{ème} congrès de CGLU, Mexico. Novembre 2011, Barcelone, 4 p.

- CUF/F3E « *Accompagner les collectivités territoriales du sud dans la gouvernance de leur territoire* ». Plaquette. Paris, avril 2009, 2 p.
- CUF/FNAU/AFD/MEEDDM. « *Les agences d'urbanisme au service de la coopération décentralisée – Un appui à valoriser et à encourager* ». Octobre 2010, 17 p.
- CUF. « *Forum pour la Coopération Internationale des Collectivités* ». La lettre des éditions professionnelles publiques & privées, n° spécial, décembre 2010, 16 p.
- ELONG MBASSI, Jean-Pierre. « *L'urbanisation de l'Afrique augure de l'entrée du continent dans la modernité* ». H²O-IRC 3^{ème} trimestre 2010. Interview. Site <http://www.h2o.net/magazine>
- MAEE. « *Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités territoriales* ». 2010, Paris, 12 p.
- OCDE. « *L'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Afrique* ». Centre de développement de l'OCDE, coll. Repères, n°41, Paris, avril 2007, 2 p.
- OCDE. « *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra* ». Paris, 2008, 26 p.
- Régions Unies/FOGAR « *Mondialisation et Territoires – Le FOGAR : vers des réponses collaboratives des Régions* ». 28/10/2008. Site. <http://www.regionsunies-fogar.org>
- REPUBLIQUE ARABE DE SYRIE – INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION. « *Organisation politico-administrative et politique d'aménagement en Syrie* ». Non daté, 18 p.
- REPUBLIQUE DU BENIN/MDGLAAT. « *Recueil de lois sur la décentralisation* ». Septembre 2010, 109 p.
- REPUBLIQUE DU MALI – MATCL/Mairie du district de Bamako/AFD. « *Premier Forum sur le développement urbain de Bamako* ». Bamako, février 2010, 57 p.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE – Journal Officiel. « *LOI no 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements* ». Février 2007.
- REPUBLIQUE MALGACHE/MATD. « *DECRET N°2011-0033 relatif à la coopération décentralisée et aux relations extérieures des Collectivités territoriales décentralisées malagasy et leurs groupements* ». Antananarivo, janvier 2011.
- UN-HABITAT. « *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging The Urban Divide* ». 244 p.
- UNION EUROPEENNE/REPUBLIQUE ARABE SYRIENNE. « *Instrument européen de voisinage et de partenariat – Programme Indicatif révisé 2008-2010* ». 2010, 28 p.

- UNION EUROPEENNE/COMITE DES REGIONS. « Avis du Comité des Régions sur "un an après Lisbonne : le partenariat Afrique-UE en action" et "l'UE, l'Afrique et la Chine : vers un dialogue et une coopération trilatéraux" ». 80ème session plénière, 17-18/06/2009. Journal officiel n° C 211 du 04/09/2009 p. 0028 – 0033 - (2009/C 211/02). Articles 33, 35 et 37. Site UE.
- UNION EUROPEENNE. Journal officiel. « Règlement (ce) no 625/2004 du parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (ce) no 1659/98 relatif à la coopération décentralisée ». Site UE.
- UN-HABITAT/PNUÉ. « L'état des villes africaines 2010 – La population des villes d'Afrique va tripler ». Embargo, 24/10/2010, Site. www.unhabitat.org
- UN-WATER. « L'eau, source de vie – 2005-2015 ». Site. <http://www.unwater.org/>
- VAILLANCOURT, François (sous la dir. de). « L'économie politique de la décentralisation à Madagascar ». Actes de colloque, Antananarivo, avril 2008, 59 p. Commission Européenne – Europ Aid – capacity4dev.eu. Site. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/>

Sites consultés

Lorsqu'il existe, le site de **chaque ville-partenaire** a été consulté. Les autres sont :

- ACBF – African Capacity Building Foundation. www.acbf-pact.org
- AFCCRE. www.afccre.org
- AIMF. www.aimf.asso.fr
- AMBF. Association des Municipalités du Burkina Faso. <http://www.ambf.bf>
- AMGVF. www.grandesvilles.org
- AMSN. www.agencesolidaritenumerique.org
- ANCB – Association Nationale des Communes du Bénin. <http://ancb-benin.org>
- AMM – Association des Municipalités du Mali. <http://www.coopdec-mali.org>
- Banque Mondiale. <http://www.banquemondiale.org/>
- CCRE. www.ccre.org
- CIFAL/UNITAR. www.unitar.org/ldp/fr/le-reseau-cifal
- CIFAL Ouagadougou. www.cifal-ouaga.org
- Citynet. www.citynet-ap.org

- CONCORD – Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. <http://www.concordeurope.org>
- Consulat de France à Ho Chi Minh Ville. <http://www.consulfrance-hcm.org>
- CUF. <http://www.cites-unies-france.org/>
- Grand Lyon. www.grandlyon.com
- CGLU. <http://www.cities-localgovernments.org>
- EUROCITES. www.eurocities.eu
- F3E. www.f3e.asso.fr
- Forum Mondial de l'Eau. www.worldwaterforum6.org
- H²O Magazine. <http://www.h2o.net/magazine>
- La Constitution en Afrique. <http://www.la-constitution-en-afrique.org>
- OMD. www.un.org/fr/millenniumgoals
- OVPM. www.ovpm.org
- PLATFORMA. <http://www.platforma-dev.eu/>
- PNUD. <http://www.undp.org>
- Ps Eau. www.pseau.org
- Région Rhône-Alpes. www.rhonealpes.fr
- Régions Unies/FOGAR. <http://www.regionsunies-fogar.org>
- RESACOOOP. www.resacoop.org
- UNESCO. <http://www.unesco.org>
- Union Européenne. http://europa.eu/index_fr.htm
- UN-HABITAT. www.unhabitat.org
- UNICEF. www.unicef.org
- UN-WATER. <http://www.unwater.org/>
- Ville de Lyon. www.lyon.fr
- Villes Unies Contre la Pauvreté/Ville de Genève. www.ville-ge.ch/dpt5/documents

Études et rapports

- ACT Consultants pour Région Rhône-Alpes. « *Mesure de l'impact des activités de solidarité internationale en Rhône-Alpes* », mai 2007, 39 p.
- ADF/F3E. « *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée. Guide pratique et méthodologique* ». juin 2008, 123 p.
- AFD/CUF. « *Enseignement des partenariats AFD/Collectivités territoriales françaises* ». Savoirs communs n°3, Paris, mars 2008, 104 p.
- BATIK International pour Grand Lyon. « *AMO Coopération décentralisée Grand Lyon – Compte-rendu final d'intervention – Bilan des actions internationales conduites par la Direction de l'Eau du Grand Lyon (2001-2007) et perspectives* ». Version 1. Lyon, décembre 2008, 95 p.
- CUF/F3E/PAD MAROC. « *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire. Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ? - Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences* ». Rapport complet volume A, Edition [CUF](#) - Paris [F3E](#) - Paris [PAD MAROC](#) - Rabat, avril 2009, 100p.
- CORAIL pour GRAND LYON/OEB/ RRA. « *Liban – Programme de modernisation et de renforcement des capacités de l'Office des Eaux de Beyrouth – Démarche de capitalisation et de valorisation des acquis* ». Lyon, juin 2004, 143 p.
- ECONOMIE ET HUMANISME pour le GRAND LYON. « *Evaluation de la coopération décentralisée entre le Grand Lyon et la Ville de Ouagadougou (Burkina-Faso) – 1994-2003* ». Lyon, janvier 2004, 26 p. plus document d'annexes 47 p.
- GRAND LYON/VILLE DE LYON/ACDIL. « *Etude évaluation Porto-Novo Grand Lyon/Ville de Lyon* ». Lyon, janvier 2010, 75 p.

Documents édités par le Grand Lyon et la Ville de Lyon

- Agence d'Urbanisme « *Ho Chi Minh Ville, Vietnam – Révision du schéma directeur* ». Non daté, 2 p.
- Agence d'Urbanisme « *Ho Chi Minh Ville, Vietnam – Thu Thiem, appui au pilotage public d'un projet urbain majeur* ». Non daté, 2 p.
- Agence d'Urbanisme « *Ho Chi Minh Ville, Vietnam – Développement du centre-ville* ». Non daté, 2 p.
- Agence d'Urbanisme « *Coopération décentralisée Lyon-Alep – Mission du 2 au 6 mars 2009* ». Mars 2009, 20 p.
- Agence d'Urbanisme « *Les activités internationales de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise* ». Lyon, 2009, 12 p.

- Agence d'Urbanisme « *Elaboration du POS de Ouagadougou* ». Lyon, 2010, 40 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Rapport d'activité 2009* ». Non daté, 32 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Appui à la gouvernance en Afrique subsaharienne* ». Non daté, 8 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Mission Erevan* ». Octobre 2010, 28 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Partenariat Ouagadougou Grand Lyon/Ville de Lyon* ». Novembre 2010, 10 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Coopération décentralisée en Afrique Subsaharienne* ». Janvier 2011, 19 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Partenariat pour la Paix au Proche-Orient* ». Janvier 2011.
- Direction de l'Eau (Grand Lyon). « *Irriguer des projets pour demain – Projet AGIRE – Une coopération entre le Grand Lyon et la Haute-Matsiatra à Madagascar* ». Plaquette du projet, Décembre 2010, 8 p.
- Direction des Relations Internationales. « *Journée d'échange sur les partenariats de coopération décentralisée des communes du Grand Lyon* ». 3 février 2011, 20 p.
- FEADER. *Plaquette de présentation de l'action internationale du Grand Lyon et de la Ville de Lyon*. Avril 2010, 2 p.
- Grand Lyon. « *Evaluation de la coopération décentralisée Grand Lyon/Ouagadougou 1999-2001* ». Lyon, octobre 2002, 20 p.
- Grand Lyon : « *Evaluation de la coopération décentralisée Porto-Novo, Grand Lyon : Ville de Lyon* ». ACDIL, Janvier 2010.
- Grand Lyon/Communauté de communes de l'Ouémé. « *Séminaire – Développement intégré des communes de l'Ouémé – Synthèse des contributions et débats* ». Agence d'Urbanisme, Lyon, novembre 2008, 44 p.
- Ville de Lyon/Grand Lyon/CGLU « *Candidature de la Ville de Lyon à la présidence de la commission « coopération décentralisée » de Cités et Gouvernements Locaux Unis* ».
- Sans direction identifiée sur le document. « *Coopération décentralisée Lyon-Rabat* ». Plaquette bilingue. Non datée formellement (probablement 2008).

Conventions de coopération consultées

- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté Urbaine de Lyon et la Municipalité d'Addis Abeba (2010-2012)*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté Urbaine de Lyon et la Municipalité d'Alep (2010-2012)*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté Urbaine de Lyon et le District de Bamako (2008-2010)*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté Urbaine de Lyon, la Ville de Lyon et la Ville d'Erevan (2008-2010)*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Région Rhône Alpes, le Grand Lyon et le comité populaire d'Ho Chi Minh Ville (2008-2011).*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté urbaine de Lyon et la Ville d'Ouagadougou (2007-2009)*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté urbaine de Lyon et la Ville d'Ouagadougou (2010-2012)*
- *Convention de Coopération décentralisée entre la Communauté Urbaine de Lyon et la Ville de Porto-Novo (2005-2007)*
- *Convention de Coopération décentralisée 2006-2008 entre la Communauté urbaine de Lyon et la Communauté urbaine de Rabat.*
- *Convention de Coopération décentralisée 2009-2011 entre la Communauté urbaine de Lyon et la Communauté urbaine de Rabat.*
- *Convention tripartite Grand Lyon -AFD -STRS- 2010.*
- *Convention de Coopération décentralisée 2010-2012 entre la Communauté urbaine de Lyon et la Wilaya de Sétif*



Retour sur l'expérience
de coopération décentralisée
du Grand Lyon et de la Ville de Lyon

Rapport de capitalisation

Eric Arnou – Michel Barnaud
(Institutions et Développement)
Mai 2012

Ce document a été réalisé avec le soutien de la Délégation extérieure des collectivités territoriales du Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et de l'Agence Française de Développement (AFD).
Son contenu ne peut être considéré comme reflétant la position du MAEE et de l'AFD.

